

# Publicações da Escola da AGU

---

## Gestão Pública Democrática II

---

|                                 |          |       |          |               |
|---------------------------------|----------|-------|----------|---------------|
| Publicações da<br>Escola da AGU | Brasília | n. 23 | p. 1-272 | dezembro 2012 |
|---------------------------------|----------|-------|----------|---------------|

# Publicações da Escola da AGU

## Escola da Advocacia-Geral da União

SIG - Setor de Indústrias Gráficas, Quadra 06, lote 800  
CEP 70610-460 – Brasília – DF Telefones (61) 2026-7368 e 2026-7370  
e-mail: escoladaagu@agu.gov.br

### ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

Ministro Luís Inácio Lucena Adams

### DIREÇÃO GERAL DA AGU

|                                 |                                       |
|---------------------------------|---------------------------------------|
| Fernando Luiz Albuquerque Faria | Substituto do Advogado-Geral da União |
| Marcelo de Siqueira Freitas     | Procurador-Geral Federal              |
| Paulo Herique Kuhn              | Procurador-Geral da União             |
| Adriana Queiroz de Carvalho     | Procuradora-Geral da Fazenda Nacional |
| Arnaldo Sampaio de Moraes Godoy | Consultor-Geral da União              |
| Ademar Passos Veiga             | Corregedor-Geral da AGU               |
| Grace Maria Fernandes Mendonça  | Secretaria-Geral de Contencioso       |

### ESCOLA DA AGU

|                               |                    |
|-------------------------------|--------------------|
| Juliana Sahione Mayrink Neiva | Diretora           |
| Filipo Bruno Silva Amorim     | Vice-Diretor       |
| Nélida Maria de Brito Araújo  | Coordenadora-Geral |

### EDITOR RESPONSÁVEL

Juliana Sahione Mayrink Neiva

### COORDENADORES DA PUBLICAÇÃO

Juliana Sahione Mayrink Neiva  
Filipo Bruno Silva Amorim  
Nauana Corrêa de Oliveira

### SECRETARIA DE GESTÃO PÚBLICA DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO

Ana Lucia Amorim de Brito  
Secretária de Gestão Pública

Valéria Alpino Bigonha Salgado  
Diretora do Departamento de Inovação e Melhoria da Gestão

**Apoio Institucional:** Escola da AGU

**Diagramação/Capa:** Niuza Lima e Gláucia Pereira

Os conceitos, as informações, as indicações de legislações e as opiniões expressas no conteúdo publicado, são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

Publicações da Escola da AGU: Gestão Pública Democrática II- Escola da Advocacia-Geral da União Ministro Victor Nunes Leal - Ano IV, n. 23 (dezembro/2012).- Brasília: EAGU - mensal. A partir do ano III, n. 8 passou a ser periódico Bimestral. e a partir do ano IV, n° 14 periodicidade mensal  
ISSN 2236-4374

1. Direito Público – Brasil I. Título. II. Série

CDD 340.5  
CDU 34(05)

# SUMÁRIO

|   |    |
|---|----|
| Editorial .....   | 7  |
| <b>TEMA 1: LIMITES DA AUTONOMIA ADMINISTRATIVA E DO CONTROLE SOBRE O PODER EXECUTIVO</b>  |    |
| O “Ativismo Judicial” no Controle das Políticas Públicas<br><i>Judicial Activism in the Control of Public Policies</i><br>Carolina Scherer Bicca .....  | 9  |
| Resultados do Encontro de Regulação de Leitos de Unidade de Terapia Intensiva (UTI) no Distrito Federal<br><i>Results of the Federal District Regulation of Intensive Care Unit (ICU) Beds Meeting</i><br>Jaqueline Barbosa Pinto Silva<br>Juliano Vieira Alves .....   | 27 |
| Uma Análise do Controle e Avaliação da Execução Orçamentária pelo Legislativo, nos Municípios de Barro e Baixo - CE<br><i>An Analysis of the Control and Evaluation of Budget Execution by the Legislative Power in the Municipalities of Barro and Baixo - CE</i><br>José Jordão Tavares de Sousa<br>Heriano Azevedo de Lucena<br>Joseilma Dantas Ageu ..... | 47 |
| O Papel do Ministério Público no Ciclo das Políticas Públicas<br><i>The Public Prosecutor's Office Role in the Policy Cycle</i><br>Moizés Ferreira Borba Filho .....  | 67 |
| <b>TEMA 2: EQUILÍBRIO DEMOCRÁTICO E CONTROLE SOCIAL: SOCIEDADE CIVIL E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS</b>  |    |
| A Participação Cidadã no Orçamento Público Municipal: análise das experiências de Curitiba e Porto Alegre<br><i>Municipal Budgeting and Citizen Participation: an analysis of the cities of Curitiba and Porto Alegre</i><br>Aline Mary Pereira Pinto da Fonseca<br>Lafaiete Santos Neves .....   | 89 |

|   |     |
|---|-----|
| O Advento do Decreto Presidencial nº 7.203/10, que Veda o Nepotismo na Administração Pública Federal, em Consequência da evolução do combate Normativo à sua prática, por Influência da Sociedade Civil<br><i>The advent of Presential Decree n. 7.203/10, which prohibits nepotism in the Federal Public Administration, as a result of developments in the legal fight to their practice, influenced by civil society</i><br>Natália Ciscotto Ferreira..... | 111 |
|---|-----|

|  |     |
|--|-----|
| Diálogo Tripartite no Processo de Negociação do Salário Mínimo<br><i>Tripartite Dialogue in the Negotiation Process of the Minimum Wage</i><br>Tony Gigliotti Bezerra..... | 127 |
|--|-----|

### TEMA 3: NOVOS RUMOS PARA A GESTÃO PÚBLICA

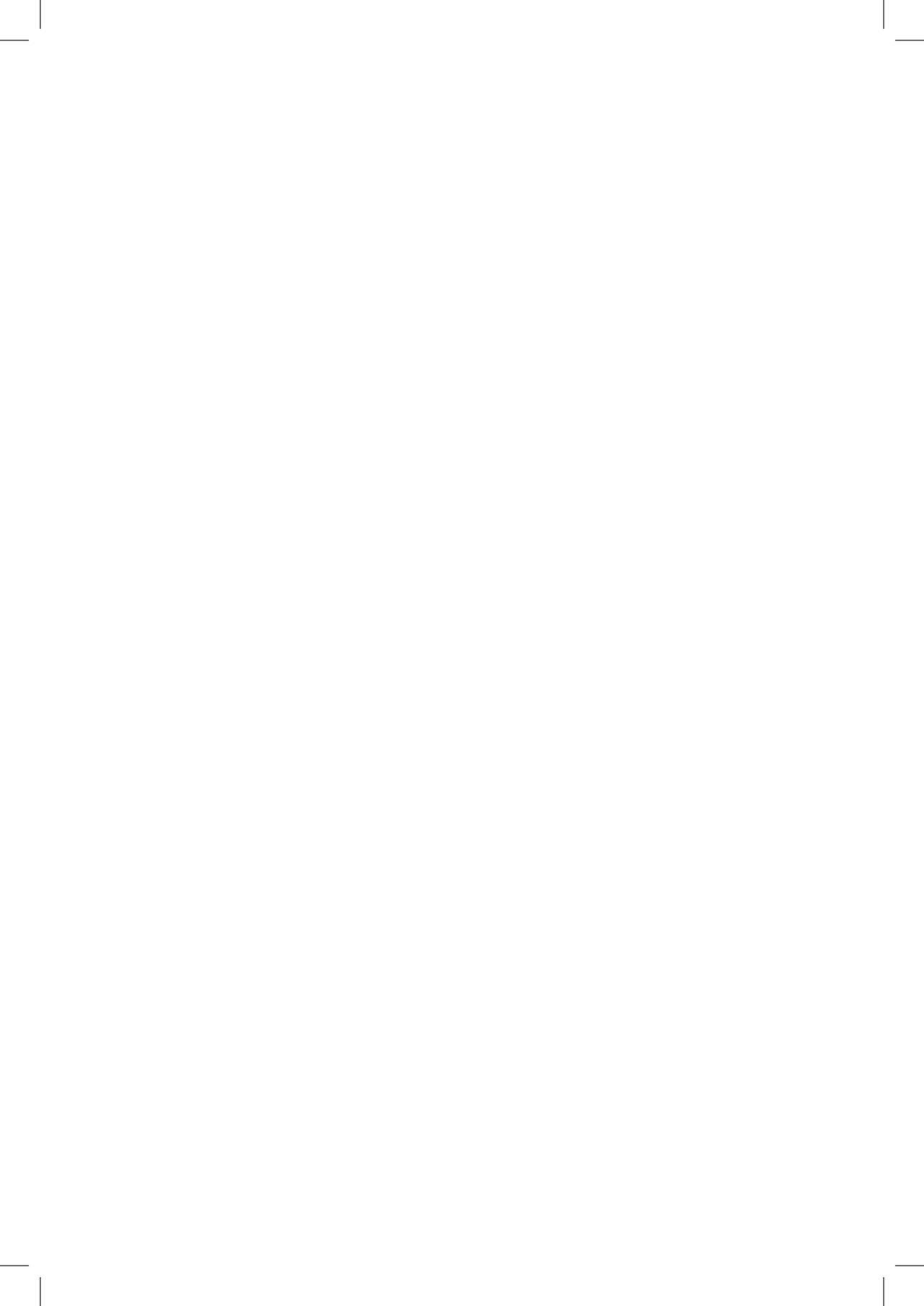
|  |     |
|--|-----|
| A Tecnologia da Informação Propiciando Novos Rumos para a Administração Pública<br><i>Information Technology Providing New Ways for the Public Administration</i><br>Alfredo Nozomu Tsukumo<br>Márcia de Fátima Pimenta<br>Edson Teracine..... | 151 |
|--|-----|

|   |     |
|---|-----|
| Gestão por Resultados – Planejamento Estratégico, Acordo de Resultados e Prêmio por Produtividade em Minas Gerais<br><i>Managing for Results - Strategic Planning, Outcomes Agreement and Pay for Performance in Minas Gerais</i><br>Caio Castelliano de Vasconcelos..... | 181 |
|---|-----|

|  |     |
|--|-----|
| Alternativas para uma Nova Governança Pública em Ambiente Democrático<br><i>Alternatives for New Public Governance in a Democratic Environment</i><br>Celso Fraga da Silva ..... | 201 |
|--|-----|

|  |     |
|--|-----|
| A Construção Conjunta de Sistema de Indicadores como Ferramenta de Convergência de Esforços de Controle, Monitoramento e Avaliação da Execução De Programas Governamentais: um estudo de caso<br><i>The Joint Construction of the Indicator System as a Tool for Convergence of Efforts to Control, Monitor and Evaluate the Implementation of Government Programs: a case study</i><br>Henrique Marques Ribeiro ..... | 217 |
|--|-----|

|   |     |
|---|-----|
| Transferências Voluntárias e Obrigatórias: novos caminhos para a gestão pública estadual no âmbito da segurança pública<br><i>Mandatory And Voluntary Transfers: new paths for managing state public under the public safety</i><br><i>Jader Darvydy Mendes Costa</i> ..... | 237 |
| O Paradigma Territorial no Planejamento de Políticas Públicas: uma nova relação entre estado e sociedade?<br><i>Sandro Pereira Silva</i> .....  | 253 |



## EDITORIAL

A Publicação da Escola da AGU intitulada “Gestão Pública Democrática II” resulta da exitosa parceria da Advocacia-Geral da União com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA.

Trata-se de uma coletânea especial de artigos que aborda as relações entre a democracia, o direito e a gestão pública, sob múltiplos escopos, abordagens e campos disciplinares e está organizada como se segue: o Tema 1 trata das relações entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário na formulação, execução e controle de políticas públicas, assim como questões associadas aos limites à autonomia do Executivo e ao exercício do controle e fiscalização pelos demais poderes.

O Tema 2, por sua vez, abrange a participação de cidadãos, entidades da sociedade civil e movimentos sociais em instâncias decisórias do Poder Executivo e nos processos de planejamento, implementação, avaliação e controle das políticas e das organizações públicas.

O Tema 3 trata das alternativas emergentes no contexto de conflitos entre paradigmas para a gestão pública, formas, processos e modelos de gestão, compatíveis com o papel assumido pelo Estado, após a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Pretende-se, assim, favorecer o debate construtivo dentro de um espírito de confiança e colaboração, com o objetivo de estimular a reflexão, a produção e a disseminação de conhecimento junto aos profissionais do Setor Público e à Sociedade Civil.

A todos, uma ótima leitura!

Juliana Sahione Mayrink Neiva  
Diretora da Escola da AGU

Filipo Bruno Silva Amorim  
Vice-Diretor da Escola da AGU



---

# O “ATIVISMO JUDICIAL” NO CONTROLE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

*JUDICIAL ACTIVISM IN THE CONTROL OF PUBLIC POLICIES*

---

*Carolina Scherer Bicca*

*Procuradora Federal, no exercício do cargo de Procuradora-Chefe do Instituto de  
Pesquisa Econômica Aplicada-IPEA.*

*Mestre em Direito Constitucional pelo Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP.*

SUMÁRIO: Introdução; 1 As Bases do “Ativismo Judicial”; 2 Conceitos Modernos de “Ativismo Judicial”; 3 Nosso Conceito de “Ativismo Judicial”; 4 Conclusão; Referências

**RESUMO:** O presente artigo visa analisar quando ocorre “ativismo judicial” no controle das políticas públicas. Para tanto, desenvolveremos um estudo sobre o “ativismo judicial”, adentrando na história do “ativismo” na busca pelo conceito em si do termo, o que nos permitirá elaborar nossa própria definição de “ativismo” voltada ao controle judicial das políticas públicas, o que será efetuado mediante a análise do esquema de Rober Alexy sobre as margens de discricionariedade conferidas ao legislador pela Constituição, a serem observadas pelo Poder Judiciário.

**PALAVRAS-CHAVE:** Ativismo Judicial. Controle das Políticas Públicas. Poder Judiciário. Discricionariedade do Legislador. Robert Alexy.

**ABSTRACT:** The present essay aims to analyse when occurs “judicial activism” in the control of the public policies. To this end, we will develop a study on “judicial activism”, by deepening into the history of “activism” in order to seek for the conceptualization of the term, which will allow us to elaborate our own definition of “activism” directed to the judicial control of public policies, which will be made by analyzing the layout of Robert Alexy on the margins of discretion conferred on the legislature by the Constitution, to be observed by the judiciary power.

**KEYWORDS:** Judicial Activism. Control of Public Policies. Judiciary Power. Discretion of the Lawgivers. Robert Alexy.

## INTRODUÇÃO

O presente artigo objetiva delinear quando o “ativismo judicial” ocorre no âmbito do controle judicial das políticas públicas.

Referido assunto é de suma importância, pois com a instituição de um Estado Democrático Social em nosso país, a partir da Constituição Federal de 1988, a implementação dos direitos sociais previstos na Carta passou a ser fundamental para o sucesso de referido modelo de Estado, sendo que referidos direitos são concretizados mediante a adoção de políticas públicas, as quais são adotadas, predominantemente, pelos Poderes Executivo e Legislativo, podendo o controle do Poder Judiciário sobre essas políticas revelar-se, eventualmente, em uma afronta ao princípio da separação de poderes instituído em nosso ordenamento jurídico, princípio este que se afastou daquele modelo rígido de divisão

de poderes consolidado originariamente por Montesquieu<sup>1</sup>, mas que não deve ser totalmente esvaziado, pois, afinal, vivemos em um regime democrático.

A fim de resolvermos o problema proposto no presente ensaio, buscaremos a origem da expressão “ativismo judicial” a fim de entendermos de forma adequada tal fenômeno e não cairmos naquelas armadilhas linguísticas, utilizando-se de uma determinada expressão sem a preocupação com a delimitação de seus contornos, o que, com o tempo, tornará a expressão inútil, em face de sua superabundância, o que seria maléfico, uma vez que o debate em torno do “ativismo judicial” se revela muito importante e necessário para o aperfeiçoamento do Estado Democrático de Direito.

Além da referida digressão histórica, traremos novos conceitos de “ativismo judicial” para, posteriormente, adotarmos o nosso próprio conceito de “ativismo”, atrelado ao controle judicial das políticas públicas, em face do enfoque do presente artigo.

Para tanto, recorreremos à teoria de Robert Alexy sobre as margens de discricionariedade do legislador, delineadas pela Constituição, a serem observadas pelo Poder Judiciário, sob pena de se configurar uma afronta a opção do poder constituinte por uma democracia representativa e pela separação de poderes, o que configura, de acordo com nosso conceito, uma espécie de “ativismo judicial”.

É com este propósito, pois, que desenvolveremos a análise do tema em questão.

## 1 AS BASES DO “ATIVISMO JUDICIAL”

O “ativismo judicial” é uma daquelas expressões sem definição certa, como tantas outras existentes no meio jurídico, como, por exemplo, a “dignidade da pessoa humana”, mas que, apesar disso, é amplamente empregada nas mais diversas searas, seja no meio acadêmico, na política, na mídia e pela própria população, sem se saber ao certo do que se trata.

A imprecisão de tal expressão não é exclusividade do Brasil, sendo constatada, inclusive, nos Estados Unidos, onde o termo foi criado.

---

1 “No contexto de democracia atual, nota-se a organização dos Estados cada vez mais complexa, ultrapassando os limites conceituais da tripartição de poderes de Montesquieu. A tradicional cláusula dos “poderes independentes e harmônicos” passa a não mais ter ênfase no adjetivo “independentes”, o que ressaltaria o órgão, mas sim em “harmônicos”, o que sobressai a função.” Canotilho, J. J. Gomes (coordenador); Correia, Érica Paula Barcha (coordenador); Piovesan, Flávia; Sarlet, Ingo Wolfgang; Correia, Marcus Orione Gonçalves (coordenador); Tothenburg, Walter Claudius; Rosa, João Luiz Moraes; Federighi, Thais de Figueiredo; Pereira, Ana Paula Magenis; Tourinho, Camila Galvão, *Direitos Fundamentais Sociais*, São Paulo: Saraiva, 2010, p. 187.

Em tal país, o enfoque da discussão é variado, podendo centrar-se na nulidade da legislação liberal por juízes conservadores, na mudança brusca dos princípios do *common law*, bem como na modificação de políticas públicas<sup>2</sup>.

Apesar da ampla discussão sobre o tema, o foco do assunto raramente se concentra na questão básica sobre o que constitui o “ativismo judicial” em si.<sup>3</sup>

O que se constata, na verdade, é que muitas das discussões sobre “ativismo judicial” possuem, na verdade, um fundo ideológico, sendo o “ativismo” equiparado, muitas vezes, com política liberal, em contraposição ao conservadorismo.

Por essa razão Lindquist e Cross defendem que se tornou lugar comum para aqueles que buscam o caminho político e para pessoas de todas as ideologias transformarem o “ativismo judicial” no alvo de todos os ataques demagógicos.<sup>4</sup>

Referidos autores encaram o “ativismo judicial”, isso sim, como um termo carregado, repleto de múltiplos significados e conotações politizadas, sendo que uma decisão é considerada “ativista” de acordo com os olhos de quem a enxerga.<sup>5</sup>

Cabe referir, todavia, que se a expressão é comumente utilizada em tom pejorativo, identificando-a com algo negativo e danoso para a sociedade, sendo que poucos juízes assumem ser “ativistas”<sup>6</sup>, não há, necessariamente, um sentido negativo na expressão, sendo o “ativismo”, muitas vezes, elogiado, em razão da promoção pelo Judiciário da adaptação do direito em face das novas exigências sociais e das novas pautas axiológicas, contrapondo-se ao “passivismo”.<sup>7</sup>

De acordo com Graig Green, a falta de precisão acerca do conceito de “ativismo” se deve, em parte, pela própria maneira como que foi criado, tendo aparecido pela primeira vez em um artigo de Arthur Schlesinger, publicado para a revista *Fortune*, em 1947, junto a comerciais de whisky e Aqua Velva, ocasião em que Schlesinger dividiu os Ministros da Suprema Corte americana em “ativistas” e em “campeões da auto-contenção”, enquadrando os juízes “ativistas” como aqueles mais inclinados a utilizar o poder judicial em nome de sua própria noção de bem social, enquanto

2 BRADLEY C. Canon. *Defining the Dimensions of Judicial Activism*. *Judicature*, 66.6, 1983, p. 237-238.

3 BRADLEY, op. cit. p. 237-237.

4 LINDQUIST, Stefanie A.; CROSS, Frank B. *Measuring Judicial Activism*. Oxford: University Press, 2009, p. 12.

5 LINDQUIST; CROSS, op. cit. p.1.

6 BRADLEY, op. cit. p. 240.

7 RAMOS, Elival da Silva. *Ativismo Judicial*. Parâmetros Dogmáticos. Saraiva: 2010 p. 110.

os “campeões da auto-contenção” como aqueles mais focados em garantir um processo legítimo preservando as legislações, sem ter Schlesinger, contudo, explicado o que se entendia como “ativismo” e se tal fenômeno era bom ou mal, e, ainda, o que aqueles Ministros fizeram para receber o título de “ativistas” ou “heróis da auto-contenção”, sendo o foco de Schlesinger, na verdade, sempre pessoal, em razão de divergências acadêmicas com aqueles Ministros.

Conforme o autor supracitado, a par desses equívocos, o uso do termo espalhou-se rapidamente nos mais altos níveis de debate, o que foi fomentado pelo fato de Schlesinger ter obtido um Prêmio Pulitzer. Sustenta, ainda, que outro fator que reforçou a atenção sobre a terminologia de Schlesinger ocorreu 7 (sete) anos depois, em 1954, quando a Corte derrubou a segregação racial em *Brown v. Board of Education*<sup>8</sup>, sendo que, desde então, o ativismo da Corte Federal americana em promover questões sociais tem sido, constantemente, uma preocupação dominante.<sup>9</sup>

As críticas ao Poder Judiciário, no entanto, são muito mais antigas, sendo certo que as bases da ideia do “ativismo judicial” existiam, historicamente, há muito mais tempo.

Um caso bastante polêmico é o caso Dred Scott que, segundo Green, representa hoje o pior caso imaginável de “ativismo judicial”, talvez o único com o qual todos concordem, sendo um desastre nacional, sem competidor na história judicial.<sup>10</sup>

Dred Scott foi um escravo afro-americano que fracassou em obter sua liberdade no caso decidido pela Corte em 1857. A Corte decidiu que nenhum descendente de escravo africano poderia ser considerado cidadão americano e, portanto, Scott não poderia ter ajuizado uma ação em um tribunal federal já que as regras de cidadania não o permitiam, tendo sido a reação pública e política imediata e avassaladora.<sup>11</sup>

Não indo muito longe, na virada do século vinte, cobranças de tomadas de decisões políticas inapropriadas foram niveladas pelas

---

8 Crianças negras eram proibidas de serem admitidas em escolas públicas frequentadas por crianças brancas de acordo com leis permitindo a segregação de acordo com as raças. As escolas brancas e negras ofertavam igualdade em termos de prédios, currículo, qualificação e salário dos professores. Foi decidido que, apesar da igualdade das escolas em fatores objetivos, questões intangíveis promovem e mantêm a desigualdade. Segregação racial na educação pública tem um efeito danoso sobre as crianças em minoria porque isto é interpretado como um sinal de inferioridade. Separados mas iguais é inerentemente desigual no contexto da educação pública. A opinião unânime emitida foi pela destruição de todas as formas de separação racial mantidas pelo Estado. Disponível em: <[http://www.oyez.org/cases/1950-1959/1952/1952\\_1](http://www.oyez.org/cases/1950-1959/1952/1952_1)> Acesso em: 31 maio 2011.

9 GREEN Craig, *An Intellectual History of Judicial Activism*. Emory Law Journal, v. 58, 2009, p. 1201-1208.

10 GREEN Craig, op. cit. p. 1214.

11 GREEN Craig, op. cit. p. 1213.

decisões conservadoras da Suprema Corte americana, invalidando regulamentações econômicas, especialmente em 1905, no famoso caso *Lochner v. New York*, em que o Judiciário derrogou uma lei de New York que limitava o número de horas que os padeiros poderiam trabalhar.

Em tal era, a Corte, através de suas decisões como a adotada no caso *Lochner*, permitiu a realização de ampla escala de negócios, a operarem com poucos limites regulatórios, tendo se estabelecido o palco para as invalidações da legislação do *New Deal*, sendo referido caso frequentemente apresentado como um exemplo de “ativismo judicial”, no sentido de recusa da Corte em permitir a legislação sobre assuntos de regulação econômica.<sup>12</sup>

Apesar das críticas ao Poder Judiciário, efetuadas antes da publicação do artigo de Schelinger, não utilizarem a expressão “ativismo judicial”, elas claramente invocaram-no, em princípio, para criticar a Corte.

Porém, após o surgimento do termo, nos primeiros tempos, a expressão “ativismo judicial” teve uma conotação positiva, muito mais voltada ao “ativismo” dos direitos civis do que a autoridade mal utilizada pelos juízes.

De acordo com Lindquist e Cross, de fato, a decisão do caso *Brown v. Board of Education* pôs fim a segregação racial na educação, sendo que outras decisões da corte de Warren promoveram uma visão expansiva dos direitos sociais e políticos.<sup>13</sup>

Com efeito, ressaltam referidos autores que, assim como nos discursos acadêmicos e nos debates populares, a Corte de Warren tornou-se o retrato do “ativismo judicial”, sendo que referida associação foi esclarecida em um dicionário de política de 1992, que define “ativismo judicial” como a prática de alguns juízes da Suprema Corte de não considerar precedentes judiciais estabelecidos ou até mesmo princípios do direito, de modo a proteger e aumentar direitos individuais de acordo com as condições sociais, econômicas e políticas.<sup>14</sup>

Ocorre que essa postura de expansão dos direitos pelo Judiciário foi e continua sendo alvo de duras críticas, principalmente por políticos, sob o argumento de que os juízes estariam promovendo a sua visão pessoal de justiça social.<sup>15</sup>

---

12 LINDQUIST; CROSS, op. cit. p.2.

13 Ibid. p.2-3.

14 Ibid. p.3.

15 Ibid. p.4.

Richard Nixon prometeu em sua campanha que iria indicar Ministros para a Suprema Corte que não leriam suas próprias preferências em face de cláusulas ambíguas da Constituição.<sup>16</sup>

Como Nixon, Ronald Reagan começou seu governo sobre uma plataforma que incluía uma forte oposição ao “ativismo judicial”, proclamando que ele somente indicaria Ministros que entendessem o perigo de processos que privassem o povo de seus direitos civis ou eleitorais.<sup>17</sup>

Confirmando suas promessas de campanha, quando das nomeações para o judiciário federal, durante seu primeiro mandato como Presidente, Bush declarou que cada um de seus nomeados seriam pessoas que claramente compreendem o papel do juiz na interpretação da lei e que não legislam de suas tribunas.<sup>18</sup>

Conforme visto, não há um tratamento uniforme sobre o que se entende por “ativismo judicial”, o que fez com que alguns autores, entre eles Bradley C. Canon, buscassem dimensões específicas associadas ao ativismo.<sup>19</sup>

Canon propôs uma estrutura geral do conceito, identificando e elaborando seis diferentes dimensões sobre “ativismo judicial”, quais sejam:

- (1) Majoritarianismo – o grau pelo qual políticas adotadas através de processos democráticos são judicialmente negadas.
- (2) Estabilidade Interpretativa – o grau pelo qual recentes decisões das Cortes, doutrinas ou interpretações são alteradas.
- (3) Fidelidade interpretativa – o grau pelo qual provisões constitucionais são interpretadas contrariamente à clara intenção dos seus elaboradores ou à clara implicação da linguagem usada.
- (4) Distinção do Processo Substantivo/Democrático – o grau pelo qual decisões judiciais fazem políticas substantivas mais do que afetam a preservação do processo político democrático.

---

16 LINDQUIST, Stefanie A.; CROSS, Frank B. p.5-6.

17 Ibid. p.6-7.

18 Ibid. p. 17-18.

19 BRADLEY, op. cit. p. 237-247.

- (5) Especificidade da Política – o grau pelo qual uma decisão judicial estabelece a política ela mesma em oposição à discricção permitida de outras agências ou indivíduos.
- (6) Avaliação de um Produtor de Política Alternativo – o grau pelo qual uma decisão judicial ultrapassa sérias considerações do mesmo problema por outras agências governamentais.<sup>20</sup>

De acordo com esse retrospecto sobre os períodos considerados “ativistas” nos Estados Unidos, em que se constatou a grande variedade de críticas voltadas a atuação do Poder Judiciário, e após analisar algumas das dimensões associadas ao “ativismo”, fica muito difícil, praticamente impossível, chegar-se a um consenso sobre um único significado da famosa expressão “ativismo judicial”, mesmo no contexto norte-americano onde a expressão foi criada.

O que se pode afirmar é que o “ativismo” é identificado com posturas mais arrojadas da Corte, sendo, entretanto, um fenômeno multidirecional, podendo ser apontado tanto por conservadores quanto por liberais, sendo utilizado, geralmente, por aqueles que não concordam com o sentido de determinada decisão, motivo pelo qual acabam por adjetivá-la como “ativista” mais como uma forma de ataque a determinado comportamento judicial.

Essa conceituação ampla de “ativismo judicial” encontrada nos Estados Unidos deve-se, em parte, ao sistema de direito por eles adotado (o *common law*), o qual considera os precedentes jurisprudenciais fonte de direito, o que dificulta a clara diferenciação entre as funções dos Poderes, principalmente entre as funções de julgar e de legislar.<sup>21</sup>

## 2 CONCEITOS MODERNOS DE “ATIVISMO JUDICIAL”

Na tentativa de conferir um novo conceito ao “ativismo judicial”, Graig Green, após refutar as interpretações mais modernas sobre o “ativismo” e partindo da premissa de que muitas decisões judiciais não são supervisionadas por outros órgãos governamentais, propõe que “o ativismo judicial deveria ser definido como o abuso do poder não supervisionado que é exercido fora dos limites do papel judicial”.<sup>22</sup>

<sup>20</sup> BRADLEY, op. cit. p. 239.

<sup>21</sup> RAMOS, op. cit. p. 107.

<sup>22</sup> GREEN Craig, op. cit. p. 1222.

Na doutrina brasileira, Elival da Silva Ramos apresenta um conceito amplo de ativismo judicial, mais próximo aos sistemas constitucionais da família romano-germânica, informado pelo princípio da separação dos poderes, qual seja:

o exercício da função jurisdicional para além dos limites impostos pelo próprio ordenamento que incumbe, institucionalmente, ao Poder Judiciário fazer atuar, resolvendo litígios de feições subjetivas (conflitos de interesses) e controvérsias jurídicas de natureza objetiva (conflitos normativos).<sup>23</sup>

De acordo com o autor supracitado, o ativismo é claramente negativo, “por importar na desnaturação da atividade típica do Poder Judiciário, em detrimento dos demais Poderes.”

O problema de tais definições é que elas trazem à tona a discussão sobre a própria redefinição do papel do Poder Judiciário, questão esta tão ou mais intrincada quanto a definição de “ativismo judicial” em si, mas não se atém, em geral, para a causa disso e se essa “hiperatividade” é permitida ou até mesmo exigida por nosso sistema jurídico.

Atualmente, há uma preocupação em relação ao novo papel que o Poder Judiciário vem assumindo no Brasil, com a superlativização de suas funções, principalmente quando se depara com decisões como, por exemplo, a adotada, recentemente, durante sessão extraordinária da Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal, em que foi negado provimento ao Recurso Extraordinário nº 368564, interposto pela União contra autorização do Tribunal Regional Federal da 1ª Região para realização de tratamento em Havana, Cuba, a um grupo de pessoas portadoras de uma doença rara (retinose pigmentar), que leva à perda progressiva da visão, em que pese a existência de um laudo do Conselho Brasileiro de Oftalmologia (CBO) afirmando não existir tratamento específico para a doença dentro ou fora do Brasil. No presente caso, mesmo não havendo cura para a doença em questão, o que acarreta um custo inócuo ao erário público e a impossibilidade de utilização dos recursos no tratamento de outras pessoas, cuja probabilidade de cura é real, decidiu a Suprema Corte, ainda assim, autorizar aquele tratamento, a fim de não frustrar a esperança dos requerentes.

Essa nova face do Judiciário pode ser atribuída em grande escala pela modificação do direito e pela instituição de um Estado Democrático Social em nosso país.

<sup>23</sup> RAMOS, Elival da Silva. op. cit. p. 129.

De acordo com Lenio Streck o novo texto constitucional rompeu com o velho modelo de direito e de Estado (liberal-individualista), em face do seu caráter dirigente e compromissório, e publicizou espaços até então reservados aos interesses privados. Para o autor, atualmente, o direito não é mais ordenador e nem promovedor, mas sim transformador da realidade, o que aumenta o foco de tensão sobre a jurisdição constitucional, que é a garantidora dos direitos fundamentais-sociais e, ao mesmo tempo, da democracia em nosso Estado Democrático de Direito.<sup>24</sup>

Para Tércio Sampaio Ferraz Júnior, tanto a divisão de poderes quanto a neutralização do Poder Judiciário sofreram grandes transformações em nosso século, especialmente nos últimos cinquenta anos, sendo que:

Os direitos sociais, produto típico do estado do bem-estar social, não são, pois, conhecidamente, somente normativos, na forma de um *a priori* formal, mas têm um sentido promocional prospectivo, colocando-se como exigência de implementação. Isto altera a função do poder Judiciário, ao qual, perante eles ou perante a sua violação, não cumpre apenas julgar no sentido de estabelecer o certo e o errado com base na lei (responsabilidade condicional do juiz politicamente neutralizado), mas também e, sobretudo, examinar se o exercício discricionário do poder de legislar conduz à concretização dos resultados objetivados.

Com isso, ressalta o autor, a posição do juiz restou alterada, sendo ele corresponsável pelo sucesso político das finalidades impostas aos demais poderes pelas exigências do estado social.<sup>25</sup>

Assim, como o juiz é convidado e, até mesmo, obrigado pela Constituição a tomar decisões políticas, não pode ser acusado de “ativista” ao adotar decisões dessa natureza.

No Brasil, como se pôde perceber, geralmente se associa o “ativismo judicial” com a invasão do Judiciário nas competências dos demais Poderes, principalmente na função legislativa, porém, não se delimita claramente quando esse tipo de invasão ocorre, até pela própria confusão das competências institucionais dos Poderes após a

---

24 STRECK, Lenio Luiz. *Verdade e Consenso – Constituição, Hermenêutica e Teorias Discursivas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 1-16.

25 FERRAZ JR., Tércio Sampaio. *O Judiciário frente à divisão dos poderes: um princípio em decadência?* Disponível em: <<http://www.usp.br/revistausp/21/02-tercio.pdf>>, Acesso em: 05 ago. 2010, p. 19.

implementação do Estado Democrático Social, em que todos os Poderes são corresponsáveis pela sua concretização.

Isso não autoriza, todavia, que o juiz decida livremente e adentre nas competências de outros poderes, pois, afinal, vivemos em um regime democrático, motivo pelo qual devemos, ao menos, buscar definir alguns limites à prestação jurisdicional, que, ao serem desrespeitados, passarão a caracterizar uma decisão como “ativista”.

Para tanto, partiremos do esquema de Robert Alexy acerca do espaço de discricionariedade que deve ser reconhecido ao legislador, cujo desrespeito pelo Judiciário, a nosso ver, configura um tipo de “ativismo judicial” de conotação negativa e, portanto, a ser condenado.

### 3 NOSSO CONCEITO DE “ATIVISMO JUDICIAL”

O esquema de Alexy sobre as margens de discricionariedade do legislador<sup>26</sup> decorre da adoção pelo autor do modelo de Constituição material-procedimental, hipótese em que a sua teoria dos princípios<sup>27</sup> é capaz de estabelecer uma moldura ao legislador sem lhe retirar toda e qualquer discricionariedade.

De acordo com Alexy, a Constituição representa uma moldura, cujas bordas são delimitadas por aquilo que ela própria define como permitido e proibido, sendo que o interior da moldura pode ser preenchido pelo legislador, consistindo esse espaço a sua discricionariedade, sendo que, em o legislador não ultrapassando tais limites, sua opção deve ser respeitada pelo Judiciário.<sup>28</sup>

Quando é incerta a cognição daquilo que é obrigatório, proibido ou facultado, configura-se uma discricionariedade epistêmica, podendo ela ser causada pela insegurança das premissas empíricas ou normativas.<sup>29</sup> Nessas circunstâncias, também cabe ao juiz aderir à ponderação levada a cabo pelo legislador, pois essa margem de liberdade do legislador fica imune de críticas pelo Judiciário, tendo em vista os princípios formais da democracia representativa e da separação dos poderes.<sup>30</sup>

26 ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. tradução Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, POSFÁCIO. Passim.

27 Para Alexy os direitos fundamentais têm a natureza de princípios e são mandamentos de otimização.

28 ALEXY, op. cit. POSFÁCIO.

29 ALEXY, op. cit. p. 612.

30 BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Juízo de ponderação na jurisdição constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 183-184.

Assim, de acordo com Alexy, pode-se dizer que se o juiz não respeita o espaço de interpretação das normas constitucionais conferido ao legislador, está havendo “ativismo”.

Gonet Branco, ao delimitar o conceito de “ativismo”, utilizou-se desse mesmo marco teórico, entendendo que na hipótese de o legislador agir no interior das bordas dessa margem de discricionariedade interpretativa não deve o magistrado desconsiderar as opções efetuadas por ele, “por força da separação de poderes e das exigências da democracia representativa”.<sup>31</sup>

A teoria de Alexy, embora focada basicamente nos direitos fundamentais individuais, também pode ser utilizada em relação aos direitos sociais, que são aqueles que demandam uma prestação material por parte do Estado.

Referidos direitos são implementados através da adoção de políticas públicas, sendo elas resultantes de um conjunto de processos – eleitoral, de planejamento, de governo, orçamentário, administrativo – “visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”<sup>32</sup>, processos estes que culminam, muitas vezes, na edição de uma norma, cuja principal função é conformar e tornar exequível o direito social instituído pela Constituição.

Ocorre que a Constituição não trata com exaustão dos delineamentos de tais direitos, mas apenas institucionaliza-os, sem definir um prazo para a sua implementação, e estabelece algumas diretrizes a serem observadas pelo legislador.

Conforme Krell:

A constituição confere ao legislador uma margem substancial de autonomia na definição da forma e medida em que o direito social deve ser assegurado, o chamado “livre espaço de conformação”. Essa função legislativa seria degradada se entendida como mera função executiva da constituição. Num sistema político pluralista, as normas constitucionais sobre direitos sociais devem ser abertas para receber diversas concretizações consoante às alternativas periodicamente escolhidas pelo eleitorado. A apreciação dos fatores econômicos para uma tomada de decisão quanto às possibilidades e aos meios

31 BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Em busca de um conceito fugidivo – o ativismo judicial*. Texto não publicado. Apresentado para discussão no Grupo de Estudos Jurisdição Constitucional e Direitos Fundamentais em andamento no Instituto Brasileiro de Direito Público – IDP, no ano de 2011, p.15.

32 BUCCI, Maria Paula Dallari. (organizadora) *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 39.

de efetivação desses direitos cabe principalmente aos governos e parlamentos.<sup>33</sup>

A partir disso, poderão ocorrer duas situações: a) o legislador se omite na conformação da política, fazendo com que ela permaneça inexecutável; e b) o legislador, ao conformar o direito social, através da adoção de políticas públicas, restringe o direito.

Em relação à primeira hipótese, a força normativa atribuída à Constituição obriga o legislador a adotar as medidas necessárias para a concretização do direito dentro de um prazo razoável, de modo que, em se extrapolando excessivamente o tempo transcorrido, sua omissão será inconstitucional.

No tocante à segunda situação, qual seja, quando o legislador restringe o direito ao proceder na conformação da política, necessário que se esclareça ser possível e, em alguns casos, até mesmo, necessária a restrição de direitos, principalmente de direitos sociais, em face da existência de fatores condicionantes.

Para Canotilho tais direitos têm a sua proteção condicionada a uma série de fatores, designados por pressupostos de direitos fundamentais, entre eles “capacidade econômica do Estado, clima espiritual da sociedade, estilo de vida, distribuição de bens, nível de ensino, desenvolvimento econômico, criatividade cultural, convenções sociais, ética filosófica ou religiosa”.<sup>34</sup>

Nessa hipótese, deverão ser observadas a adequação e a necessidade da restrição imposta pelo legislador, de maneira que em elas sendo desarrazoadas, também se configurará um comportamento inconstitucional pelo legislador.

Em ambos os casos, ou seja, em o legislador se omitindo ou impondo restrições inadequadas, a intervenção do juiz estará legitimada.

Parece ter sido este o espírito adotado pelo Supremo Tribunal Federal na seguinte decisão:

Assim, alternando momentos de maior e menor ativismo judicial, o Supremo Tribunal Federal, ao longo de sua história, tem entendido que a discricionariedade das medidas políticas não impede o seu controle judicial, desde que haja violação a direitos assegurados pela Constituição. Mantendo essa postura, o Supremo Tribunal

33 KRELL, Andreas J. *Direitos Sociais e Controle Judicial no Brasil e na Alemanha*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002, p. 22.

34 CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Livraria Almedina, 1998, p. 431.

Federal, na última década, tem atuado ativamente no tocante ao controle judicial das questões políticas, nas quais observa violação à Constituição.<sup>35</sup>

Nesse sentido, Rogério Gesta Leal aduz que se estará diante de uma situação que autorize o controle jurisdicional das políticas públicas “quando o Legislativo ou Executivo agirem de modo desarrazoado ou procederem com a clara intenção de neutralizar ou comprometer a eficácia dos direitos sociais, econômicos e culturais”.<sup>36</sup>

Assim, a aplicação do esquema de Alexy sobre a discricionariedade do legislador se demonstra pertinente no campo das políticas públicas quando da análise de eventual omissão do legislador na conformação da política e da adequação e da razoabilidade de eventual restrição imposta pelo mesmo ao direito social, levando-se em conta os meios utilizados e os fins a serem alcançados pela norma.

Para tanto, necessário, em primeiro lugar, que se verifique a moldura constitucional aplicável ao direito social em discussão, de modo que em a restrição efetuada pelo legislador a tal direito situando-se naquele espaço a ele reservado, que é o interior da moldura, não se pode afirmar que a política adotada seja inadequada ou desproporcional.

Por outro lado, pode ser que a moldura constitucional não seja de clara definição, não se sabendo ao certo o espaço de liberdade concedido ao legislador, hipótese em que sua decisão deverá ser respeitada, pois configurado está um caso de discricionariedade epistêmica, devendo preponderar, como visto, o princípio formal da competência do legislador, em detrimento do princípio material do direito fundamental.

Ao adotarmos essa linha, o “ativismo judicial” estará configurado no âmbito das políticas públicas quando o juiz adentra na política, anulando a legislação que a regulamenta e “fazendo a própria política”, ainda que o legislador não tenha se omitido e tenha observado o espaço permitido pela Constituição, com a adoção de critérios razoáveis na conformação da política pública.

Assim, devemos averiguar se:

- a) a norma constitucional atinente ao direito social em questão permite alguma margem de discricção ao legislador;

<sup>35</sup> MS 26.915/DF, Relator Ministro Gilmar Mendes.

<sup>36</sup> SARLET, Ingo Wolfgang (organizador) *Jurisdição e Direitos Fundamentais*. V. I, Tomo I, Anuário 2004/2005 Escola Superior da Magistratura do Rio Grande do Sul – AJURIS, Porto Alegre: Livraria do Advogado, ed. 2006, p. 160.

- b) o legislador se omitiu; e
- c) a regulamentação da política pública é razoável, ou seja, o legislador não extrapolou a moldura constitucional e não aniquilou com o direito fundamental objeto de regulamentação.

Se a primeira resposta for positiva, a segunda negativa e a última positiva, caso o juiz tenha desconsiderado a decisão do legislador, substituindo-a pela sua decisão, pautando-se na adoção dos seus próprios critérios, o “ativismo judicial” estará configurado.

Nessa linha, podemos citar como exemplo de “ativismo judicial” no controle das políticas públicas o comportamento judicial adotado em relação ao Benefício de Prestação Continuada – BPC, previsto no inciso V do artigo 203 da Constituição Federal de 1988.

Através do supracitado dispositivo constitucional foi instituída:

A garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

Ao mesmo tempo em que o poder constituinte criou o benefício a ser pago ao idoso e ao deficiente, delegou a sua conformação ao legislador, tendo sido concedida a ele certa discricionariedade.

O legislador, no § 3º do artigo 20 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, estipulou um critério de renda familiar no valor de ¼ do salário mínimo para fins de concessão de referido Benefício. Ao proceder desta forma, acabou por restringir o direito social em questão, o que é permitido, conforme acima mencionado.

Da leitura dos dispositivos constitucionais que permeiam a concretização de referido benefício, entretanto, não se pode afirmar que o legislador transbordou os limites da moldura constitucional a que está adstrito, pois estipulou um critério de miserabilidade, levando em conta o salário mínimo, tendo respeitando a garantia de um “mínimo existencial” e, ao mesmo tempo, cumpriu com o dever de observância da seletividade e da distributividade na concessão do benefício, conforme determina o inciso III do parágrafo único do artigo 194 da Constituição Federal de 1988. A constitucionalidade de referido benefício fora, inclusive, atestada pelo Supremo Tribunal Federal por ocasião do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.231– DF.

Assim, ainda que o direito social tenha sido restringido e, com isso, alguns cidadãos não tenham sido contemplados com o benefício em questão, não pode o magistrado, sob o pretexto de que se devem adotar outros critérios de miserabilidade que, a seu ver, são mais adequados, alterar a política pública adotada, adentrando no espaço reservado ao legislador, quando foram respeitadas as margens de discricionariedade a que ele estava adstrito pela Constituição.

Não é o que tem sido observado, entretanto, na maioria das instâncias judiciárias brasileiras, pois grande parte dos magistrados ignora o critério de renda de  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo, estipulado pelo legislador, determinando a concessão de referido benefício com base em outros critérios, aferidos pelo juiz de acordo com o caso concreto.<sup>37</sup>

#### 4 CONCLUSÃO

Apesar de não existir uma definição certa sobre “ativismo judicial”, sendo ela multidirecional, a expressão é muito utilizada, principalmente por aqueles que pretendem, de alguma forma, criticar o comportamento do Poder Judiciário, por discordar de certas posições adotadas em determinadas decisões judiciais.

Esse uso indiscriminado do termo, todavia, deve ser controlado, pois essa superabrangência acaba por enfraquecer a discussão sobre o “ativismo judicial”, sendo ela fundamental para o debate acerca da consolidação de uma democracia ideal.

Geralmente, o “ativismo” é identificado com posturas mais arrojadas do Judiciário, mas a discussão deve ser atrelada às causas desses comportamentos e se tais condutas encontram respaldo na Constituição Federal.

Atendo-se ao nosso caso, aqui no Brasil, percebe-se que a Constituição Federal atribuiu ao Poder Judiciário um novo papel, com a instituição de um Estado Democrático Social, quando referido Poder passou a ser corresponsável pela implementação dos direitos sociais, tendo ele deixado de ser neutro e passado a ser responsável pelo sucesso das finalidades sociais e políticas de referido Estado, motivo pelo qual, não podem os juízes ser taxados de “ativistas” quando adotam decisões com este viés.

---

37 STJ: Recurso Especial nº 397.943 – SP (2001/0192662-1); AgRg no Recurso Especial nº 529.928 – SP (2003/0072902-0), EDcl no AgRg no Recurso Especial n. 824.817 – SP (DJ 11/12/2006), no AgRg no REsp 688.089 – SP (DJ 21/03/2005), no Resp 536451 – SP (DJU 23/08/2004), nos Edcl no Resp 308711 – SP (DJU 03/05/2004) e no Resp 434417/RS (DJU 24/03/2003); STF: Rcl 4.164/RS, Rcl nº 3.805/SP, Rcl 4.280/RS, Reclamação 4374 MC/PE; TRF4: Apelação Cível nº 2003.72.00.001108-0/SC, etc.

Por outro lado, em respeito a igual opção do poder constituinte por uma democracia representativa e pela separação de poderes, não podem os magistrados agir ilimitadamente. Como tais limites não foram previstos expressamente e de forma clara na Constituição, devemos recorrer a outros instrumentos, sendo a doutrina um deles.

Assim, a teoria de Robert Alexy sobre as margens de discricionariedade do legislador pode ser utilizada como um limite à atuação do Poder Judiciário, limite este que, ao ser ultrapassado, configura um tipo de “ativismo judicial” a ser evitado.

Aplicando-se referida teoria no controle judicial das políticas públicas, o “ativismo” ocorre, conforme anteriormente afirmado, quando o juiz adentra na política, anulando a legislação que a regulamenta para “fazer a própria política”, mesmo quando não tenha havido omissão por parte do legislador e o mesmo tenha observado o espaço permitido pela Constituição, com a adoção de critérios razoáveis na conformação da política pública.

## REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. tradução Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

BRADLEY, C. Canon. *Defining the Dimensions of Judicial Activism*. *Judicature*, 66.6, 1983.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Em busca de um conceito fugidivo – o ativismo judicial*. Texto apresentado para discussão no Grupo de Estudos Jurisdição Constitucional e Direitos Fundamentais – IDP, no ano de 2011.

\_\_\_\_\_. *Juízo de ponderação na jurisdição constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2009.

BUCCI, Maria Paula Dallari. (organizadora). *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

CANOTILHO, J.J Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Livraria Almedina, 1998.

CANOTILHO, J. J. Gomes (coordenador); CORREIA, Érica Paula Barcha (coordenador); PIOVESAN, Flávia; SARLET, Ingo Wolfgang; CORREIA, Marcus Orione Gonçalves (coordenador); TOTHEMBURG, Walter Claudius;

ROSA, João Luiz Moraes; FEDERIGHI, Thaís de Figueiredo; PEREIRA, Ana Paula Magenis; TOURINHO, Camila Galvão. *Direitos Fundamentais Sociais*. São Paulo: Saraiva, 2010.

FERRAZ JR., Tércio Sampaio. *O Judiciário frente à divisão dos poderes: um princípio em decadência?* Disponível em: <<http://www.usp.br/revistausp/21/02-tercio.pdf>>. Acesso em: 05 ago. 2010.

GREEN, Craig. *An Intellectual History of Judicial Activism*. Emory Law Journal v. 58, 2009.

KRELL, Andreas J. *Direitos Sociais e Controle Judicial no Brasil e na Alemanha*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.

LINDQUIST, Stefanie A.; CROSS, Frank B. *Measuring Judicial Activism*. Oxford: University Press, 2009.

RAMOS, Elival da Silva. *Ativismo Judicial – Parâmetros Dogmáticos*. Saraiva: 2010.

SARLET, Ingo Wolfgang Sarlet (organizador) *Jurisdição e Direitos Fundamentais*. v. I, Tomo I, Anuário 2004/2005. Escola Superior da Magistratura do Rio Grande do Sul – AJURIS, Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

STRECK, Lenio Luiz. *Verdade e Consenso – Constituição, Hermenêutica e Teorias Discursivas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

---

# RESULTADOS DO ENCONTRO DE REGULAÇÃO DE LEITOS DE UNIDADE DE TERAPIA INTENSIVA (UTI) NO DISTRITO FEDERAL

*RESULTS OF THE FEDERAL DISTRICT REGULATION OF INTENSIVE  
CARE UNIT (ICU) BEDS MEETING*

---

*Jaqueline Barbosa Pinto Silva*

*Servidora do TJDFT e Graduada em Direito pela Universidade de Brasília*

*Juliano Vieira Alves*

*Servidor do TJDFT e professor na Escola Superior da Magistratura do Distrito Federal e na Unieuro. Mestre em Sociologia pela UnB, especializado em Direito Processual Civil, pelo UNICEUB e em Educação Continuada em Avaliação pelo IESB.*

SUMÁRIO: Introdução; 1: O SUS e o Reparelhamento do Estado; 2: O Poder Judiciário, a Administração Pública Gerencial e a saúde; 3: O “Encontro Técnico Regulação de Leitos de UTI no DF – Fortalecendo Parcerias”; 4 Considerações finais; Referências

**RESUMO:** O presente artigo analisa e contextualiza os resultados do “Encontro de Regulação de Leitos de Unidade de Terapia Intensiva (UTI) no Distrito Federal”. A iniciativa, realizada em dezembro de 2010, pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, em parceria com a Secretaria de Saúde, Defensoria Pública, Ministério Público e Procuradoria Geral do Distrito Federal, teve o escopo de compartilhar informações relacionadas à regulação dos leitos de terapia intensiva e estabelecer procedimentos que possam ajudar a minorar a escassez de vagas e diminuir o tempo de espera do cidadão para internação. Sua importância deve-se ao agravamento da questão nos últimos dois anos, tanto para o Poder Executivo, na garantia do direito à saúde como previsto na Constituição Federal de 1988, haja vista sua amplitude e a limitação financeira do Poder Público, tanto para o Poder Judiciário, no processamento de crescentes demandas individuais e exame de temas polêmicos, como judicialização das políticas públicas, violação da independência entre os Poderes e isonomia entre os cidadãos. O evento mostrou-se exemplo de práticas colaborativas de gestão, com potencial para oferecer respostas mais eficientes à população e ao interesse público.

**PALAVRAS-CHAVE:** Regulação de Leitos de Unidade de Terapia Intensiva (UTI) no Distrito Federal. Direito à Saúde. Judicialização das Políticas Públicas. Práticas Colaborativas de Gestão.

**ABSTRACT:** This article analyzes and contextualizes the results of “Federal District Intensive Care Unit(ICU) Beds Meeting”. The initiative, held in December 2010, promoted by the Federal District Court, in partnership with the Health Department, the Public Defender and the District Attorney, had the scope to share information related to the regulation of intensive care beds and establish procedures that may help alleviate the shortage of beds and decrease the patients admission waiting time. Its importance is due to the worsening of the question in the last two years, both for the Executive Branch, in guaranteeing the right to health as enshrined in the Constitution of 1988, given its scale and financial limitations of the government, as for the Judiciary Branch, in judging increasing individual demands and addressing controversial issues, such as judicialization of public policy, violation of the independence between the Powers and equality among citizens. The event was an example of collaborative practices of management, with the potential to deliver more effective responses to the population and the public interest.

**KEYWORDS:** Federal District Beds Intensive Care Unit (ICU) Regulation. Right to Health. Judicialization of Public Policy. Collaborative Management Practices.

## INTRODUÇÃO

*Independentemente de o Estado ter ou não dotação orçamentária para assegurar, satisfatoriamente, os direitos sociais previstos na Constituição Federal, é dever do Poder Judiciário garantir a aplicabilidade imediata e a máxima eficácia das normas constitucionais que conferem ao jurisdicionado o direito a um sistema de saúde eficiente<sup>1</sup>.*

*[...] em casos que tais, o bem maior a ser protegido é a vida e a dignidade humana, que se sobrepõe a qualquer outra dificuldade ou omissão do Estado<sup>2</sup>*

*[...] não prosperam as alegações de violação aos princípios da separação dos poderes e da reserva do possível. Por último, quanto ao excessivo ativismo judicial no âmbito das políticas públicas de saúde, não custa insistir que o maior requisito para a concessão da liminar é a própria gravidade da doença do impetrante. Privilegia-se, pois, o amplo acesso à saúde<sup>3</sup>.*

Esse tem sido o posicionamento predominante no Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT), que, com fundamento no direito à saúde e à vida, vem determinando, quase que ilimitadamente<sup>4</sup>, o custeamento pelo Distrito Federal (DF) de internações em Unidade de Terapia Intensiva (UTI) em hospitais particulares, de cidadãos que não encontram vagas nos leitos públicos. Contudo, tal inclinação tem gerado uma série de polêmicas, não somente jurídicas e políticas, que tangenciam fundamentos constitucionais como a independência entre os poderes e o princípio fundamental da igualdade, mas, sobretudo, econômicas e práticas.

1 TJDFT – Agravo de Instrumento 20100020136526, julgado em 09.02.2011.

2 TJDFT – Mandado de Segurança 20100020181752, julgado em 22.03.2011.

3 TJDFT – Mandado de Segurança n. 20100020047789, julgado em 06.07.2010.

4 De janeiro de 2010 até o corrente mês, apesar de haver algumas pouquíssimas decisões de juízos da primeira instância tenham indeferido esses pedidos, com fundamento no não preenchimento dos critérios administrativos definidos pela Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal (SES/DF) (v. g., processos de n. 2010.01.1.016487-0, 2010.01.1.104701-5, 2010.01.1.227258-8, 2011.01.1.064568-0, 2011.01.1.069610-9), todas foram reformadas na segunda instância.

Em notícia publicada pelo Correio Braziliense, em 7 de fevereiro de 2011<sup>5</sup>, cada leito em hospital particular custeado pelo Distrito Federal por força de liminar custa R\$3.000,00, 237% a mais que um leito no Hospital Regional de Santa Maria (HRSM).

Segundo o Relatório Anual de Atividades da Secretaria de estado da Saúde do Distrito Federal de 2010<sup>6</sup>, das 7025 internações ocorridas, 1103 aconteceram em razão de mandado judicial, o que representa quase 16% das internações. Conforme assesta a Associação de Medicina Intensiva Brasileira (Amib), em maio de 2010, a média mensal era de cinquenta leitos concedidos pelos hospitais particulares por força de liminares judiciais, sendo que o total de leitos da rede pública se restringe ao numero de 183 e o da rede privada 467, dos quais 111 são reservados os pacientes do Sistema Único de Saúde (SUS) por meio de contratos de convenio realizados com treze hospitais particulares<sup>7</sup>.

Em dezembro de 2010, o DF acumulou a dívida de R\$ 103 milhões aos hospitais particulares, que gerou diversas discussões tanto na via executiva quando judicial<sup>8</sup> e desestímulo às as contratações, diminuindo ainda mais os leitos disponíveis.

Não só a quantidade das internações representa um problema, como também sua duração. De acordo com a notícia e o Relatório supracitados, por motivos como a falta de regulação, a ausência de vagas intermediárias no hospital de origem e a fatal de meio de transporte para fazer a transferência, as internações por período superior a 30 dias totalizaram 1.938 casos. Esse quadro fático fez com que muitos juízes determinassem ao DF que, além disponibilizar o feito, deveria realizar inspeção diária com vistas ao paciente beneficiado para verificar a necessidade de sua manutenção na UTI<sup>9</sup>.

Não bastassem as questões financeiras, importante frisar que o leito ocupado por força de decisão judicial poderia ser daquele que aguarda em fila da Secretaria de Estado da Saúde do DF (SES/DF), cadastrado na Central de Regulação de Leitos, após ter sido submetido à avaliação de três profissionais da Rede Pública que apresentam relatório

5 Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/resenhaeletronica/MostraMateria.asp?cod=699921>>. Acesso em: 13 out. 2011.

6 Disponível em: < <http://www.saude.df.gov.br/sites/300/311/00000720.doc>>. Acesso em: 13 out. 2011.

7 Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/resenhaeletronica/MostraMateria.asp?cod=699921>>. Acesso em: 13 out. 2011

8 Nesse sentido: TJDFT APC 20050110567580, julgado em 14/03/2007. Também vale conferir os processos em que o Distrito Federal, a fim de diluir a dívida, chama ao processo a União: AGI 20100020035205, 2ª Turma Cível, julgado em 28/04/2010 e AGI 20090020156180, julgado em 19/05/2010.

9 TJDFT – AGI 20100020136639, julgado em 16/03/2011; AGI 20100020163184, julgado em 23/02/2011.

informando a prioridade, observados critérios próprios da área da medicina, no intuito de evitar que enfermo de situação mais grave seja atendido antes que enfermo de situação mais grave. A estatística mostra que, em 2010, houve 1014 óbitos na fila de espera, o que corresponde a 8,05% das solicitações<sup>10</sup>.

Ademais, além de não garantir o princípio da igualdade, as decisões judiciais nessa esteira podem contribuir para aumentar as discrepâncias sociais. Em estudo de 827 processo judiciais de medicamentos em 2005 e 2006 no estado de Minas Gerais, constatou-se que mais de 70% dos autores foram atendidos no sistema privado de saúde e 60,3% foram representados por advogados particulares, mostrando que “os pacientes que recorrem ao Poder Judiciário podem ter melhores condições socioeconômicas, considerando que podem arcar com as despesas processuais e podem ter maior conhecimento de seus direitos. Essa hipótese corrobora estudos que constataram maior proporção de processos oriundos de pacientes com menor grau de exclusão social”<sup>11</sup>.

Enfim, o quadro fático é alarmante. As soluções propostas até o momento, desenvolvidas pelo Poder Judiciário, não trouxeram resultados expressivos. O malabarismo com os argumentos teóricos, como a supremacia do princípio da dignidade humana, da saúde e da vida<sup>12</sup>, as razões de ordem ético-jurídica<sup>13</sup>, o princípio da inafastabilidade do Poder Judiciário<sup>14</sup>, juízo de ponderação de bens e interesses<sup>15</sup>, o ativismo judicial<sup>16</sup>, entre outros, embora possa colocar fim a um processo, não colocam fim ao conflito no âmbito do Distrito Federal. Ao contrário, o número de processos é cada vez maior e a decisão judicial é cada vez mais difícil, afastando-se da justificativa da própria existência desse poder – a distribuição de justiça de forma equitativa, equilibrada e isonômica, bem como a realização dos projetos inseridos na Constituição Federal<sup>17</sup>.

10 Disponível em: < <http://www.saude.df.gov.br/sites/300/311/00000720.doc>>. Acesso em: 13 out. 2011.

11 MACHADO, Marina Amaral de Ávila et al. Judicialização do acesso a medicamentos no Estado de Minas Gerais, Brasil. *Rev. Saúde Pública*. 2011, v.45, n.3, p. 594.

12 TJDF-T – MSG 20090020018345, julgado em 24/11/2009.

13 STF – RE n. 267.612.

14 STJ – RESP n. 650677 e TJDF-T no processo n. 2011.01.1.069610-9.

15 TJDF-T – AGI 20110020080540, julgado em 10/08/2011.

16 TJDF-T – MSG 20100020047789. Para os fins do presente texto, considera-se o ativismo uma atitude ou comportamento dos juízes no sentido de “participar da elaboração de políticas que poderiam ser deixadas ao arbítrio de outras instituições mais ou menos hábeis [...] e, por vezes, substituir decisões políticas deles derivadas por aquelas derivadas de outras instituições” (GARRIDO, 2008. p. 104).

17 NICOLAU JÚNIOR, Mauro. A decisão judicial e os direitos fundamentais constitucionais da democracia. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, v. 103, n. 389, jan./fev. 2007. p. 156.

De outro lado, os motivos defendidos pelo Poder Executivo, de limitação financeira e violação da independência entre os Poderes e da isonomia entre os cidadãos, bem como suas propostas de renegociar as dívidas e aumentar o número de leitos tampouco possuem a perspectiva de findar com o problema, haja vista que a demanda é crescente, sobretudo via judicial, e os recursos escassos.

O contexto, normalmente denominado judicialização das políticas públicas, tende a ser, nas circunstâncias descritas, cada vez mais sério e a relação entre Judiciário e Executivo cada vez mais sensível e tensa<sup>18</sup>.

No entanto, uma iniciativa realizada no TJDF, em dezembro do ano passado, pode ter contribuído para transformar esse quadro: o “Encontro Técnico Regulação de Leitos de UTI no DF – Fortalecendo Parcerias”. Com a participação de aproximadamente 200 pessoas, entre magistrados, membros do Ministério Público, da Procuradoria-Geral do Distrito Federal, da Defensoria Pública, servidores da Secretaria de Saúde e interessados no assunto, o evento ocorreu com o propósito de elaborar um protocolo de procedimentos relacionado à proposição de soluções a curto, médio e longo prazo, no âmbito das políticas públicas de saúde, visando atenuar os atuais conflitos no atendimento aos cidadãos.

O presente artigo visa, pois, analisar e contextualizar os resultados dessa experiência. A hipótese é de que práticas colaborativas de gestão como essas podem oferecer respostas mais eficientes à população e ao interesse público.

O trabalho encontra-se dividido em três capítulos. No primeiro, será relatado brevemente o histórico da criação do SUS, grande conquista nacional da democratização da saúde, e o reaparelhamento do Estado, que se compromete com maior eficiência para a garantia dos direitos sociais. No segundo, será exposto como o Poder Judiciário se insere nesse contexto. Sob essa ótica, no terceiro e último capítulo, serão avaliados os resultados do “Encontro Técnico Regulação de Leitos de UTI no DF – Fortalecendo Parcerias”, bem como apresentados seus desafios.

## 1 O SUS E O REAPARELHAMENTO DO ESTADO

De acordo com o compêndio “Audiências Públicas na Assembleia Nacional Constituinte: a sociedade na tribuna”, publicado pela Câmara dos Deputados, em que foram reunidos os relatos de audiências públicas promovidas pelas Subcomissões da Assembleia Nacional Constituinte, a criação do Sistema Único de Saúde foi esboçada na VIII Conferência

18 MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 2. ed. ver. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 712.

Nacional de Saúde – denominada “pré-Constituinte da saúde” –, promovida pelo Ministério da Saúde. Nesse evento, houve presença de mais de quatro mil pessoas. Porém, o setor privado, cuja participação prevista já era reduzida, “decidiu boicotar a conferência uma semana antes de sua abertura, o que pode ter contribuído para o posicionamento predominante em prol da saúde pública e gratuita manifestado no evento”<sup>19</sup>.

A obra apontou também como fatores que levaram à decisão política de reformar, unificar e universalizar o sistema de saúde brasileiro: precariedade do sistema nacional de saúde ao longo de todo o regime militar, deterioração das condições de saúde da população brasileira, insuficiência de recursos para a saúde, multiplicidade de órgãos atuando de forma sobreposta e fragmentada, baixa qualidade dos serviços e restrição do acesso à saúde curativa aos cidadãos conveniados ao Instituto Nacional de Assistência Médica e Previdência Social (Inamps)<sup>20</sup>.

Esse foi o contexto em que foi redigido o artigo 196 da Constituição Federal de 1988, reformulando a noção de saúde como direito de todo cidadão, sem qualquer discriminação, e dever do Estado, no que diz respeito a sua promoção, proteção, recuperação e reabilitação. A ampliação do termo ocorreu inclusive conceitualmente. Saúde passou a significar não apenas a inexistência de doenças, mas o conjunto de fatores composto por saneamento, moradia, alimentação, educação, transporte e lazer<sup>21</sup>.

Não obstante a relevância da conquista em termos de distribuição de renda e de promoção dos direitos sociais, a crise econômica do Brasil no final da década de 80 incitou grandes questionamentos sobre a capacidade do Estado de prover a saúde para a população. Concluiu-se que “em situações de desemprego de massa e de aumento da exclusão, onde se multiplicam e se diferenciam situações particulares, a operacionalização dos direitos como compensação de disfunções passageiras e relacionada a riscos conjunturais não funciona”<sup>22</sup>.

No entanto, viu-se que a crise do Estado Providência e do SUS cingia à sua forma de gestão: o retrocesso burocrático limitava-se não à extensão dos serviços do Estado em si, mas à utilização de regras

19 CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Audiências públicas na Assembleia Nacional Constituinte: a sociedade na tribuna*. BACKES, Ana Luíza; AZEVEDO, Débora Bithiah de; ARAÚJO, José cordeiro de. (org.). Brasília: câmara dos deputados, edições câmara, 2009. p. 461.

20 *Ibidem*, p. 462.

21 *Ibidem*, p. 463.

22 RIBEIRO, Patrícia Tavares. A questão social na história recente: implicações para a política de saúde no Brasil. In: *Physis: Revista de Saúde Coletiva*. Instituto de Medicina Social da UERJ. 2010. v.20, n.1, p. 25.

burocráticas rígidas, engessando o aparelho estatal e a prestação de serviços. Esse contexto foi amplamente modificado após o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), lançado em 1995. Contagiou o país a noção de introdução na administração pública da cultura e das técnicas gerenciais modernas, fornecendo ferramentas para a transição entre a administração pública burocrática e a administração pública gerencial.

A administração pública burocrática teria surgido na segunda metade do século XIX, na época do Estado Liberal, como forma de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista, tendo como princípios: profissionalização, ideia de carreira, hierarquia funcional, impessoalidade, formalismo. Nessa modalidade, o controle – a garantia do poder do Estado – configuraria a própria razão de ser do funcionário, e não o serviço aos interesses públicos. Isso, contudo, não representava um problema na época, porque os serviços do Estado seriam muito reduzidos: “o Estado limitava-se a manter a ordem e administrar a justiça, a garantir os contratos e a propriedade”.

Já a administração pública gerencial haveria emergido na segunda metade do século XX, não como rompimento total com o modelo anterior, mas como sua flexibilização, em resposta à expansão das funções econômicas e sociais do Estado e ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial. O novo modelo seria capaz de incitar o aumento da qualidade e da eficiência dos serviços sociais oferecidos pelo setor público, sendo essa sua prioridade, bem como a promoção da cidadania e da democracia. A eficiência envolveria três aspectos: a definição precisa dos objetivos; a garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros; e o controle ou cobrança *a posteriori* dos resultados. A promoção da cidadania e da democracia abrangeria mecanismos de descentralização e redução da hierarquia (horizontalização), tornando a administração pública permeável à maior participação e criatividade dos agentes privados e das organizações da sociedade civil. A administração pública gerencial estaria diretamente voltada para o cidadão, “cliente privilegiado” dos serviços prestados pelo Estado, e ao interesse público, que não se identifica com a afirmação do poder do Estado, mas com as necessidades do cidadão-cliente.

Fortalecendo a autonomia dos cidadãos, o papel do Estado se redefine: “deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor, coordenador e regulador desse

desenvolvimento”<sup>23</sup>. Essa dinâmica, no que diz respeito a questões como a da saúde, da educação, da cultura e da pesquisa científica, denominar-se-ia publicização, em que o Estado, ao mesmo tempo subsidiaria esses serviços – na medida em que envolvem investimento em capital humano, promovendo a cidadania, a democracia e a distribuição de renda mais justa, que o mercado é incapaz de garantir –, deveria também transferir para o setor público não estatal a produção dos serviços competitivos ou não exclusivos de Estado, estabelecendo-se um sistema de parceria entre Estado e sociedade para seu financiamento e controle.

Segundo o PDRAE, pretender-se-ia, assim, reforçar a governança, isto é:

a capacidade de governo do Estado, através da transição programada de um tipo de administração pública burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno, para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento do cidadão. O governo brasileiro não carece de ‘governabilidade’, ou seja, de poder para governar, dada sua legitimidade democrática e o apoio com que conta na sociedade civil. Enfrenta, entretanto, um problema de governança, na medida em que sua capacidade de implementar as políticas públicas é limitada pela rigidez e ineficiência da máquina administrativa<sup>24</sup>.

Ao refletir sobre a questão social na história recente e suas implicações para a política de saúde no Brasil, a mesma conclusão sobre as necessidades de modernização do Estado foi revelada por RIBEIRO<sup>25</sup>, quais sejam:

[...] de se reinventar as formas de solidariedade social; de uma melhor articulação na prática da democracia [...] Um Estado capaz de operacionalizar a equidade não como compensação às desigualdades da natureza ou às disparidades da sorte, mas concedendo permanentemente os meios para permitir ao indivíduo assistido trilhar com segurança os caminhos da existência. [...] de politizar a questão social e a busca da justiça por meio de processos de participação, articulação e deliberação democrática, de arbitragem social, e de estabelecimento de acordos que reforcem o vínculo

23 BRASIL, Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), 1995, p. 4.

24 Ibidem, p. 5.

25 RIBEIRO, op. cit., p. 25-26.

social e uma nova cultura política que realize em todos a sensação de pertencimento a uma mesma sociedade. Os caminhos para alcançar estes objetivos devem ser procurados nas experiências concretas da sociedade brasileira, vivenciadas nos vários recortes do território nacional.

Acredita-se que a audiência seja uma dessas experiências, que pela primeira vez, no âmbito do Judiciário, sobre o tema saúde, tenha incorporado a noção de técnicas mais modernas de administração pública que ensejam maior eficiência na prestação de serviços públicos. No seguinte capítulo serão apontados os elementos que induzem essa conclusão.

## **2 O PODER JUDICIÁRIO, A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL E A SAÚDE**

Embora os conceitos de eficiência e administração pública gerencial sejam consideravelmente conhecidos e praticados no âmbito do Executivo, acredita-se que o Judiciário somente os adotou institucionalmente em 2004, com a criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), por meio da Emenda Constituição n. 45. Sua incumbência, definida no §4º do art. 103-B da Constituição Federal, consiste em elaborar metas e de gestão dos serviços, considerando sua competência de controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário, a fim de aperfeiçoar a prestação jurisdicional. O novo órgão do Judiciário passou a contribuir para uma justiça menos formal e inerte e mais participativa e construtiva<sup>26</sup>.

A instituição não foi, inicialmente, aceita com tranquilidade, tendo sido questionada, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.367-1/DF, ajuizada pela Associação dos Magistrados do Brasil (AMB), a violação do princípio da separação e da independência dos Poderes. No entanto, venceu o entendimento de que, em que pese a tripartição do Poder, consagrada por Montesquieu, nas funções jurisdicional, legislativa e executiva, e a independência de cada um, vige os princípios da unicidade do Poder e da harmonia de suas funções (art. 1º e 2º da Constituição Federal), que funcionam não somente pelo sistema de controle denominado de “freios e contrapesos” no exercício de sua função

---

26 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Plano de Gestão para o funcionamento das Varas Criminais e de Execução Penal. Brasília. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/images/programas/justica-criminal/plano-gestao-varas-criminais-cnj.pdf>>. Acesso em: 01 out. 2011, p. 11.

típica, mas também pelo exercício de funções atípicas, predominantes dos outros<sup>27</sup>.

O CNJ, portanto, simplesmente fortaleceria uma das funções não típicas do Poder Judiciário: a executiva. O escopo seria de, por meio do aprimoramento do conhecimento setorial e maior aproximação da sociedade, e através de ações e projetos destinados ao controle nacional da atuação administrativo financeira e ético funcional do Judiciário, garantir sua eficiência, respondendo mais coerentemente às demandas de rápida evolução social, dentro de patamares éticos de desenvolvimento. Finalmente, o CNJ inseriu o Judiciário no movimento de modernização da Administração Pública e transição para o modelo gerencial, que, em vez de tratar a realidade com previsões abstratas e perenes, passou a se trabalhar com metas concretas e variáveis, a fim de melhor estabilizar as expectativas do jurisdicionado.

A ideia de eficiência também ganhou força no Judiciário em razão do desenvolvimento do conceito de acesso à justiça, cujo significado, mais do que viabilizar o direito de se chegar ao Judiciário representado, veio a ser, no Estado Democrático de Direito, o direito fundamental à prestação jurisdicional efetiva e à ordem jurídica justa, ou seja: o direito de sair do Judiciário com uma resposta jurisdicional adequada em prazo razoável<sup>28</sup>. Logo, o maior acesso à justiça implicou maior consciência da população sobre seus direitos, e, conseqüentemente, o crescimento da demanda e o aumento da expectativa com a qualidade dos serviços, o que, por sua vez, exigiu desenvolvimento de habilidades de gestão pelos magistrados e a adoção de técnicas da administração pública gerencial pelos tribunais<sup>29</sup>, como requisitos da garantia dos direitos<sup>30</sup>.

Reitera essa tese o sociólogo Boaventura de Sousa Santos<sup>31</sup>, ao afirmar que a reforma de direito material ou processual não têm muito significado se também não forem reformados: a) a organização judiciária

27 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 32-36.

28 CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria geral do processo*. 18. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 33.

29 CUNHA, Armando. A busca de maior vitalidade da gestão nas organizações do Poder Judiciário. *Cadernos FGV Projetos: Poder judiciário e gestão eficiente*, Rio de Janeiro, ano 5, n. 12, p. 46-52, mai./jun. 2010, p. 49.

30 YEUNG, Luciana L.; AZEVEDO, Paulo F. *Measuring efficiency of Brazilian courts with data envelopment analysis (DEA)*. In: Special Issue Efficiency and productivity: Data Envelopment Analysis, IMA J Management Math, p. 343-356. 25 mar. 2011. Disponível em: <<http://imaman.oxfordjournals.org/content/22/4/343>>. Acesso em: 16 out. 2011.

31 SANTOS, Boaventura de Sousa. Introdução à sociologia da administração da justiça. *Revista Crítica de Ciências sociais*, nº 21. Nov. 1986, p. 17.

para uma justiça democrática internamente; b) racionalização da divisão de trabalho; c) nova gestão dos recursos de tempo e de capacidade técnica; e d) reforma da formação e dos processos de recrutamento dos juízes. Sobre o último aspecto, assevera SANTOS<sup>32</sup> a necessidade de os magistrados adquirirem, além dos conhecimentos vastos e diversificados (econômicos, sociológicos, políticos) sobre a sociedade em geral, os conhecimentos sobre administração da justiça.

Com esses propósitos é que o CNJ emerge, como centralizador e racionalizador de gestão e administração do sistema judicial na inserção de práticas de cooperação/colaboração, intensificando as ações de articulações entre o Judiciário e os demais Poderes, com a finalidade de administrar as complexas e crescentes demandas e garantir a eficiência e o acesso à justiça<sup>33</sup>, bem como de prevenção de conflitos e promoção da cidadania e democracia.

No que atine à questão da saúde, a principal ação do CNJ consubstancia a Portaria n. 31/10, em que, “considerando o grande número de demandas envolvendo a assistência à saúde em tramitação no Poder Judiciário brasileiro e o representativo dispêndio de recursos públicos decorrente desses processos judiciais”, recomendou aos Tribunais de Justiça dos Estados que, dentre outras: a) até dezembro de 2010, celebrassem convênios que objetivassem disponibilizar apoio técnico composto por médicos e farmacêuticos para auxiliar os magistrados na formação de um juízo de valor quanto à apreciação das questões clínicas apresentadas pelas partes das ações relativas à saúde, observadas as peculiaridades regionais; b) orientassem aos magistrados vinculados, que ouvissem, quando possível, preferencialmente por meio eletrônico, os gestores, antes da apreciação de medidas de urgência; determinassem, no momento da concessão de medida abrangida por política pública existente, a inscrição do beneficiário nos respectivos programas; c) incluíssem a legislação relativa ao direito sanitário como matéria individualizada no programa de direito administrativo dos respectivos concursos para ingresso na carreira da magistratura; d) promovessem, para fins de conhecimento prático de funcionamento, visitas dos magistrados aos Conselhos Municipais e Estaduais de Saúde, bem como às unidades de saúde pública ou conveniadas ao SUS.

32 SANTOS, *Ibidem*, p. 32.

33 Essa finalidade se mostra expresso no II Pacto Republicano, que, por meio da articulação das três funções do Poder Público, em 13 de abril de 2009, instituiu pacote de ações, cujos objetivos coincidem com aqueles estabelecidos no Planejamento Estratégico do Poder Judiciário, formalizado pela Resolução n° 70, de 18 de março de 2009.

No TJDFT, o documento surtiu efeitos no prazo determinado, como será demonstrado a seguir.

### 3 O “ENCONTRO TÉCNICO REGULAÇÃO DE LEITOS DE UTI NO DF – FORTALECENDO PARCERIAS”

Após a realização de quatro reuniões, em que participaram representantes da magistratura e de diversos setores administrativos do TJDFT, membros do Ministério Público do DF, da Defensoria Pública do DF e da SES/DF, o TJDFT, em 10 de dezembro de 2010, realizou o Encontro Técnico Regulação de Leitos de UTI no DF, em que foram firmadas, no formato de uma carta de compromisso, 22 propostas: 10 de curto prazo; 11 de médio prazo e 1 de longo prazo.

Mais do que os resultados advindos dessas proposições, porém, o mérito do evento foi, como o próprio nome indicou, “fortalecer parcerias”, estabelecer um canal de comunicação e participação ativa entre os diversos setores envolvidos no problema, para que, em caráter de cooperação e em responsabilidade solidária e horizontal, pudessem desenvolver soluções e viabilizar ações para concretizar os direitos previstos constitucionalmente e as políticas públicas previamente definidas.

Esse formato, que, inclusive, já foi utilizado para trabalho de outros temas, como a questão fundiária no DF, apresenta-se bastante promissor. Deveras, como enfatiza FISHER<sup>34</sup>:

Um número cada vez maior de ocasiões requer negociação; o conflito é uma indústria em crescimento. Todos querem participar das decisões que lhes afetam; um número cada vez menor de pessoas aceita decisões ditadas por outrem. As pessoas diferem e usam a negociação para lidar com suas diferenças. Seja nos negócios, no governo ou na família, as pessoas chegam à maioria das decisões através da negociação.

Espaços como esse revelam esferas de resolução de conflitos que visam afastadas da estrutura de funcionamento do Judiciário, uma vez que, conforme ASENSI<sup>35</sup>, possui três limitações:

34 FISHER, Roger; URY, William; PATTON, Bruce. *Como chegar ao sim: a negociação de acordos sem concessões*. 2. ed. Rio de Janeiro: Imago, 1994, p. 16.

35 ASENSI, Felipe Dutra. *Judicialização ou juridicização? As instituições jurídicas e suas estratégias na saúde*. Physis: Revista de Saúde Coletiva. Instituto de Medicina Social da UERJ. 2010, vol.20, n.1, p. 43.

- a) o modelo adversarial da dinâmica judicial, associado ao princípio da inércia da jurisdição;
- b) a ênfase no momento da aplicação do direito posto, deixando em segundo plano a construção e reconhecimento de novos direitos pelo juiz e também a construção de direitos não-postos e vigentes no âmbito societário;
- c) a subvalorização metodológica e teórica em relação às demais instituições jurídicas e sociais, tais como Ministério Público, Defensoria Pública e Conselhos participativos.

Segundo o autor, “tão importante quanto o estudo dos fins de uma ação judicial, é o dos meios utilizados pelas diversas instituições para efetivar direitos”. Desse modo, processos de juridicização – de formação de consenso e o estabelecimento de estratégias extrajudiciais – poderiam oferecer, mais do que processos de judicialização – conflitos que são levados ao Judiciário na forma de algum instrumento processual – maior legitimidade democrática às decisões alocativas de recursos públicos em saúde e às decisões judiciais.

Os processos de judicialização exigem dos magistrados conhecimentos técnicos, organizacionais e estruturais sobre a saúde, bem como habilidades de mediação, pactuação e negociação, a fim de viabilizar o diálogo. Ainda, abrangem estratégias de execução proativa de políticas públicas, de modo a consolidar recursos, diretrizes e compromissos a serem implementados e a participação da sociedade civil para formular consensos efetivamente plurais, inclusive no processo de interpretação constitucional.

O Encontro Técnico de Regulação de Leitões de UTI no DF tem como principal consequência a concretização desse processo de juridicização, permitindo pensar uma nova forma de atuação das instituições jurídicas que ofereça respostas concretas e efetivas às necessidades da população.

Tais medidas alinham-se com o Planejamento Estratégico do TJDF 2010/2016, principalmente com os valores de Excelência (Desenvolver suas ações com emprego de melhores práticas de qualidade) e Pró-atividade (Antecipar a adoção de medidas que visem minimizar problemas futuros ou evitar que eles surjam); e os objetivos de estimular formas alternativas de resolução de conflitos (apoiar novos modelos de soluções de conflitos que viabilizem a pacificação social e contribuam para que o Poder Judiciário se torne mais ágil e acessível, resultando

alívio para o exercício da função jurisdicional) e de fortalecer as relações com as instituições parceiras e conveniadas (fomentar a interação e a troca de experiências entre o TJDF e as demais instituições públicas e privadas, com o fim de instituir parcerias e convênios que auxiliem a melhoria dos serviços jurisdicionais do Tribunal).

Outros elementos bem-sucedidos do Encontro Técnico de Regulação de Leitões de UTI no DF remetem à incorporação de elementos da Administração Pública Gerencial, como a especialização, a sistematização de dados e produção de estatísticas, o estabelecimento de protocolos e padrões, institucionalização das ações, estabelecimento de procedimentos de monitoramento e controle, criação de programas preventivos, formação dos participantes e ampliação dos recursos materiais.

Como desafios, este trabalho destaca a participação mais plural, a maior divulgação na mídia, o maior incentivo à participação dos magistrados, especialmente os de segunda instância e a participação de representantes do CNJ.

Em relação à participação mais plural e à maior divulgação na mídia, vale ressaltar que a pluralidade dos órgãos públicos jurídicos participantes já representa um mérito e que, não obstante, os próprios representantes desses órgãos já vislumbraram para uma próxima oportunidade a necessidade de se convidar outros especialistas de gestão e de saúde, como representantes do sindicato da rede privada, médicos intensivistas da rede pública, chefes de unidades, chefes de emergência. Entretanto, incumbe enfatizar a necessidade de participação da própria população, os pacientes e seus representantes, a fim de reforçar o importantes processo de *cidadanização*<sup>36</sup>:

O esforço para a garantia do direito à saúde remete ao próprio processo de cidadanização, ou seja, o processo de tornar garantias formais efetivamente exercidas pelos atores sociais em seu cotidiano. Não se trata mais de se ter o direito, mas de exercê-lo”.

No que se refere ao maior incentivo à participação dos magistrados, especialmente os de segunda instância, registrou-se que maior número de inscritos estava vinculado a SES/DF, ironicamente aqueles que mais entendem dos procedimentos técnicos de regulação de leitos em UTI. Entretanto, é inútil que magistrados adaptem seus entendimentos se desembargadores e órgãos colegiados continuarem reformando as decisões<sup>37</sup>. Por isso, importantíssima a participação de todos os juizes,

<sup>36</sup> Ibidem, p. 51.

<sup>37</sup> Conferir referência de n. 4.

inclusive para que legitimar a delimitação das novas funções do juiz no contexto da administração pública gerencial, que se encontram claramente em transformação.

Por fim, em referência à participação de representantes do CNJ, acredita-se que sua contribuição tange ao aproveitamento de seus amplos conhecimentos de gestão, à oportunidade de o DF lhe apresentar resultados e à possibilidade de interlocução de experiências com outros Estados.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A complexidade da questão da saúde do DF, especialmente no que se refere à regulação de leitos em UTI, “envolve aspectos políticos, sociais, éticos e sanitários, que vão muito além de seu componente jurídico e de gestão de serviços públicos”<sup>38</sup>.

A perspectiva da judicialização das políticas públicas referentes à saúde mostrou-se deveras simplificada para resolver a questão. A luta de forças argumentativas entre os Poderes Executivo e Judiciário, visível nas milhares demandas ajuizadas cotidianamente no TJDF, apresentou-se contraproducente, que passaram a produzir mecanismos de defesa que agravaram cada vez mais a situação, invertendo a lógica original do SUS e seus princípios de universalidade, integralidade e equidade<sup>39</sup>.

A conclusão que emerge desse conflito é a de que “a efetividade do direito à saúde requer um conjunto de respostas políticas e ações governamentais mais amplas, e não meramente formais e restritas às ordens judiciais”<sup>40</sup>.

Luiz Guilherme Marinoni<sup>41</sup> afirma que, uma vez que juiz não é eleito, a técnica representativa que legitima o processo jurisdicional e o poder das decisões judiciais é a participação dos cidadãos no processo decisório, que ocorre por meio do contraditório. Porém, no contexto atual de crescente autonomia dos cidadãos e de desenvolvimento da administração pública gerencial, que descentralizou os seus serviços e horizontalizou sua gestão, o contraditório foi ampliado. Os cidadãos podem participar não somente dos processos de judicialização,

38 VENTURA, Míriam. SIMAS, Luciana; PEPE, Vera Lúcia Edais; SCHRAMM, Firmin Roland. *Judicialização da saúde, acesso à justiça e a efetividade do direito à saúde*. v. 20, n. 1. Physis, 2010, p. 78.

39 MACHADO, Marina Amaral de Ávila. et, al. *Judicialização do acesso a medicamento no Estado de Minas Gerais*. v. 45, n. 3, Brasil: Revista Saúde Pública, 2011, p. 596-597.

40 VENTURA; SIMAS; PEPE; SCHRAMM, op. cit., p. 77

41 MARINONI, Luiz Guilherme. *Teoria geral do processo: curso de processo civil*. v. 1. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2006.

ao ajuizarem instrumentos processuais e contribuírem para a formação do convencimento judicial, mas também de processos de jurisdição, ao dialogarem com especialistas de diversas áreas de conhecimento, em ambiente de cooperação, conferindo maior legitimidade democrática às decisões alocativas de recursos públicos em saúde e às decisões judiciais.

Esses procedimentos modernos e complementares de abertura de espaços de comunicação para resolução de conflitos, de caráter democratizante, mostra-se como principal característica do Encontro Técnico de Regulação de Leitos de UTI no DF. Ao invés de opor Executivo e Judiciário, promoveu sua união, a fim de resolver em âmbito social um problema comum, os leitos de UTI no DF, possibilitando respostas mais coerentes e efetivas à população e ações mais concretas e legítimas às suas necessidades.

Nesse toar, 200 participantes, dentre os quais magistrados e servidores do TJDF, membros do Ministério Público do DF, da Defensoria Pública do DF e da SES/DF, reuniram-se em 10 de dezembro de 2010 e firmaram 22 propostas, de curto, médio e longo prazo, em atenção às recomendação da Portaria n. 31/10 do CNJ e aos valores e objetivos traçados no Planejamento Estratégico do TJDF 2010-2016. Tais proposições apresentaram elementos bem-sucedidos, que remetem à incorporação de elementos da administração pública gerencial ao Judiciário, como a especialização, a sistematização de dados e produção de estatísticas, o estabelecimento de protocolos e padrões, institucionalização das ações, estabelecimento de procedimentos de monitoramento e controle, criação de programas preventivos, formação dos participantes e ampliação dos recursos materiais.

Como desafios, foram apontadas a participação mais plural, a maior divulgação na mídia, o maior incentivo à participação dos magistrados, especialmente os de segunda instância e a participação de representantes do CNJ.

Conclui-se que o Encontro Técnico de Regulação de Leitos de UTI no DF apresentou bons resultados, em especial o fortalecimento de parcerias entre Executivo e Judiciário, ao estabelecer um canal de comunicação e participação ativa entre os diversos setores envolvidos no problema, em "...uma atuação mais harmônica e menos independente entre os três Poderes"<sup>42</sup>, para que, em caráter de cooperação e em responsabilidade solidária e horizontal, pudessem

42 ROMERO, Luiz Carlos. *Judicialização das políticas de assistência farmacêutica: o caso do Distrito Federal*. Série Textos para discussão/Conleg. 41. Brasília: Senado Federal, Consultoria Legislativa. Maio 2008, p. 47.

desenvolver soluções e viabilizar ações para concretizar os direitos previstos constitucionalmente e as políticas públicas previamente definidas.

O evento simboliza a complementação com novas práticas e a modernização da organização judiciária, “a qual não pode contribuir para a democratização da justiça se ela própria não for internamente democrática”<sup>43</sup>.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASENSI, Felipe Dutra. Judicialização ou juridicização? As instituições jurídicas e suas estratégias na saúde. *Physis: Revista de Saúde Coletiva*. Instituto de Medicina Social da UERJ. 2010, v.20, n.1.

BRASIL. Constituição (1988). *Emenda Constitucional n. 45*, de 30 de dezembro de 2004. Conhecida como a Reforma do Poder Judiciário. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm)>. Acesso em: 25 maio 2011.

\_\_\_\_\_. *LEI Nº 8.080, DE 19 DE SETEMBRO DE 1990* – Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. *Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE)*, 1995.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Audiências públicas na Assembleia Nacional Constituinte: a sociedade na tribuna*. BACKES, Ana Luíza; AZEVEDO, Débora Bithiah de; ARAÚJO, José cordeiro de. (org.). Brasília: câmara dos deputados, edições câmara, 2009.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria geral do processo*. 18. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2002.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Plano de Gestão para o funcionamento das Varas Criminais e de Execução Penal*. Brasília. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/images/programas/justica-criminal/plano-gestao-varas-criminais-cnj.pdf>>. Acesso em: 01 out. 2011.

43 SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. 12. ed. São Paulo; Cortez, 2008, p. 180..

CUNHA, Armando. A busca de maior vitalidade da gestão nas organizações do Poder Judiciário. *Cadernos FGV Projetos: Poder judiciário e gestão eficiente*, Rio de Janeiro, ano 5, n. 12, mai./jun. 2010.

DIDIER JÚNIOR, Fredie. *Curso de direito processual civil*. v. 1, Teoria geral do processo e processo de conhecimento. 11. ed. Salvador: JusPodivm, 2009.

DINAMARCO, Cândido Rangel. *A instrumentalidade do processo*. São Paulo: Malheiros, 2008.

FARIA, José Eduardo. Introdução: o judiciário e o desenvolvimento sócio-econômico". In: Jose Eduardo Faria (org.). *Direitos Humanos, direitos sociais e justiça*. São Paulo: Malheiros, 1994.

FISHER, Roger; URY, William; PATTON, Bruce. *Como chegar ao sim: a negociação de acordos sem concessões*. 2. ed. Rio de Janeiro: Imago, 1994.

GARRIDO, Alexandre, et all. O Supremo Tribunal Federal e a Força Normativa dos Fatos. *Revista Jurídica da Faculdade Nacional de Direito da UFRJ*. v. 1, n. 3 (Edição Especial), Rio de Janeiro: Faculdade Nacional de Direito, dez. 2008.

HABERMAS, Jürgen. *A constelação pós-nacional: ensaios políticos*. São Paulo: Literra Mundi, 2001.

MACHADO, Marina Amaral de Ávila et al. Judicialização do acesso a medicamentos no Estado de Minas Gerais, Brasil. *Rev. Saúde Pública*. 2011, vol.45, n.3. MARINONI, Luiz Guilherme. *Teoria geral do processo* (Curso de processo civil, v. 1). São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 2. ed. ver. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

NICOLAU JÚNIOR, Mauro. A decisão judicial e os direitos fundamentais constitucionais da democracia. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, v. 103, nº 389, jan./fev. 2007, p. 149/162.

RIBEIRO, Patrícia Tavares. A questão social na história recente: implicações para a política de saúde no Brasil. In: *Physis: Revista de Saúde Coletiva*. Instituto de Medicina Social da UERJ. 2010, v. 20, n.1.

ROMERO, Luiz Carlos. *Judicialização das políticas de assistência farmacêutica: o caso do Distrito Federal*. Série Textos para discussão/Conleg 41. Brasília: Senado Federal, Consultoria Legislativa. maio 2008.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Introdução à sociologia da administração da justiça. *Revista Crítica de Ciências sociais*, n. 21. Nov. 1986.

\_\_\_\_\_. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. 12. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

VENTURA, Miriam; SIMAS, Luciana; PEPE, Vera Lúcia Edais e SCHRAMM, Fermin Roland. *Judicialização da saúde, acesso à justiça e a efetividade do direito à saúde*. *Physis*. v.20, n.1, 2010.

YEUNG, Luciana L; AZEVEDO, Paulo F. *Measuring efficiency of Brazilian courts with data envelopment analysis (DEA)*. In: Special Issue Efficiency and productivity: Data Envelopment Analysis, *IMA J Management Math*, p. 343-356. 25 mar. 2011. Disponível em: <<http://imaman.oxfordjournals.org/content/22/4/343>>. Acesso em: 16 out. 2011.

---

# UMA ANÁLISE DO CONTROLE E AVALIAÇÃO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA PELO LEGISLATIVO, NOS MUNICÍPIOS DE BARRO E BAIXIO - CE

*AN ANALYSIS OF THE CONTROL AND EVALUATION OF BUDGET  
EXECUTION BY THE LEGISLATIVE POWER IN THE MUNICIPALITIES  
OF BARRO AND BAIXIO - CE*

---

*José Jordão Tavares de Sousa*

*Acadêmico do Curso de Bel. em C. Contábeis na FAFIC – Cajazeiras-PB*

*Heriano Azevedo de Lucena*

*Mestre em Administração e Desenvolvimento Rural - Docente na FAFIC – Cajazeiras*

*Joseilma Dantas Ageu*

*Especialista em Administração Financeira - Docente na FAFIC – Cajazeiras.*

SUMÁRIO: Introdução; 1 Metodologia da Pesquisa; 1.1 Coleta de Dados; 1.2 Universo da Pesquisa; 2 Aspecto Teórico Conceitual; 2.1 O Estado; 2.2 Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário); 2.2.1 Executivo; 2.2.2 Legislativo; 2.2.3 Judiciário; 2.3 Função Legislativa; 2.4 Atribuições dos Vereadores; 2.5 A Administração Pública; 2.6 Contabilidade Pública; 2.7 Execução Orçamentária; 3 Análise Descritiva dos Resultados; 3.1 Breve Histórico

do Município do Barro – CE; 3.1.1 Análise dos dados coletados na câmara do Barro - CE; 3.1.1 Análise dos dados coletados na câmara do Barro - CE; 3.1.2 Perfil dos vereadores da cidade do Barro – CE; 3.1.3 Mensuração dos conhecimentos técnicos dos legisladores; 3.1.4 Atuação no controle orçamentário; 3.2 Breve Histórico do Município de Baixo - CE; 3.2.1 Análise dos dados coletados na câmara de Baixo - CE; 3.2.2 Perfil dos vereadores da cidade de Baixo – CE; 3.2.3 Mensuração dos conhecimentos técnicos dos legisladores; 3.2.4 Atuação no controle orçamentário; Considerações Finais; Referências

**RESUMO:** O Poder Legislativo Municipal tem como uma de suas atividades típicas fiscalizar a execução orçamentária do município ao qual pertence. O presente artigo tem como objetivo analisar a atuação dos integrantes do Poder Legislativo dos Municípios de Barro e Baixo – CE, quanto ao nível de conhecimentos técnicos, bem como quanto à atuação no acompanhamento da execução orçamentária nos referidos Municípios. É uma pesquisa descritiva, onde o problema é tratado de forma qualitativa, pois, analisa uma variedade de informações conceituais e práticas. Como resultado constatou-se que em sua maioria são do sexo masculino, quase todos têm mais de um mandato, havendo poucos representantes jovens nas duas casas legislativas. Sobre o nível de conhecimento quanto às suas atribuições é importante destacar que ficou aquém do desejado, mostrando despreparo para a função legislativa. Concluindo-se que os mesmos necessitam ampliar os conhecimentos acerca da função fiscalizadora.

**PALAVRAS-CHAVE:** Legislativo. Orçamento. Competência. Controle. Função Fiscalizadora

**ABSTRACT:** The legislative council has as one of your typical activities to monitor budget execution of the municipality belongs. This article aims to analyze the performance of members of the Legislature of Municipalities of Barro and Baixo - CE, the level of technical expertise, as well as the performance monitoring of budget execution in those municipalities. A descriptive research, where the problem is treated in a qualitative way, for analyzing a variety of conceptual and practical information. As a result it was found that the majority are male,

almost all have more than one term, there are few youth representatives in both chambers. On the level of knowledge about their assignments is important to highlight that was lagging behind, showing lack of preparation for the legislative function. It is concluded that they need to expand knowledge about the supervisory role.

**KEYWORDS:** Legislative. Budget. Competence. Control. Supervisory Function.

## INTRODUÇÃO

O Poder Legislativo Municipal tem como uma de suas atividades típicas, controlar e avaliar a execução orçamentária do município ao qual pertence, observando princípios e leis que delimitam a atuação do Poder Executivo.

Controlar significa verificar se as atividades desenvolvidas pelo Poder Executivo estão de acordo, ou seja, se não estão desviando-se dos objetivos ou das normas e princípios que as regem. Avaliar é a tarefa de mensurar, através de parâmetros pré-estabelecidos, tais como os objetivos, a atuação do executivo, assim como ouvir a manifestação popular que sempre traz consigo o desejo de melhorias para a sua cidade.

Segundo a CGU<sup>1</sup>, em seu manual - O vereador e a fiscalização dos recursos públicos :

O papel da Câmara Municipal consiste em fiscalizar a atuação do gestor público na administração das finanças do município, atendendo principalmente para o cumprimento da legislação acerca da contabilidade pública e da responsabilidade fiscal, a correta utilização do dinheiro no atendimento das necessidades sociais e o equilíbrio entre receitas e despesas.

O mundo passa por sérias mudanças, o mercado de trabalho exige cada dia mais que os profissionais tenham domínio dos diversos conhecimentos necessários para o desempenho profissional, colocando-os em prática nos ambientes de trabalho. No setor público também já é notório essa necessidade de que os nossos representantes políticos sejam capazes de cumprirem suas funções executiva, legislativa e judiciária em consonância com as determinações legais.

---

1 BRASIL. O vereador e a fiscalização dos recursos públicos municipais / Presidência da República, Controladoria-Geral da União. – Brasília: CGU,2009. p. 27.

Baseado neste contexto o presente artigo tem como objetivo principal analisar a atuação dos integrantes do poder legislativo dos Municípios de Barro e Baixio – CE, quanto ao nível de conhecimentos técnicos dos vereadores destes municípios, bem como a atuação no acompanhamento da execução orçamentária nos referidos municípios.

## 1 METODOLOGIA DA PESQUISA

Esta é uma pesquisa de campo, descritiva, exploratória, onde o problema é tratado de forma qualitativa, pois, analisa uma variedade de informações conceituais dos ocupantes do Poder Legislativo dos Municípios de Barro e Baixio - CE e o método utilizado foi o dedutivo de abordagem, por meio do qual se buscou afirmativas gerais sobre as atribuições constitucionais pertinentes ao cargo de legislador, partindo da apreciação do disposto no artigo 31 da Constituição Federal.

### 1.1 COLETA DE DADOS

O estudo foi realizado através de questionário semi estruturado, sendo aplicado de forma individualizada entre os dias 28/04 e 05/05 de 2011, em ambos os municípios .

### 1.2 UNIVERSO DA PESQUISA

A presente pesquisa foi aplicada nas Câmaras Municipais das Cidades de Barro e Baixio – CE, buscando com isso, conhecer o perfil dos vereadores, os conhecimentos que os mesmos possuem sobre o Poder Legislativo, bem como a atuação dos mesmos em relação à função fiscalizadora no controle orçamentário municipal. Para tanto, foram entrevistados todos os vereadores do Município de Barro (09) e todos os vereadores de Baixio (09), ambos localizados no Estado do Ceará.

## 2 ASPECTO TEÓRICO CONCEITUAL

### 2.1 O ESTADO

O Estado é o regulador das relações existentes dentro dos limites de seu território e, ao mesmo tempo, suscetível de regulamentação.

Segundo Barreto<sup>2</sup>, no que se refere ao conceito: “*O Estado pode ser entendido como sendo a Pessoa Jurídica de Direito Público Externo, dotada*

2 BARRETO, Alex Muniz. *Direito Administrativo*. CL EDIJUR: Leme/SP, 2006. p. 23.

*de autoridade político-institucional no âmbito interno e soberania no plano internacional”.*

Estado significa, pois, a autoridade máxima de uma nação e possui três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) distintos e inseparáveis que dão suporte e manutenção a sua estrutura que é composta por três elementos (o Povo, o Território e o Governo). O agrupamento destas instituições, pois mantém o equilíbrio do País.

A este respeito, Meirelles<sup>3</sup> afirma que:

O Estado é constituído de três elementos originários e indissociáveis: Povo, Território e Governo soberano. Povo é o componente humano do Estado; Território, a sua base física; Governo soberano, o elemento condutor do Estado, que detém e exerce o poder absoluto de autodeterminação e auto-organização emanado do Povo.

Com base na descrição dos elementos que formam o Estado, pode-se dizer que o Governo é um dos elementos e tem a função concedida pelo povo através de seus representantes eleitos de conduzir a nação ao crescimento organizado e sistemático, priorizando sempre o bem comum.

## **2.2 PODERES (EXECUTIVO, LEGISLATIVO E JUDICIÁRIO)**

De acordo com o Art.2º da Constituição Federal<sup>4</sup> de 1988, citado por Barreto, a composição dos poderes do Estado, bem como sua divisão, pode ser definida na seguinte narrativa:

Os Poderes do Estado são, na clássica tripartição de funções elaborada por Aristóteles e desenvolvida por Montesquieu, até hoje adotada nos estados Democráticos, o Executivo, o Legislativo e o Judiciário, todos independentes e harmônicos entre si.

Os Poderes servem para estruturar o Estado de forma organizada, através do desmembramento de suas funções e, ao mesmo tempo, da ligação existente entre estes.

3 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 36.ed. São Paulo/SP: Malheiros Editores Ltda, 2010. p. 61.

4 CONSTITUIÇÃO FEDERAL(1988), apud BARRETO, Alex Muniz. *Direito Administrativo*. CL EDIJUR: Leme/SP, 2006, p. 24.

Para Barreto<sup>5</sup> :

Os Poderes são imanentes e estruturais do Estado e a cada um deles corresponde um conjunto de funções que lhes são conferidas com precipuidade (funções típicas) e outras que decorrem do exercício de suas atribuições institucionais secundárias (funções atípicas).

O Estado é organizado de maneira que suas ações são bem distribuídas de acordo com a natureza de cada fato que resulta na ação do Estado através do Judiciário, do Executivo ou do Legislativo e suas respectivas ramificações administrativas, ou seja, seus departamentos e secretarias.

### 2.2.1 EXECUTIVO

O Poder Executivo do Estado tem a função de governar a população e administrar os interesses públicos, de acordo com a legislação vigente no País.

Segundo a CGU<sup>6</sup>, em seu manual - O vereador e a fiscalização dos recursos públicos – diz: “O Poder Executivo deve praticar atos de chefia de Estado, de chefia de Governo e de administração [...]”

Portanto, ao Executivo compete o comando, ou seja, a administração, além de exercer a função de Governo, através da conversão das leis em atos que visam por obrigatoriedade os interesses públicos, ou seja, da coletividade.

### 2.2.2 LEGISLATIVO

O Poder Legislativo tem a função de elaborar as leis e fiscalizar os atos do poder público, de maneira que viabilize a existência de trabalhos transparentes e condizentes com a legislação vigente no País, visando sempre o bem-estar da sociedade.

Barreto<sup>7</sup>, afirma: “Ao Legislativo cabe, sobretudo, a elaboração das leis, ou seja, desempenhar a função típica de produzir normas, bem como a de fiscalizar os atos do Poder Público.” Desse modo, podemos afirmar que o Poder Legislativo tem uma função muito importante, pois é o responsável pela legislação e fiscalização dos recursos públicos e,

---

<sup>5</sup> Ibidem, p.24.

<sup>6</sup> BRASIL. *O vereador e a fiscalização dos recursos públicos municipais* / Presidência da República, Controladoria-Geral da União. – Brasília: CGU,2009, p. 12.

<sup>7</sup> BARRETO, op. cit., p. 24.

como tal, é fundamental a sua imparcialidade para manter o sistema administrativo equilibrado.

### **2.2.3 JUDICIÁRIO**

De acordo com Barreto<sup>8</sup>, o Judiciário possui a função de dirimir os conflitos de interesse existentes no meio social, através da aplicação de leis aos casos concretos submetidos a sua apreciação de forma impositiva. Portanto, o Judiciário é bem organizado no que se refere à estrutura, possibilitando com isso, maior eficácia na aplicabilidade das leis nos casos concretos de punição.

### **2.3 FUNÇÃO LEGISLATIVA**

A Controladoria Geral da União<sup>9</sup>, em seu manual – O vereador e a fiscalização dos recursos públicos – afirma que:

A função legislativa consiste em elaborar, apreciar, alterar ou revogar as leis de interesse para a vida do município. Essas leis podem ter origem na própria Câmara ou resultar de projetos de iniciativa do Prefeito, ou da própria sociedade, através da iniciativa popular.

O Poder Legislativo tem a função de elaborar as leis, assim como modificá-las ou suspendê-las, de modo que seja preservado sempre os interesses da sociedade. O trabalho do legislador deve ser pautado de forma que não afete os interesses da coletividade. O Parlamento ou Poder Legislativo é formado por representantes do povo, eleitos pelo povo com a finalidade de representar os interesses da população, através da elaboração de leis, como também, da fiscalização dos recursos públicos.

### **2.4 ATRIBUIÇÕES DOS VEREADORES**

O Vereador é eleito para representar a população local através do exercício de suas funções dentro do Poder Legislativo. Eles têm o dever de fiscalizar e legislar em prol do município. Essas duas atribuições representam as suas funções típicas.

---

8 BARRETO, op. cit., p.36.

9 BRASIL, op. cit., p.16.

## 2.5 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Administração Pública surgiu há muito tempo e no decorrer desse tempo vem aperfeiçoando-se e sendo moldada de acordo com a cultura de cada país. Administrar os recursos de uma nação, ou seja, o patrimônio público, não é uma tarefa simples, pois são pertencentes à população do país e administrados por pessoas eleitas pelo povo com a finalidade de obter recursos para atender as necessidades da população de acordo com a Lei Orçamentária.

A Administração Pública está assim definida por CASTRO<sup>10</sup>:

A administração é o conjunto de órgãos instituídos, para a consecução concreta dos objetivos do governo, em sentido formal, e a atividade pública ou serviço público, em sentido material. Em sentido objetivo, administração pública significa a atividade concreta do Estado, dirigida a consecução das necessidades coletivas de modo direto e imediato.

## 2.6 CONTABILIDADE PÚBLICA

Contabilidade Pública significa a contabilização do patrimônio público, acompanhando as suas alterações patrimoniais decorrentes de movimentações financeiras e registrando as mesmas de acordo com as leis que regulamentam a contabilidade dos bens, direitos e obrigações de natureza pública. O Fundamento legal para a prática da Contabilidade Pública, de acordo com Silva e Niyama<sup>11</sup> é:

O modelo contábil atual está alicerçado na Lei 4.320/64, que trouxe regras para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Em 2000, foi publicada a Lei Complementar 101, intitulada Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabeleceu normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e representou um grande avanço no controle das contas públicas.

## 2.7 EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Orçamento Público é o mecanismo elaborado para limitar as despesas orçamentárias a possibilidade de receitas orçamentárias em um

10 CASTRO, Domingos Poubel de. *Auditoria e Controle Interno na Administração Pública*. 2.ed. São Paulo, Atlas. 2009. p. 17.

11 SILVA, César Augusto Tibúrcio; NIYAMA, Jorge Katsumi (Org.). *Contabilidade para concursos e exame de suficiência*. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2011. p. 339.

determinado período, geralmente um ano; onde o mesmo evidencia todas as despesas que serão fixadas e todas as receitas que serão previstas, não podendo as despesas ser superiores as receitas e vice-versa.

A definição de Receitas orçamentárias com base nos ensinamentos de Silva e Niyama<sup>12</sup>:

São os ingressos obtidos pelo Poder Público, não passíveis de devolução, para cobertura das despesas públicas. Podem ser efetivas (também conhecidas como receitas correntes, como a arrecadação de impostos e serviços prestados) ou não efetivas (são as receitas de capital ou por mutação patrimonial, como a venda de um bem). A Lei 4.320/64 estabelece como estágios da execução da receita orçamentária: o *lançamento* (procedimento administrativo tendente a verificar a ocorrência do fato gerador da obrigação correspondente); a *arrecadação* (entrega dos recursos devidos ao Tesouro para agentes arrecadadores); e o *recolhimento* (transferência dos valores arrecadados à conta específica do Tesouro).

A execução do orçamento significa o gasto propriamente dito dos recursos arrecadados e com previsão de arrecadação discriminada no orçamento, obedecendo aos estágios de execução (lançamento, arrecadação e recolhimento) e, fundamentados no Plano Plurianual (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA).

### 3 ANÁLISE DESCRITIVA DOS RESULTADOS

A presente pesquisa foi aplicada nas Câmaras Municipais das Cidades de Barro e Baixio – CE, buscando com isso, conhecer o perfil dos vereadores, os conhecimentos que os mesmos possuem sobre o Poder Legislativo, bem como a atuação dos mesmos em relação à função fiscalizadora no controle orçamentário municipal.

#### 3.1 BREVE HISTÓRICO DO MUNICÍPIO DO BARRO – CE

Barro é um dos Municípios que compõem o Estado do Ceará, localizado na *Microrregião de Barro*, mesorregião do *Sul Cearense*, distante 467 km da Capital, Fortaleza. Era distrito do município de *Milagres*. É cortado pela BR-116, uma das mais importantes do *Brasil*. Segundo o IBGE, em 2010 sua população era estimada em 21.435 habitantes.

<sup>12</sup> SILVA; NIYAMA, op. cit., p. 340.

O município tem oito distritos: Barro (sede), Brejinho, Cuncas, Engenho Velho, Iara, Monte Alegre, Santo Antônio e Serrota. Sua principal fonte de renda está voltada para a *agricultura*, principalmente para o cultivo do *milho*, *feijão*, *algodão*, frutas tropicais e a Pecuária.

### 3.1.1 ANÁLISE DOS DADOS COLETADOS NA CÂMARA DO BARRO - CE

Foram entrevistados todos os vereadores que compõe o Poder Legislativo do Município de Barro - CE, entre os dias 28 de Abril e 05 de Maio de 2011. O questionário foi aplicado de forma individual, onde, portanto, cada vereador respondeu separadamente, possibilitando, com isso obter um resultado fidedigno à realidade existente e, com isso, enriquecendo a pesquisa realizada.

### 3.1.2 PERFIL DOS VEREADORES DA CIDADE DO BARRO – CE

A participação feminina no Poder Legislativo Barrense representa somente 22%, enquanto a masculina ocupa posição de destaque com 78%. Foi constatado através da pesquisa que a faixa etária média desses legisladores é de 48 anos. A pesquisa também apontou que a maioria dos vereadores da Câmara Municipal do Barro possui ampla experiência com as atividades legislativas, visto que em média têm acima de 03 mandatos, conforme se vê abaixo:

**TABELA 02 – QUANTIDADE DE MANDATOS POR VEREADOR**

| VEREADOR   | NÚMERO DE MANDATOS |
|------------|--------------------|
| Vereador 1 | 02                 |
| Vereador 2 | 01                 |
| Vereador 3 | 01                 |
| Vereador 4 | 04                 |
| Vereador 5 | 03                 |
| Vereador 6 | 04                 |
| Vereador 7 | 04                 |
| Vereador 8 | 05                 |
| Vereador 9 | 05                 |
| MÉDIA      | 3,22               |

Fonte: Dados coletados na Pesquisa, 2011.

Quanto ao grau de escolaridade foi percebido que a maioria está entre o ensino fundamental completo e o ensino médio. Observa-se que de modo geral, o nível de escolaridade dos vereadores do Município do

Barro está em consonância com o que se pode observar na maioria dos Municípios do Ceará. Entretanto, a qualificação daqueles que fiscalizam o dinheiro público é muito importante, principalmente em cursos nas áreas de administração, economia, contabilidade e direito. Essa transformação tem que acontecer para que, pelo menos no aspecto teórico, a população possa ter certeza de que o município está sendo controlado por pessoas capazes de entender com maior facilidade suas atribuições, bem como, apresentar em função disto, propostas condizentes com a realidade local e alicerçadas em estudos e estratégias de gestão responsável, de modo que o mesmo cresça organizado e dentro de um planejamento sistemático e eficaz.

### **3.1.3 MENSURAÇÃO DOS CONHECIMENTOS TÉCNICOS DOS LEGISLADORES**

Buscando mensurar o nível de conhecimento dos Vereadores sobre a competência exclusiva do executivo municipal, no tocante a criação de leis por assunto, apenas 11% dos vereadores responderam corretamente. Na verdade 89% dos entrevistados não conseguiram discernir entre as opções sugeridas no questionário, sobre qual daqueles assuntos seria o Município legítimo para criação de leis. Lamentavelmente, percebe-se que a falta de conhecimentos técnicos ainda é um problema presente nas Câmaras Municipais da região.

No que se refere às matérias onde a iniciativa de criação de leis pertence exclusivamente ao Poder Legislativo Municipal, foi registrado um índice de 33,33% dos vereadores que não souberam responder corretamente, o que demonstra claramente que ainda existe a falta de conhecimento dos mesmos quanto à quais leis a iniciativa de criá-las pertence exclusivamente ao executivo ou ao legislativo municipal.

Por estarmos vivendo a globalização das economias mundiais, o Brasil avançando em seu desenvolvimento, e diante da evolução das tecnologias de comunicação, não é mais justificável que tal desconhecimento ainda ocorra por parte daqueles a quem é confiado governar o País.

A respeito do que deve ser respeitado pela Lei Orgânica do Município, quando de sua elaboração em consonância aos dispositivos da Constituição Federal, tal como dar posse ao prefeito e ao vice-prefeito no 1º dia de janeiro do ano subsequente ao da eleição, foi verificado que apenas 11% do total, ou seja, apenas um dos vereadores tinha conhecimentos sobre as diretrizes mínimas que a Carta Magna impõe.

Quanto aos critérios para aprovação da Lei Orgânica do Município, todos os vereadores responderam corretamente, assinalando a alternativa que tinha como resposta a necessidade de que houvesse presentes à sessão, no mínimo 2/3 (dois terços) dos vereadores.

No quesito da pesquisa que se referia aos conhecimentos sobre as peças orçamentárias (plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual), constatou-se que apenas 33,33% dos mesmos conheciam os principais pontos da sistemática de elaboração dos mesmos.

É importante para o município, que os vereadores conheçam profundamente as Leis que tratam dos planos: plurianual, anual e diretrizes orçamentárias. Baseado nesses planos é que se executam as ações da administração pública. Desta forma, como é que um vereador vota a favor de um plano plurianual ou anual e estabelece diretrizes que irão representar as prioridades em um determinado ano, se não possuir os conhecimentos mínimos necessários a respeito dessas matérias? Ou seja, eles ao invés de contribuírem com o município que fazem parte, estão fazendo o papel inverso, não executando corretamente sua atribuição.

Quanto à função fiscalizadora, foram questionados se o legislativo municipal poderia ou não rejeitar o parecer emitido pelo Tribunal de Contas, apesar de básica, ainda assim, um deles não soube responder corretamente, ou seja, afirmou que não poderiam rejeitar tal parecer, o que não é verdade. Quando perguntados sobre quais formas podem ser utilizadas pelos vereadores para exercerem a função fiscalizadora do Poder Legislativo Municipal, 11% acertaram e 89% erraram. Os vereadores demonstram com isso pouco conhecimento das leis que norteiam as atividades de um vereador.

### **3.1.4 ATUAÇÃO NO CONTROLE ORÇAMENTÁRIO**

Acompanhar a execução do orçamento é muito importante para o município. É uma tarefa que não pode deixar de ser desempenhada pelos vereadores. Todos têm que ter esse compromisso, afinal, faz parte de duas atribuições.

Na pesquisa realizada 77,78% dos vereadores afirmaram que têm o hábito de acompanhar mensalmente a execução orçamentária do seu município analisando detalhadamente as prestações de contas encaminhadas pelo executivo. Chamou bastante atenção, o fato de que a maioria deles não têm tido o cuidado de confrontar sempre as despesas e receitas com o que foi estabelecido na Lei Orçamentária, dos entrevistados apenas 66,67% responderam que têm esse cuidado.

A Lei Orçamentária necessita ser comparada com os demonstrativos contábeis da execução orçamentária. Isso é fundamental dentro das atividades de fiscalização das contas públicas municipais e deve ser desempenhada por todos os vereadores.

Quanto a fazer ou não a solicitação do poder executivo na perspectiva de obter esclarecimentos acerca de alguma despesa/receita constantes nos balancetes, 100% responderam que Sim. O resultado obtido nessa pergunta foi satisfatório, pois o executivo tem que estar sendo cobrado no intuito de esclarecer para o legislativo e a população a causa e o efeito de seus atos para os cofres públicos, como para o município de uma forma geral.

No tocante a já ter participado ou requerido a criação de alguma Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI, 67% deles afirmaram que sim já os 33% restantes responderam que nunca o fizeram.

O resultado mostra um percentual bom de comprometimento dos vereadores para investigar as ações do Poder Executivo. A medida que solicitam Comissões Parlamentares de Inquérito – CPI e/ou participam, demonstram interesse em saber de que forma está sendo aplicado o dinheiro público.

Quanto, a saber, quem participa da fase de elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual – LOA no seu município, viu-se que 77,78% dos vereadores assinalaram que somente o Executivo participa; 11,11% responderam que o Executivo e o Legislativo são envolvidos, já o restante 11,11% responderam que o Executivo, o Legislativo e a Sociedade são participantes da fase de elaboração.

O Executivo, o Legislativo e a Sociedade têm que participar da fase de elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual – LOA. Não é coerente que somente o Executivo participe.

Sobre a pergunta que verifica quais os meios utilizados pelos vereadores para manterem-se atualizados sobre as normas relativas à execução de Programas, Convênios e Projetos em execução no seu município, obteve-se que 22,22% dos vereadores afirmaram que utilizam a Internet e solicitam do Executivo, cópias dos convênios, projetos e programas firmados, enquanto que 66,67% utilizam somente as cópias solicitadas ao Executivo e os 11,11% restantes somente a Internet.

Sobre já ter feito alguma vez uma pesquisa de mercado para conferir se os preços praticados pelas empresas vencedoras de processos licitatórios no seu município estão em conformidade com o praticado no mercado local, 66,67% responderam que sim e 33,33% responderam que não.

O número de vereadores que fazem esse tipo de análise é satisfatório. Contudo, isso não é o bastante, pois é necessário o empenho de todos. A abertura de processos licitatórios requer que os vereadores acompanhem de perto, de que forma vão ser desenvolvidos os trabalhos da empresa vencedora, fazendo com que a mesma cumpra a sua parte no negócio firmado.

### **3.2 BREVE HISTÓRICO DO MUNICÍPIO DE BAIXIO - CE**

Baixio é um município brasileiro pertencente ao Estado do Ceará, Localizado na microrregião de Lavras da Mangabeira, mesorregião do Centro-Sul Cearense e distante 450 km da Capital do Estado (Fortaleza). Ocupa uma superfície de 142 km<sup>2</sup>. Possui 6026 habitantes, residindo 3304 na Zona Urbana e 2722 na Zona Rural do município. A Cidade comemora o dia da sua emancipação política no dia 15 de Setembro.

#### **3.2.1 ANÁLISE DOS DADOS COLETADOS NA CÂMARA DE BAIXIO - CE**

Foram entrevistados todos os vereadores que compõe o Poder Legislativo do Município de Baixio - CE, entre os dias 28 de Abril e 05 de Maio de 2011. O questionário foi aplicado de forma individual, onde cada vereador respondeu separadamente.

#### **3.2.2 PERFIL DOS VEREADORES DA CIDADE DE BAIXIO – CE**

A pesquisa apontou que dos 09 membros, 05 são do sexo masculino e 04 do sexo feminino. Pode-se observar que a participação feminina no Poder Legislativo do Município de Baixio é de 44%, e a masculina tem participação equivalente a 56%. Nota-se com isso, que existe um equilíbrio entre os sexos, quanto ao número de ocupantes das vagas do Poder Legislativo daquele Município o que representa a participação cada vez maior das mulheres nas decisões do Município de Baixio.

Através da pesquisa foi constatado que a média de idade desses legisladores é de 46 anos. A ausência da participação de jovens exercendo a função de vereador é um fato preocupante. Desta forma os jovens ficam sem representação, como também representa um desequilíbrio na distribuição dos membros. Também se constatou na pesquisa que a maioria dos vereadores da Câmara Municipal de Baixio possui mais de um mandato, visto que em média têm acima de 02 mandatos, conforme se vê abaixo:

TABELA 03 – Quantidade de Mandatos por Vereador

| VEREADOR   | NÚMERO DE MANDATOS |
|------------|--------------------|
| Vereador 1 | 01                 |
| Vereador 2 | 01                 |
| Vereador 3 | 05                 |
| Vereador 4 | 03                 |
| Vereador 5 | 02                 |
| Vereador 6 | 01                 |
| Vereador 7 | 01                 |
| Vereador 8 | 03                 |
| Vereador 9 | 05                 |
| MÉDIA      | 2,44               |

Fonte: Dados coletados na pesquisa, 2011.

Percebe-se através da tabela, que embora a média de mandatos seja acima de 02, houve uma renovação dos vereadores da Câmara Municipal de Baixio com o ingresso de 04 novos vereadores. Isso mostra que a População de Baixio não estava satisfeita com o desempenho de parte dos vereadores daquele Poder, resultando em uma reformulação dos membros da Câmara de Baixio com a participação de novos nomes.

Quanto ao Nível de escolaridade foi constatado que a maioria dos vereadores está entre o ensino fundamental completo e o ensino médio completo. Com base nos dados, percebe-se que a maioria dos vereadores possui nível de escolaridade entre o ensino médio completo e o superior completo. Isso demonstra a existência de base de conhecimento suficiente para compreender o verdadeiro papel do vereador, possibilitando, com isso, saber analisar e julgar os atos do Poder Executivo, bem como do Legislativo. Torna-se importante, que a população daquele município cobre isso dos vereadores, solicitando dos mesmos a busca constante por conhecimentos que viabilizem o bom desempenho de suas atividades naquele município.

### 3.2.3 MENSURAÇÃO DOS CONHECIMENTOS TÉCNICOS DOS LEGISLADORES

Na parte da pesquisa destinada a verificar o nível de conhecimento dos vereadores acerca do Poder Legislativo, foram obtidos os seguintes resultados:

Acerca dos assuntos que compete ao município criar leis, 11% acertaram essa questão objetiva e 89% erraram. Criar leis que visam, naturalmente, melhorias para o município requer dos vereadores alguns conhecimentos sobre a Constituição Federal, sobre a Lei Orgânica do Município e sobre o

Regimento Interno do Poder Legislativo, sem essas bases, dificilmente, a população receberá normatizações condizentes com a sua realidade.

Quanto às matérias que competem exclusivamente ao Poder Legislativo Municipal, os resultados obtidos descrevem que 44,45% dos vereadores responderam corretamente esse item e 55,55% não sabiam a resposta, respondendo incorretamente. Praticamente só metade deles sabem quais matérias competem exclusivamente ao Poder Legislativo Municipal, isso mostra que ainda existem vereadores sem conhecimento acerca dessas matérias.

Referente ao que ordena a Constituição Federal e que deve ser respeitado pela Lei Orgânica na fase de sua elaboração, foram obtidos resultados que demonstraram que 100% dos vereadores não sabem. Isso mostra a necessidade de que todos os vereadores da Câmara Municipal de Baixio busquem conhecer mais sobre o que determina a Constituição Federal e que deve ser respeitado pela Lei Orgânica do Município na fase de sua elaboração.

Na pergunta que destinava saber de quanto era o percentual de presença de membros necessário para a aprovação da Lei Orgânica do Município, todos os vereadores responderam corretamente. É um resultado satisfatório e de muito significado para o município, tendo em vista que a aprovação da Lei Orgânica do Município é um momento importante para a democracia, pois através dela os mesmos nortearão as ações do município.

No tocante as leis que tratam de Lei de Planejamento (PPA, LDO e LOA), foi detectado que 55,55% dos vereadores souberam responder corretamente e 44,45% não sabiam quais as leis que tratam do Orçamento Público. Esse dado é muito preocupante, tendo em vista que essas leis são a mola mestra das ações do gestor público municipal. A Execução correta dos recursos se inicia no planejamento adequado das ações governamentais e estas devem ser seguidas de acordo com o Plano Plurianual, Lei Orçamentária Anual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias, onde ambos contribuem para o bom desempenho da máquina administrativa municipal.

A pergunta destinada a saber como vem sendo exercida a função administrativa dos vereadores, apontou que 44,45% dos vereadores conhecem bem suas atribuições, mas ainda percebeu-se que 55,55% não conhecem. As funções administrativas têm papel importante na condução do Poder Legislativo Municipal, permitindo o funcionamento adequado da Casa Legislativa, entre outros.

Quanto a saber se o legislativo municipal poderia ou não rejeitar o parecer prévio negativo emitido pelo Tribunal de Contas, constatou-

se que 08 vereadores, ou seja, 89% souberam a resposta correta e 11%, portanto apenas 01 vereador não conheciam esse atribuição básico da sua função, respondendo que não poderiam rejeitar o parecer prévio do Tribunal de Contas. O resultado foi satisfatório e mostra um grau de conhecimento elevado acerca desse assunto.

No quesito destinado a saber quais as formas que podem ser utilizadas pelos vereadores para exercerem a função fiscalizadora no Poder Legislativo Municipal, apenas 22,22% responderam corretamente já os 77,78% responderam incorretamente. Essa informação apenas reforça a idéia de falta de conhecimento por parte dos vereadores, sobre as suas funções. A população precisa eleger candidatos que tenham o interesse na causa pública e que tenham conhecimento sobre a função que irão exercer. Como também o vereador eleito precisa ter a consciência de que precisa melhorar, ampliando seus conhecimentos iniciais para que possa desempenhar melhor o seu papel.

### **3.2.4 ATUAÇÃO NO CONTROLE ORÇAMENTÁRIO**

Quanto à atuação no Controle Orçamentário foram constatados os seguintes resultados: Quando perguntados sobre a prática do acompanhamento contínuo da execução orçamentária do seu município, 100% responderam que sim, ou seja, todos os vereadores da Câmara Municipal de Baixio - CE dizem acompanhar a execução orçamentária daquele município.

Quanto a fazer ou não um confronto entre os demonstrativos contábeis durante sua análise e o que está autorizado na Lei Orçamentária, 66,67% respondeu que sim, 11,11% responderam que não e 22,22% responderam às vezes. O resultado não é satisfatório, acompanhar os demonstrativos contábeis, comparando-os sempre com a Lei Orçamentária é um dever do vereador. Os mesmos são eleitos, tendo como uma de suas obrigações a de fiscalizar os atos do Poder Público Municipal e fazer um comparativo entre o citado acima faz parte dessa obrigação.

Sobre a questão de fazer ou não a solicitação ao poder executivo na perspectiva de obterem esclarecimentos acerca de algum item da realização de despesa/receita constantes nos balancetes, 89% responderam que sim, ou seja, solicitam do executivo esclarecimento e 11% responderam que não. O resultado tem uma margem positiva que contribui para o avanço do município. Solicitar esclarecimentos demonstra para a população e para o gestor público do município que o Legislativo está atento às suas ações orçamentárias.

Referente a já ter participado ou requerido a criação de alguma Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI, 11% afirmaram que sim e 89% responderam que não. Esse resultado obtido demonstra que apenas um vereador já participou ou requereu a criação e instalação de comissão parlamentar de inquérito.

Na pergunta sobre quem participa da fase de elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual – LOA no seu município, 77,78% dos vereadores assinalaram que somente o executivo participa, 11,11% responderam que o Executivo e o Legislativo é quem participa e 11,11% responderam que o Executivo, o Legislativo e a Sociedade são participantes da fase de elaboração.

No questionamento sobre quais os meios são utilizados pelos vereadores para manterem-se atualizados sobre as normas relativas à execução de Programas, Convênios e Projetos em execução no seu município, 22,22% dos vereadores afirmaram que utilizam a Internet e solicitam do Poder Executivo cópias dos convênios, projetos e programas firmados, já os demais 44,45% utilizam somente as cópias solicitadas ao Executivo e 33,33% somente a Internet.

Contudo, diante de uma falta de conhecimento existente na Casa Legislativa por parte dos vereadores, cabe questionar se realmente o fazem. Dentro dessa linha de raciocínio, pode-se afirmar que utilizar ambos os meios (internet mais as cópias solicitadas ao executivo) é o correto, pois mostra a realidade dos dois lados, por exemplo, acessando o portal da transparência e visualizando as últimas receitas/despesas do município.

Neste item, sobre já ter feito alguma vez uma pesquisa de mercado para conferir se os preços pelas empresas vencedoras de processos licitatórios no seu município estão em conformidade com o praticado no mercado local, 33,33% responderam que sim e 66,67% responderam que não fazem isso. Tal ação tem que ser praticada por 100% dos vereadores, pois o que mais tem sido descoberto nos municípios desse país são fraudes em processos licitatórios.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A partir da metodologia estabelecida para este trabalho, procurou-se avaliar o nível de conhecimentos técnicos e a atuação no controle orçamentário dos vereadores dos Municípios de Barro e Baixo – CE, evidenciando a importância do referido estudo para a manutenção da transparência e da qualidade da aplicação dos recursos públicos.

Como resultado da pesquisa pode-se constatar que: a maioria dos vereadores é do sexo masculino, a maior parte destes tem mais de um

mandato e há poucos representantes jovens nas duas casas legislativas pesquisadas. Sobre o nível de conhecimento dos mesmos quanto às suas atribuições é importante destacar que ficou aquém do desejado, mostrando com isso, despreparo para a função legislativa. Desta forma pode-se concluir que os Vereadores dos Municípios de Barro e Baixo – CE necessitam buscar aprimorar os seus conhecimentos acerca da função fiscalizadora, pois, do contrário, dificilmente, o Poder Legislativo realizará a sua função conforme está previsto.

Não adianta solicitar esclarecimentos, acompanhar a execução do orçamento, requerer ou participar de CPI, sem possuir conhecimento suficiente para o cumprimento de tais funções. Em relação ao cumprimento da função da fiscalização orçamentária, a grande maioria respondeu mostrando que agem adequadamente nesta atribuição. Observa-se, portanto, um contraditório entre o conhecimento que demonstram ter e os atos que dizem praticar.

De modo conclusivo percebe-se claramente a necessidade de maior qualificação técnica - profissional dos mesmos na execução do papel de legisladores, em ambos os Municípios.

## REFERÊNCIAS

BARRETO, Alex Muniz. *Direito Administrativo*. CL EDIJUR: Leme/SP, 2006.

BRASIL, Constituição da Republica Federativa do Brasil. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Contagem Populacional. Acesso em: 20/05/2011, 15:27 hs.

\_\_\_\_\_. O vereador e a fiscalização dos recursos públicos municipais / Presidência da República, Controladoria-Geral da União. – Brasília: CGU, 2009.

CASTRO, Domingos Poubel de. *Auditoria e Controle Interno na Administração Pública*. 2.ed. São Paulo: Atlas. 2009, 325p.

CRUZ, Flávio da (Coord). *Lei de Responsabilidade Fiscal comentada: Lei Complementar N° 101 de 4 de Maio de 2000*.-6. ed. - São Paulo: Atlas, 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 36.ed. São Paulo/SP: Malheiros Editores Ltda, 2010.

PRESTES, Maria Luci de Mesquita. *A pesquisa e a construção do conhecimento científico: do planejamento aos textos da escola e à academia*. 2.ed. São Paulo: Rêspel, 2003.

RICHARDSON, Roberto Jarry. *Pesquisa social: métodos e técnicas*. 3.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

SILVA, Lino Martins da. *Contabilidade Governamental: Um Enfoque Administrativo da Nova Contabilidade Pública*. -8. ed. – São Paulo: Atlas,

---

# O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

*HE PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE ROLE IN THE POLICY CYCLE*

---

*Moizés Ferreira Borba Filho*

*Analista de Gestão em Saúde – Fundação Oswaldo Cruz*

*Bacharel em História - UnB*

*Graduando no 5º Semestre de Gestão de Políticas Públicas – UnB*

*Vice-presidente do Centro-Oeste da Federação Nacional dos Estudantes de*

*Administração Pública – FENEAP*

SUMÁRIO: Introdução; 1 Judicialização da Política; 1.1 Condições para a Judicialização; 1.2 O Ministério Público e a Judicialização da Política; 2 O Ministério Público; 2.1 A Instituição e suas Atribuições; 2.2 Instrumentos de Atuação; 3 O Ministério Público no Ciclo das Políticas Públicas; 3.1 Definição da Agenda - Formulação da Política; 3.2 Tomada de Decisão; 3.3 Avaliação; 4 Conclusão; Referências:

**RESUMO:** Este trabalho tem como objetivo analisar a atuação do Ministério Público à luz do ciclo das políticas públicas. Após a Constituição Federal de 1988 o Ministério Público teve seu rol de atribuições amplamente estendido, sobretudo no sentido da defesa da cidadania por meio da tutela dos interesses difusos e coletivos. O debate é ampliado e também abarca a discussão sobre a judicialização da política com a expansão do judiciário e dos órgãos essenciais ao funcionamento da justiça. Em um cenário de judicialização dos conflitos políticos e sociais, e questionamento da legitimidade dos demais poderes políticos, o Ministério Público aparece como figura importante da defesa da sociedade e exerce diretamente sua influência no curso das políticas. O seu nível de influência é crescente e abrange desde o seu papel precípua de fiscalizador da lei até o nível de formulação e implementação direta de políticas. O que se conclui é que, por meio do alargamento de suas funções institucionais e uma debilidade cada vez maior das demais instituições públicas em cumprirem o seu papel social de suprir as demandas da sociedade, o Ministério Público ganha força e atua de maneira ativa em todas as fases do ciclo das políticas públicas.

**ABSTRACT:** This study aims to analyze the performance of the Public Prosecutor's Office in the policy cycle's field. After the 1988's Brazilian Federal Constitution, the Public Prosecutor's Office had his list of assignments widely extended, especially related to the citizens' rights through the protection of the diffuse and collective interests. This debate is amplified and also includes the discussion about the judicialization of politics with expansion of judicial power and the other organizations of justice system. In a context of judicialization of political and social conflicts, and questioning of the legitimacy of other political powers, the Public Prosecutor's Office appears as a major figure in the defense of society and exercise its influence directly in the course of policies. Its level of influence is increasing and includes from its primary role of supervising the law until the level of formulation and direct implementation of the policies. The conclusion is that, through the enlargement of its institutional functions and the increasing debility of other institutions in fulfilling their social role to supply the demands of society, the Public Prosecutor's Office gains strength and performs actively in all phases of the public policies.

**PALAVRAS-CHAVE:** Ministério Público. Judicialização da Política. Políticas Públicas. Ciclo das Políticas Públicas.

**KEYWORDS:** Public Prosecutors Office. Judicialization of Politics. Expansion of Judicial Power. Public Policy. Policy Cycle.

## INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 foi um importante marco institucional brasileiro no período de transição de um regime ditatorial para o democrático. Como fato político, ela representou a incorporação de anseios e demandas até então reprimidas; como marco jurídico, significou a institucionalização de diversos novos direitos, bem como a regulamentação de novos órgãos e instrumentos de implementação desses direitos. Destaca-se a inclusão de capítulos específicos para defesa de direitos coletivos, sociais e políticos, assim como a proteção aos difusos, e individuais homogêneos. Uma face dessa questão é que o legislador tentou proteger de forma mais abrangente diversas áreas do direito tendo em vista a conquista da democracia e a recente experiência autoritária, a outra é que com a ampla regulamentação constitucional de diversas questões sociais, o Judiciário torna-se detentor do poder de decisão sobre conflitos que não seriam inicialmente de sua alçada. A esse processo de expansão do Judiciário dá-se o nome de judicialização da política.

Dentro do debate sobre expansão do Judiciário e ampliação do acesso à Justiça é imprescindível a análise da atuação do Ministério Público. Esse órgão também sofreu diversas modificações com o advento da nova carta política, e teve suas formas de atuações reformuladas. O objetivo deste trabalho é analisar a atuação do Ministério Público após as novas mudanças institucionais promovidas pela Constituição de 1988 (CF/88) e delas decorrentes, e, a partir do diálogo com a literatura, buscar entender o papel exercido por essa instituição no ciclo das políticas públicas.

A primeira parte apresenta o cerne do debate sobre a judicialização das políticas públicas e insere o papel do Ministério Público (MP) dentro dessa discussão. A segunda expõe as características singulares do MP, suas funções básicas, instrumentos de ação, histórico e atuação na defesa da cidadania. A terceira parte discute, por meio do diálogo com a literatura da ciência política, o papel do MP como ator importante no ciclo das políticas públicas. Por fim, conclui-se, sobre os limites e possibilidades desse novo formato de interação.

## 1 JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA

Como foi visto anteriormente, a Constituição Federal de 1988 ofereceu uma tentativa tardia de introduzir um *Welfare State* no Brasil, por meio da ampliação da gama de proteção aos direitos sociais. Outro

aspecto relevante foi o caráter analítico e dirigente da norma que aumentou o leque de possibilidades de intervenção pelo poder Judiciário.

Também é importante ressaltar a existência de um Tribunal Constitucional que decide sobre a conformidade das demais leis com a Constituição. No caso brasileiro cabe ao Supremo Tribunal Federal o controle de constitucionalidade das leis e atos normativos. Como a Carta Constitucional é extensa e inclui vários temas, muitas questões que seriam de discussão e decisão estritamente políticas passam a depender de decisões e regulamentações do Poder Judiciário por meio da análise de constitucionalidade. Esse aumento do poder de intervenção do Judiciário é o que a literatura comumente denomina de judicialização da política.

### 1.1 Condições para a Judicialização

O tema da judicialização da política ganhou visibilidade após os estudos iniciais de Vallinder e Tate<sup>1</sup> no qual constataram que a expansão do poder judicial é um evento global com origem no modelo americano. Após a derrocada do socialismo real no leste europeu e na URSS, ocorreu o fortalecimento do capitalismo de mercado e da hegemonia dos Estados Unidos no cenário político mundial. Dessa hegemonia derivou a propagação do sistema jurídico norte-americano de revisão judicial, principalmente nas novas democracias latino-americanas, africanas e asiáticas, que necessitavam da consolidação de um judiciário forte. Os autores também realçam a importância do tema dos direitos humanos no processo de fortalecimento dos tribunais constitucionais, principalmente após a Segunda Guerra Mundial.

Tate<sup>2</sup> também identificou em sua análise um quadro com as condições necessárias ou facilitadoras para o surgimento da judicialização. Seriam elas: a institucionalização de uma ordem democrática; a separação dos poderes do Estado e a independência do Judiciário; a universalização do acesso ao sistema de justiça; a existência de uma Constituição (documento garantidor de direitos) que expresse a defesa de direitos e valores, os quais possam ser invocados em defesa dos indivíduos e grupos que se sintam lesados pela vontade da maioria; o uso dos tribunais por grupos minoritários de interesse para a realização de seus direitos; o uso dos tribunais pela oposição para frear e controlar as deliberações

---

1 TATE, Neal; VALLINDERT, T. *The global expansion of judicial power*. New York: New York University Press, 1995.

2 TATE, C. N. *Why the Expansion of Judicial Power?* In: *The Global Expansion of Judicial Power*. New York: New York University, 1995.

majoritárias da arena política; a ineficácia das instâncias majoritárias de formação da vontade política.

Alguns autores<sup>3 4</sup> trouxeram a análise dessas condições para as peculiaridades do caso brasileiro, e pode-se dizer que em grande parte esses requisitos correspondem à construção de nosso sistema político-institucional. O primeiro fator elencado por Tate<sup>5</sup> é a existência de uma ordem democrática, que no Brasil se restabeleceu com a promulgação da Constituição de 1988. A Constituição “cidadã” de 1988 representou a consolidação da transição democrática após 21 anos de ditadura militar. Ela é o marco regulador do Estado Democrático de Direito no Brasil, isto é, é o documento formal que garante a existência mínima de direitos aos cidadãos, direitos estes que podem ser requeridos no tribunal, em nome da própria constituição, caso sejam lesados.

A separação dos poderes, princípio apresentado por Montesquieu e aplicado pelos Federalistas norte-americanos, representa a idéia de que somente o poder pode controlar o poder, e, portanto, cria um sistema de freios e contrapesos. A tripartição dos poderes protege os cidadãos da arbitrariedade dos governantes por meio de uma subdivisão das funções do Estado. Em razão dela, cada poder possui atribuições específicas com respectivos limites de atuação, e partir disso exerce um controle direto sobre os desvios dos demais poderes em um sistema de accountability horizontal. A CF/88 em seu art. 2º estabelece o princípio da separação: “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.” Essa assertiva também garante a independência dos poderes, inclusive do Judiciário. Neste caso, a independência não ocorreu apenas de maneira formal, como no período militar, mas ocorre de fato, com a solidificação do judiciário como figura proeminente por meio da ampliação de seus mecanismos de atuação dentro do próprio texto constitucional.

Juntamente com a garantia de um Judiciário forte e autônomo, é imprescindível ao modelo de judicialização a existência de mecanismos de universalização do acesso à justiça. Afinal, o poder judicial é *per se* reativo, isso significa que para que ele atue é necessário uma provocação externa, que ocorre por meio da universalização do acesso à justiça. E

---

3 VERBICARO, Loiane Prado. Um estudo sobre as condições facilitadoras da judicialização da política no Brasil: a study about the conditions that make it possible. *Revista. Direito GV* [online]. 2008, v.4, n. 2, p. 389-406.

4 CARVALHO, Ernani Rodrigues de. Em busca da judicialização da política no Brasil: apontamentos para uma nova abordagem. *Revista de Sociologia e Política*, n. 23, nov. 2004.

5 TATE, C. N. 1995, passim.

de acordo com Viana et. al.<sup>6</sup> “O *boom* da litigação, desde então, é um fenômeno mundial, convertendo a agenda do acesso à Justiça em política pública de primeira grandeza.”

Assim como no modelo de Tate<sup>7</sup>, no Brasil a norma constitucional representou a defesa de direitos sociais e coletivos, e também concedeu aos cidadãos instrumentos de requisição da garantia desses direitos. Entre esses instrumentos destacam-se o *habeas corpus*, mandado de segurança, mandado de injunção, *habeas data*, ação popular, ação civil pública, ação direta de inconstitucionalidade, ação direta de inconstitucionalidade por omissão, ação declaratória de constitucionalidade e argüição de descumprimento de preceito fundamental. Compete ao Poder Judiciário a defesa da ordem jurídica e da Constituição, exercendo o controle de constitucionalidade das leis tanto pela forma difusa, por todos os órgãos da justiça; quanto pela concentrada, por meio de um tribunal constitucional representado pelo Supremo Tribunal Federal (STF). E é justamente a utilização estratégica da Suprema Corte (seja por minorias não representadas, partidos políticos, governos, entre outros órgãos) como órgão validador de leis e diretrizes, assim como formulador de novas políticas, que representa o aspecto mais visível da judicialização da política. Viana et. al.<sup>8</sup> analisou o papel das ações diretas de inconstitucionalidade (Adins) como elemento da judicialização entre 1988 e 1998, e assim o refez para o período de 1999 a 2005 e concluiu que:

As Adins já fazem parte do cenário natural da moderna democracia brasileira. Como escoadouro de conflitos entre sociedade e Estado, dos que nascem no próprio interior da administração pública e da federação, e instrumento de trabalhadores e empresários, elas fazem com que o país, sob a forma como se apresenta hoje, não seja mais governável sem elas. Aqui, além de ser instrumento da defesa de minorias, sua origem constitucional clássica, a Adin também é recurso institucional estratégico de governo, instituindo, na prática, o Supremo Tribunal Federal como um conselho de Estado do tipo prevalente em países de configuração unitária.

Essa afirmação corrobora a importância da judicialização da política no Brasil. A judicialização já faz parte das “regras do jogo”, e

6 WERNECK VIANNA, L.; BURGOS, M.; SALLES, P. *Dezessete anos de judicialização da política. Tempo social*, v. 19, n. 2, p. 40, 2007.

7 TATE, C. N., 1995, passim.

8 WERNECK VIANNA, L.; BURGOS, M.; SALLES, P. op. cit., p.43.

se apresenta como uma variável do cenário político. Em seu estudo, Vianna et. al.<sup>9</sup> também demonstra a absorção do conflito político pela via judicial, apresentando dados sobre a utilização das Adins pelos partidos de oposição em batalha com o governo; pelos governos estaduais em conflito com seus legislativos locais; pelo legislativo federal em combate ao poder legislativo do Presidente da República na edição discricionária de medidas provisórias; ou pelo Ministério Público no controle das administrações locais. Pode-se dizer que nesse novo arranjo institucional a judicialização é mais uma forma de *checks and balances* do poder tripartite, é uma tentativa de contrabalancear a preponderância do poder Executivo sobre o Legislativo, pautado no seu imenso poder de agenda e na produção legislativa por meio de medidas provisórias. Dessa forma, a produção exacerbada de medidas provisórias passa pelo crivo de constitucionalidade/legalidade realizado pelo STF, quando este for provocado pelos demais grupos da sociedade diretamente interessados.

O ponto de vista aqui adotado é o de que o processo de judicialização política no Brasil se insere em um processo maior de amadurecimento democrático. A ampliação dos poderes do judiciário não ocorre por ativismo ou grandiloquência, mas sim pautado pelas atribuições constitucionais a ele imbuídas assim como pela própria delegação legal dos demais poderes, que muitas vezes abdicam-se da tomada de decisão tendo em vista os elevados custos transacionais envolvidos. A proeminência do poder judiciário ocorre concomitante ao enfraquecimento dos demais poderes diante da opinião pública. De acordo com Tate<sup>10</sup> também se configura como fator propulsor da judicialização a hipertrofia legislativa e a ineficácia das instituições formadoras da vontade política. O que está em pauta é a capacidade das instituições de serem efetivas, e neste caso, a judicialização da política tem um importante papel de garantidor da governabilidade.

## 1.2 O Ministério Público e a Judicialização da Política

A perspectiva inaugurada neste trabalho é a de que o processo de judicialização não se limita aos órgãos componentes do poder judiciário, mas perpassa todas as instituições referentes ao sistema de justiça, e sendo assim também interfere diretamente na atuação do Ministério Público. O Ministério Público tem uma importante função de ampliar o acesso à justiça. Sua atuação, seja como fiscal da lei, titular da ação penal,

9 WERNECK VIANNA, L.; BURGOS, M.; SALLES, P., 2007, *passim*.

10 TATE, C. N., 1995, *passim*.

ou como legitimado na ação civil pública, lhe confere o *status* de portavoz da sociedade e defensor da cidadania. É por meio de sua intervenção que diversos grupos minoritários ou excluídos se fazem representados nos processos judiciais. Dessa maneira, o MP possui uma importante tarefa de levar ao conhecimento do Judiciário diversas questões sociais e contribui, assim, para o aumento da judicialização das políticas públicas.

O Ministério Público ganha poder, assim como os demais órgãos essenciais à justiça, na medida em que os demais poderes (executivo e legislativo) não conseguem atender as demandas da sociedade. Entretanto, ao contrário do poder judiciário que age de maneira reativa, o Ministério Público de acordo com as atribuições que lhe foram outorgadas pela Carta Política, pode agir direta e proativamente na solução dos conflitos. E a partir dessa ampliação de suas possibilidades de atuação é que ele assume papel relevante no ciclo das políticas públicas. A próxima parte analisa as especificidades dessa instituição para subsidiar as conclusões sobre seu papel como ator de políticas públicas.

## 2 O MINISTÉRIO PÚBLICO

### 2.1 A Instituição e suas Atribuições

De acordo com o ex-ministro do Supremo Tribunal Federal Sepúlveda Pertence, na Constituição de 1988 “nenhuma instituição do Estado saiu tão fortalecida e prestigiada como o Ministério Público”<sup>11</sup>. Essa nova construção política advinda com a carta de 1988 elevou o MP ao *status* de órgão independente, ao contrário das constituições precedentes que ou o enquadravam como submisso ao Poder Executivo ou como parte integrante do Poder Judiciário. No texto constitucional, ele se encontra no Capítulo IV – *Das Funções Essenciais à Justiça* –, que está inserido dentro do Título IV – *Da Organização dos Poderes* –. Entende-se desse modo, que o constituinte inseriu o Ministério Público como parte importante para o funcionamento da tripartição dos poderes, não o incluiu como um quarto poder, mas sim como órgão atuante e necessário para a correta aplicação da justiça e, conseqüentemente, para o aperfeiçoamento do poder judiciário.

A própria Constituição Federal é quem define o conceito e as atribuições desse órgão:

---

11 PERTENCE, 1988, p.258 *apud* FONTES, Paulo G. G. *O controle da Administração pelo Ministério Público*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

§ 1º - São princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional.

§ 2º Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional e administrativa

E depois:

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;

II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;

III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

IV - promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição;

V - defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas;

VI - expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva;

VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior;

VIII - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais;

IX - exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.

De um modo geral pode-se aferir que o Ministério Público é um órgão permanente, não pode ser abolido, pois é necessário para o correto funcionamento do sistema jurídico. A ele compete a defesa da sociedade e a busca da cidadania por meio da tutela da ordem jurídica, da democracia, e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. A independência funcional confere ao MP a garantia de sua imparcialidade. A autonomia administrativa e financeira, expressas também na Lei Complementar 75/93, visam dar ao MP uma capacidade de auto-gestão que garanta a persecução de seus próprios objetivos sem a necessidade de interferência de outros poderes, e assim possa confirmar sua própria independência funcional. Portanto, “com a prerrogativa de propor seu próprio orçamento, e com autonomia funcional e administrativa, o MP passaria a fiscal da aplicação da lei em benefício da sociedade e não mais do Estado.”<sup>12</sup> Os princípios da unidade - seus membros integram um só órgão -; indivisibilidade - os membros não se vinculam aos processos e podem ser substituídos uns pelos outros -; e independência funcional - não existência de hierarquia funcional, e que possibilita a liberdade de atuação diante da lei e da própria consciência -, corroboram a idéia de independência e imparcialidade não apenas diante dos outros poderes, mas também na atuação particular de cada membro dentro. Neste sentido, a existência de uma carreira própria, separada do judiciário, mas equiparada em prestígios e benefícios, com garantias de inamovibilidade e vitaliciedade, reafirmam a importância dos membros da instituição e conferem liberdades e garantias para o bom préstimo de seus trabalhos.

Em relação as suas funções, o rol de competências listadas pela Constituição é bastante abrangente, possibilitando a tutela dos direitos sociais, coletivos, difusos, homogêneos, transindividuais, bem como a defesa da ordem jurídica e democrática, defesa da Constituição, e controle externo da atividade policial. “O leque de atribuições do Ministério Público é extenso, permitindo afirmar que há poucos assuntos referentes à sociedade brasileira que não possam ser transformados pela instituição em uma questão judicial.”<sup>13</sup> Aliado a isso, a LC 75/93 amplia a gama de funções inserindo também: o zelo pela observância dos princípios

12 ARANTES, Rogério Bastos. Direito e Política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 14, n. 39, p. 90, 1999.

13 KERCHE, Fábio. Autonomia e discricionariedade do Ministério Público no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 50, n. 2, 2007, p. 260.

constitucionais relativos ao sistema tributário, às finanças públicas e atividades econômicas, segurança pública entre outros; a defesa do patrimônio nacional compreendendo o patrimônio público, social e cultural, assim como o meio ambiente; a tutela dos direitos e interesses coletivos especialmente das comunidades indígenas, da família, da criança, do adolescente e do idoso; e a fiscalização dos serviços de relevância pública a fim de assegurar o cumprimento dos direitos e princípios instituídos na constituição.

Segundo Arantes<sup>14</sup>, ao Ministério Público sempre coube duas funções principais que são: a de fiscal da lei (*custus legis*) e a de titular da ação penal pública. Em relação à primeira, ele deve acompanhar a atuação dos juízes na aplicação das leis em casos concretos relativos aos direitos individuais indisponíveis conforme elucida o art. 82 do Código de Processo Civil:

Compete ao Ministério Público intervir: nas causas em que há interesses de incapazes; nas causas concernentes ao estado da pessoa, pátrio poder, tutela, curatela, interdição, casamento, declaração de ausência e disposições de última vontade; nas ações que envolvam litígios coletivos pela posse da terra rural e nas demais causas em que há interesse público evidenciado pela natureza da lide ou qualidade da parte.

Neste caso, o MP não se figura parte do processo, apenas fiscaliza a correta aplicação da lei tendo em vista sua função de zelar pelos direitos indisponíveis e os interesses de indivíduos considerados incapazes. Já em referência à segunda função, cabe ao MP desenvolver a acusação no processo criminal acionando o Poder Judiciário pela aplicação da legislação penal, de acordo com o enunciado no art. 257 do Código de Processo Penal; e nesta circunstância, ele age em nome do Estado como o próprio titular da ação.

## 2.2 Instrumentos de Atuação

Entretanto, conforme analisado anteriormente, a norma constitucional aumentou o leque de atuação do MP na mesma medida em que alargou os direitos coletivos e sociais com o reconhecimento de novos direitos difusos e homogêneos. O aumento de responsabilidades não ocorreu sem a correspondência da ampliação do seu poder de atuação, e nesse sentido a própria carta política e a legislação posterior

14 ARANTES, 1999, *passim*.

foram recheadas de novos instrumentos de ação. O MP se viu, então, possibilitado de utilizar sua capacidade postulatória para ajuizar ações em defesa dos princípios e direitos necessários a sua tutela da sociedade. Entre essas principais ferramentas de ação destacam-se a ação civil pública, a legitimidade de propor ações declaratórias de inconstitucionalidade (Adins), o inquérito civil e os termos de ajustamento de conduta (TACs). A ação civil pública é um instrumento utilizável, de maneira cautelar, e dessa forma evita o acontecimento do dano e atinge as áreas do meio ambiente, consumidor, assim como bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico ou paisagístico, ou então, para promover a responsabilidade de quem haja causado lesão a estes mesmos bens. Ela é a ferramenta capaz de prevenir o dano ou responsabilizar o culpado ao pagamento em dinheiro ou à obrigação de fazer ou não fazer. A capacidade de propor ações diretas de inconstitucionalidade deriva da própria norma constitucional e tem como principais objetivos garantir a defesa da Constituição, da ordem democrática e o respeito à separação dos poderes. E conforme demonstrou Vianna et. al.<sup>15</sup> o MP tem-se mostrado atuante nesse mecanismo impetrando ações contra normas dos legislativos estaduais, governo federal assim como exercendo o controle do judiciário. O inquérito civil é um mecanismo de atuação extrajudicial e consiste em um procedimento meramente administrativo, preparatório, de natureza pré-processual, e de competência privativa do Ministério Público que tem como escopo a investigação e o levantamento de provas ou evidências da efetiva lesão ou ameaça aos interesses metaindividuais. Conforme assinala Silva<sup>16</sup>:

O inquérito civil, inspirado no inquérito policial, é um valioso instrumento, pois facilita a investigação e, ao mesmo tempo, pode tornar desnecessária qualquer ação judicial nos casos em que os promotores conseguem promover acordos judiciais com aqueles que figurariam como réus nos processos.

Outro elemento de execução extrajudicial utilizado pelo MP são os termos de ajustamento de conduta. Eles consistem em acordos realizados entre o órgão legitimado a propor a ação civil pública, no caso o MP, e os agentes causadores dos danos aos *interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos*; em que estes se comprometem (podendo ser cobrados em juízo) a evitar o dano ou recuperar a agressão já realizada.

15 WERNECK VIANNA, L.; BURGOS, M.; SALLES, p. 2007, passim.

16 SILVA, Cátia Aída. Promotores de Justiça e Novas Formas de Atuação em Defesa de Interesses Sociais e Coletivos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 16, n.45, p. 133, fev. 2001.

Dessa forma, a mudança da estrutura institucional provocada pelas inovações advindas da Carta Política e das leis de proteção aos interesses metaindividuais, possibilitou uma nova forma de atuação do Ministério Público e de seus membros envolvidos na defesa desses interesses. Essa nova forma de agir, se relaciona com os novos instrumentos a eles disponibilizados, mas também com novas maneiras de enfrentamento dos problemas. O MP na figura dos procuradores e promotores de justiça busca de maneira proativa a resolução dos conflitos por meio do conhecimento da realidade social, da negociação e da utilização de instrumentos extrajudiciais. Nesse sentido, aqui se trata não de judicialização de conflitos tipicamente políticos, mas de seu caminho inverso, que é o de “politização do sistema judiciário”, sendo que o termo política é aqui empregado com o significado de resolução pacífica dos conflitos.<sup>17</sup>

Em concordância com pesquisa realizada por Silva<sup>18</sup>, pode-se afirmar que parte dos promotores de justiça utiliza-se de “instrumentos extrajudiciais e judiciais de modo a inaugurar uma forma de atuação que os transforma em articuladores políticos e acentua o papel do Ministério Público como ator político”.<sup>19</sup> Esta nova forma de realizar suas competências influi diretamente no reconhecimento do MP como ator de destaque não apenas do cenário político, mas também no ciclo das políticas públicas, e é esta faceta que será analisada adiante.

### 3 O MINISTÉRIO PÚBLICO NO CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A atuação do Ministério Público após a Constituição de 1988 está inserida em um debate maior sobre a judicialização das políticas públicas. Como foi analisado, o poder de ação do MP é bastante amplo, assim como é a sua capacidade de levar ao judiciário diversas questões da seara política e social, fato que contribui para a intensificação do processo de judicialização das políticas. A mesma legislação que amplia seu leque de atuação e assegura sua autonomia lhe confere liberdade de ação<sup>20</sup> e discricionariedade<sup>21</sup>. A ausência de regras claras possibilita novas formas

---

17 BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. 13. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2007.

18 SILVA, 2001, *passim*.

19 *Ibid.*, p. 134.

20 ARANTES, 1999, *passim*.

21 KERCHE, 2007, *passim*.

de atuação e enfrentamento dos problemas, e, juntamente com o contato direto com as questões sociais, promove a politização da justiça.

Neste processo de engajamento político, o MP se apresenta como um ator político relevante. Arantes<sup>22</sup> realizou uma pesquisa em que afirma que a maioria dos integrantes do Ministério Público acreditam que a sociedade brasileira é hipossuficiente, ou seja, crêem que a sociedade civil é fraca, desorganizada e incapaz de defender seus direitos. Dessa forma cabe, segundo eles, ao próprio MP realizar a defesa e conscientização da sociedade. Assim, fica evidente que os próprios membros da instituição reconhecem e valorizam o seu papel político de mobilizador e transformador social, e como tal, expandem suas fronteiras de execução:

*O Ministério Público vem redefinindo o seu papel perante o sistema de justiça e a sociedade. Patrocinando causas públicas, atuando contra a corrupção e intervindo em conflitos de grande alcance, o MP age como um ator político singular: situado na esfera jurídica, tem a função de proteger interesses de grupos e segmentos da sociedade.*<sup>23</sup>

Portanto, o MP se consolida cada vez mais como um importante ator político, e também um importante ator de políticas públicas. John Kingdon<sup>24</sup> coloca que os atores de políticas são aqueles que participam do processo das políticas públicas, são os interessados – *stakeholders* – que influenciam diretamente no seu curso de ação e classifica-os em públicos ou privados e visíveis ou invisíveis. Assim, consideramos o MP como ator público e visível, na medida em que ele exerce influencia significativa nas políticas e em suas etapas.

O campo das políticas públicas é muito amplo e engloba o estudo sobre as ações dos governos, e tenta responder as perguntas de como os governos agem? E por quê tomam determinadas ações?<sup>25</sup>. Nesse sentido uma análise de políticas públicas deve si perguntar quem ganha o quê? , por quê? e que diferença faz?<sup>26</sup> Outro conceito interessante de políticas públicas é o utilizado por Dye<sup>27</sup> que a define como sendo “o que

22 ARANTES, 1999, passim.

23 SILVA, op. cit., p. 128.

24 KINGDON, John. Como chega a hora de uma idéia. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elizabeth (orgs.). *Políticas Públicas*; coletânea, v. 1, Brasília: ENAP, 2006

25 SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão de literatura. *Revista Sociologias*, ano VIII, n. 16, jul/dez 2006. Porto Alegre: UFRGS, 2006

26 LASWELL apud SOUZA, 2006.

27 DYE apud SOUZA, 2006.

o governo escolhe fazer ou não fazer”. Essa é uma definição interessante a ser utilizada pela perspectiva do Ministério Público, pois cabe a ele a fiscalização da correta aplicação da lei, assim como dos direitos e políticas expressos na legislação, e como coloca Arantes<sup>28</sup> “alguns direitos difusos e coletivos estão relacionados a políticas públicas e, portanto, ficam na dependência da ação governamental para serem efetivados.” Ou seja, ficam à espera da atuação do MP para garantir sua exigibilidade. Um conceito mais amplo foi elaborado por Jenkins, *apud* Howlett e Ramesh<sup>29</sup> que define a política pública como:

Um conjunto de decisões inter-relacionadas, tomadas por um ator ou grupo de atores políticos, que se refere à seleção de objetivos e dos meios necessários para alcançá-los, numa situação especificada em que o alvo dessas decisões estaria [...] ao alcance efetivo desses atores.

Dessa forma, podemos identificar como elementos básicos de uma política a intencionalidade, pois ela é uma ação que visa alcançar objetivos delimitados; um processo de tomada de decisão por atores legalmente competentes; a existência de um público-alvo e a modificação concreta da realidade.

A partir desse arcabouço teórico, é possível afirmar que o Ministério Público, de fato, interfere nas políticas públicas. Como vimos, ele é um ator público relevante, institucionalizado, com escopos próprios e alvos definidos que toma ou interfere diretamente nas decisões públicas de impacto social. E para melhor entender seu nível de participação, analisar-se-á a seguir o papel do MP em cada etapa dos ciclos da política.

A política pública também pode ser entendida como um processo de ações e decisões seqüenciadas ou não, que possibilita a identificação de uma demanda e a produção de um efeito específico para aquela demanda. Howlett e Ramesh *apud* Reis<sup>30</sup> apresentam um esquematizado processo de política pública no qual denominam de *public policy-making* que consiste em cinco etapas: (1) montagem da agenda, (2) formulação da política, (3) tomada de decisão, (4) implementação e (5) avaliação.

---

28 ARANTES, op. cit., p. 88.

29 HOWLETT, Michael; RAMESH, M. *Studying public policy: policy cycles and policy subsystems*. Toronto: Oxford University Press, 2003, p. 6.

30 REIS, Leonardo Silva. *Políticas Públicas sob a ótica do Novo Gestor: O Public Policy-Cycle de Howlett e Ramesh como estratégia para ação do Estado*. In: XI Encontro Nacional dos Estudantes de Administração Pública. Balneário Camburiú.

### 3.1 Definição da Agenda

A agenda é o processo de reconhecimento das demandas pelos atores. Diversos problemas incomodam setores da sociedade. A sociedade civil se mobiliza, divulga o problema, conscientiza os atores sobre a importância do problema e a necessidade de resolver a situação; os atores debatem a questão e essa demanda passa a fazer parte da agenda. Desse modo, a agenda consiste no conjunto de questões que merecem tratamento do governo. John Kingdon<sup>31</sup> apresenta um modelo explicativo sobre como os problemas entram na agenda. Segundo ele, existem três processos simultâneos, o fluxo dos problemas, das soluções e da política. A conjunção desses três fluxos provoca uma janela de oportunidade para o tratamento de determinada questão pelos governos. Ou seja, é preciso existir um problema relevante, uma solução viável e factível para esse problema, e uma vontade política para que ele seja solucionado. O Ministério Público possui nessa etapa um importante papel de viabilizar a entrada dos problemas na agenda. Ele, como defensor da sociedade e da cidadania e ator político significativo, é capaz de promover as demandas de um “estado de coisas”<sup>32</sup> para um problema político relevante. Grande parte da teoria credits ao MP o papel de Ombudsman<sup>33</sup>, isto é, o de ouvidor, de órgão competente para ouvir e levar as demandas da sociedade ao poder público. A própria judicialização das políticas feitas por meio da ação do MP é uma maneira de tentar inserir temas na agenda. Muitas minorias procuram o MP em busca da efetivação de seus direitos, dessa maneira, interesses que antes eram marginalizados e excluídos passam a ser levados em conta.

### 3.2 Formulação da Política

Após a definição da agenda e identificação dos problemas é necessário elaborar planos de ação para solucionar a situação geradora do problema, esta fase é conhecida como a fase de formulação da política. Nesta etapa as opções são avaliadas, em um processo de coleta e análise de informações, são criadas alternativas de ações para o enfrentamento do problema, existe um processo de negociação e definição dos atores

---

31 KINGDON, op. cit.

32 RUA, M.G. As políticas públicas e a juventude dos anos 90. in: CNPD. *Jovens acontecendo na trilha das políticas públicas*. Brasília: CNPD, 1998. p. 731-49.

33 Palavra de origem sueca, que significa o agente público responsável de defender o cidadão diante da Administração Pública, ouvir queixas e denúncias. Ver mais em: FONTES, op. cit. p. 2, ou KERCHE, op. cit. p.12-15.

responsáveis que gera como produto o desenho de determinada política. De uma maneira geral, essa fase compreende o próprio planejamento da política. Em uma análise preliminar, não haveria escopo para participação do Ministério Público, haja vista que este é um órgão com funções precípua de fiscalização. O processo de formulação é uma função que se encontra mais atrelada aos poderes Executivo e Legislativo. Entretanto conforme vimos, o novo MP possui liberdade de atuação e proatividade na defesa dos interesses difusos e coletivos. É a partir dessa nova configuração que ele passa a participar ativamente da fase de elaboração e formulação das propostas. O MP é um órgão burocrático de elevada capacitação, e em muitos casos seus membros são convidados a auxiliar o executivo e os legislativos a traçarem alternativas, propostas de lei e programas de governo a fim de resolver os problemas. O próprio MP como ator político elabora suas políticas com o intuito de cumprir sua missão institucional de defesa da sociedade, isso é comumente encontrado em diversos Ministérios Públicos pelo País. No MP-GO, ao analisar seu planejamento estratégico bienal para 2010-11, é possível identificar diversas formulações de políticas para atuação na área criminal, infância e juventude, meio ambiente, consumidor entre outras áreas<sup>34</sup>.

### 3.3 Tomada de Decisão

A etapa seguinte definida por Howlett e Ramesh é a tomada de decisão. Muitos autores também a inserem dentro da formulação por possuir uma ligação muito estreita. Trata-se do processo pelo qual as propostas de ação formuladas na fase anterior passam por um critério de escolha. Nela são tomadas as decisões sobre quais políticas devem ser realizadas e qual a melhor maneira de fazê-las. O Ministério Público toma as decisões relativas às políticas institucionais do próprio órgão, mas também exerce um importante papel na tomada de decisão do cenário geral. O grande âmagô da discussão sobre a judicialização das políticas públicas é que o processo de decisão sobre diversos temas, que inicialmente ficam a cargo do legislativo e executivo, são levados ao judiciário para que este tome a efetiva decisão. Exemplos modernos de decisões do judiciário tratam da lei da ficha limpa, união estável de homossexuais, reserva legal de áreas ambientais, autorização de pesquisas com células-tronco entre outros. Alguns autores afirmam que isso decorre de um processo de delegação dos demais poderes que evitam os custos políticos de decisões sensíveis e de relevante apelo

34 Esta análise pode ser realizada acessando: <[http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/33/docs/pga\\_2010-2011.pdf](http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/33/docs/pga_2010-2011.pdf)>.

popular. Nesses casos a decisão é repassada ao judiciário que não tem de se submeter ao crivo eleitoral. Como afirmou Dye, a política pública pode ser considerada como a decisão de fazer ou não fazer; e o Ministério Público atua diretamente exigindo do governo “os fazeres” imputados pela Constituição. Assim, um importante o papel do MP no processo de judicialização é levar questões de cunho político para a decisão pelos magistrados.

### 3.4 Implementação

Depois de definido o problema e decidida qual alternativa a ser tomada é necessário executá-la. Essa fase corresponde à implementação. Durante muitos anos pensava-se que a implementação seria uma fase automática decorrente da tomada de decisão, entretanto, com a adoção do preceito de que a racionalidade da decisão é limitada por diversos fatores que só serão revelados na fase de execução, e de que vários problemas e fracassos das políticas ocorrem justamente nesta fase, a execução se tornou objeto de análise e vem ganhando cada vez mais importância. A Constituição brasileira, por ser diretiva e analítica, elabora políticas a serem seguidas e cumpridas pelos governantes. A administração nem sempre prioriza ou cumpre os preceitos impostos pela carta constitucional. Então, a figura do Ministério Público aparece preponderante na medida em que exige o cumprimento das políticas firmadas na CF/88. Como vimos, o MP possui diversos instrumentos para a exigência da execução da lei e das políticas seja com a ação civil pública, ação declaratória de inconstitucionalidade por omissão, ou descumprimento de preceito fundamental até o termo de ajustamento de conduta, este por sinal, muitas vezes significa um acordo para a correta implementação de políticas que haviam sendo negligenciadas pelos administradores.

### 3.5 Avaliação

Por fim, como última etapa do *public policy-making* tão fundamental quanto as outras, está a avaliação. Rúa<sup>35</sup> simplifica o termo e a considera como uma forma de julgamento. Para ela, o que muda de uma avaliação para a outra são os critérios adotados para realizar esse julgamento, e resume avaliação como “o exame sistemático de certos objetos, baseado em procedimentos científicos de coleta e análise de informação sobre o conteúdo, estrutura, processo, resultados e/ou impactos de políticas,

35 RUA, M.G. *Avaliação de Políticas, Programas e Projetos*: Notas Introdutórias. Mimeo, 2000.

programas, projetos ou quaisquer intervenções planejadas na realidade”. No sistema proposto por Howlett e Ramesh e apresentado em Reis<sup>36</sup> existem três tipos básicos de avaliação: administrativa, judiciária e política. A avaliação administrativa relaciona-se com a aferição do custo/benefício envolvido em cada política e compreende diversas etapas menores que são as avaliações de esforço, desempenho, eficácia, eficiência e processo. A avaliação judicial se atrela à verificação do cumprimento dos requisitos legais que envolvem a formulação e implementação das políticas. E por último a avaliação política envolve uma avaliação exposta dos impactos de uma determinada política (*policy*) no sistema de crenças e interesses inerentes ao jogo político (*politics*). Em meio a esse referencial, o Ministério Público possui como função originária a avaliação judicial das políticas de acordo com sua competência de fiscal da lei. Ele acompanha o cumprimento das normas que regulamentam a implementação da política, e caso haja qualquer inconformidade com as regras, ela pode ser levada ao conhecimento e apreciação pelo poder judiciário. É por meio dessa avaliação jurídica que o MP exerce boa parte do controle das ações da Administração Pública, com o monitoramento de contratos, convênios ou licitações. Mas forma de avaliação realizada pelo MP não se restringe apenas à jurídica, conforme enuncia Jaffe *apud* Howlett e Ramesh<sup>37</sup> o sistema jurídico em modelos republicanos tendem a julgar não apenas o comportamento em relação ao erro do direito, mas aos erros de fato que desvirtuem o comportamento administrativo. Dessa forma, a avaliação administrativa também está na alçada do sistema de justiça. O MP também avalia programas e políticas de acordo com os critérios legais a elas impostos como o cumprimento de indicadores de eficiência, eficácia e efetividade. Cabe também ressaltar que o princípio da eficiência é norma constitucional para o direcionamento da atuação da administração pública. Assim, compreendemos aqui que o Ministério Público é um órgão importante na avaliação das políticas e controle da administração.

#### 4 CONCLUSÃO

Este trabalho teve como objetivo estudar o papel do Ministério Público no ciclo das políticas. Para isso também foi necessário abordar o debate teórico sobre a contemporânea “judicialização da política”, seus conceitos e requisitos. O Ministério público é parte integrante

---

36 REIS, *op. cit.*

37 HOWLETT; RAMESH, *op. cit.*

desse processo de judicialização e possui importante papel tanto como acionador do poder judiciário sobre causas de temas políticos e sociais, quanto quando ele próprio transcende sua atuação originária e busca novas formas de agir em defesa dos interesses difusos e sociais.

Definida a posição do MP no recente cenário da judicialização, foi esmiuçado o seu papel político como ator de políticas públicas. O Ministério público é reconhecido e se reconhece como um ator relevante e, assim, atua em todas as etapas do *public policy-making*. E este trabalho teve como escopo analisar a participação do MP em cada uma das fases detalhadamente.

O MP surge após a CF/88 com uma elevada gama de instrumentos e poderes que lhe conferem auto-executoriedade no cumprimento de suas funções institucionais. Esse aumento de importância ocorre em um cenário de expansão do Poder Judiciário e do sistema de justiça em alternativa à falta de capacidade de efetividade dos poderes Legislativo e Executivo. Dessa forma, pode-se explicar a expansão dessa instituição como uma forma de reequilíbrio no sistema de tripartição dos poderes. Essa nova configuração se insere no próprio movimento de amadurecimento democrático brasileiro, em que as funcionalidades e atribuições de cada instituição são assimiladas e internalizadas com o sentido de garantir a governabilidade. Como vimos, o MP possui todo um aparato que garante a legitimidade de sua ação, e conta com respaldo de grande parte da sociedade interessada. É necessário, portanto, um diálogo cada vez mais íntimo entre os poderes a fim de garantir a eficiência do Poder Público em seu sentido *lato*.

## REFERÊNCIAS

ARANTES, Rogério Bastos. Direito e Política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 14, n. 39, p. 83-102, 1999. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69091999000100005&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091999000100005&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt)> Acesso em: 05 jul. 2011.

BRASIL. Constituição 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2009.

BRASIL. 1993. Lei Complementar nº 75 de 20.05.1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp75.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp75.htm)>. Acesso em: 05 jul. 2011.

BRASIL. Código de Processo Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L5869.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5869.htm)>. Acesso em: 05 jul. 2011.

BRASIL. Código de Processo Penal. Disponível em ([http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/Del3689.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del3689.htm)) Acesso em: 05 jul. 2011.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. 13. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2007.

CARVALHO, Ernani Rodrigues de. Em busca da judicialização da política no Brasil: apontamentos para uma nova abordagem. *Revista de Sociologia e Política*, n. 23, nov. 2004.

FONTES, Paulo G. G. *O controle da Administração pelo Ministério Público*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M. *Studying public policy: policy cycles and policy subsystems*. Toronto: Oxford University Press, 2003.

KERCHE, Fábio. *Autonomia e discricionariedade do Ministério Público no Brasil*. Dados, Rio de Janeiro, v. 50, n. 2, p. 259-279, 2007.

KINGDON, John. Como chega a hora de uma idéia. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elizabete (orgs.). *Políticas Públicas*; coletânea, v.1. Brasília: ENAP, 2006

\_\_\_\_\_. Juntando as coisas. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elizabete (orgs.). *Políticas Públicas*; coletânea, vol.1. Brasília: ENAP, 2006

REIS, Leonardo Silva. Políticas Públicas sob a ótica do Novo Gestor: O Public Policy-Cycle de Howlett e Ramesh como estratégia para ação do Estado. In: *XI Encontro Nacional dos Estudantes de Administração Pública. Balneário Camburiú*. Disponível em: <<http://www.investidura.com.br/biblioteca-juridica/artigos/politica/169814-politicas-publicas-sob-a-otica-do-novo-gestor-o-public-policy-cycle-de-howlett-e-ramesh-como-estrategia-para-acao-do-estado.html>> Acesso em: 05 jul. 2011.

RUA, M.G. *Avaliação de Políticas, Programas e Projetos*: Notas Introdutórias. Mimeo, 2000.

\_\_\_\_\_. As políticas públicas e a juventude dos anos 90. in: CNPD. *Jovens acontecendo na trilha das políticas públicas*. Brasília: CNPD, 1998. p. 731-49.

SILVA, Cátia Aída. Promotores de Justiça e Novas Formas de Atuação em Defesa de Interesses Sociais e Coletivos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 16, n. 45, p. 127-144, fev. 2001.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão de literatura. *Revista Sociologias*, ano VIII, n. 16, jul/dez 2006. Porto Alegre: UFRGS, 2006.

TATE, Neal; VALLINDER, T. *The global expansion of judicial power*. New York: New York University Press, 1995.

TATE, C. N. Why the Expansion of Judicial Power? In *The Global Expansion of Judicial Power*. New York : New York University. 1995.

VERBICARO, Loiane Prado. Um estudo sobre as condições facilitadoras da judicialização da política no Brasil: a study about the conditions that make it possible. *Revista. Direito GV* [online]. 2008, v.4, n.2, p. 389-406. Disponível em: <<http://homolog.scielo.br/pdf/rdgv/v4n2/a03v4n2.pdf>>. Acesso em: 05 jul. 2011.

WERNECK VIANNA, L.; BURGOS, M.; SALLES, P. Dezesete anos de judicialização da política. *Tempo social*, v. 19, n. 2, p. 39-85, 2007. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-20702007000200002](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702007000200002)>. Acesso em: 05 jul. 2011.

---

# A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NO ORÇAMENTO PÚBLICO MUNICIPAL: ANÁLISE DAS EXPERIÊNCIAS DE CURITIBA E PORTO ALEGRE

*MUNICIPAL BUDGETING AND CITIZEN PARTICIPATION: AN ANALYSIS OF THE CITIES OF CURITIBA AND PORTO ALEGRE*

---

*Aline Mary Pereira Pinto da Fonseca  
Mestre em Organizações e Desenvolvimento  
Bacharel em Relações Internacionais*

*Lafaiete Santos Neves  
Doutor em Desenvolvimento Econômico  
Pesquisador do Programa “Cátedras para o Desenvolvimento” do IPEA/CAPEs  
Professor do Programa de Mestrado em Organizações e Desenvolvimento da FAE  
Centro Universitário*

**SUMÁRIO:** Introdução; 1 Audiências Públicas do Orçamento em Curitiba; 2 Orçamento Participativo em Porto Alegre; 3 Considerações Finais; Referências.

**RESUMO:** O presente artigo analisa as experiências das Audiências Públicas do Orçamento em Curitiba e o Orçamento Participativo em Porto Alegre. Os movimentos sociais tiveram grande importância no processo de redemocratização no Brasil e essa participação se consolidou em artigos da Constituição Federal de 1988. Lutaram não apenas pelo direito ao voto, mas por um espaço para o exercício da democracia direta. Em Porto Alegre iniciou-se o debate público do orçamento nesse período e em Curitiba esse espaço só surgiu com leis orçamentárias que obrigaram a realização audiências públicas. Procurou-se compreender, qual a importância da participação cidadã nas Audiências Públicas do Orçamento em Curitiba e do Orçamento Participativo em Porto Alegre para a construção do desenvolvimento local? Verificou-se que no caso de Curitiba a participação se dá apenas através de sugestões e o cidadão não tem poder de decisão efetivo, apenas apresenta sugestões que podem ou não ser aceitas pela administração municipal. Em Porto Alegre, os cidadãos realmente decidem onde serão aplicados os recursos, no entanto o percentual do orçamento no qual podem decidir ainda é muito pequeno, menor que 10%. Portanto a contribuição da participação cidadã para o desenvolvimento local, devida às limitações dos atuais processos participativos, está no diálogo entre os cidadãos durante os encontros presenciais, proporcionando o exercício da cidadania e da solidariedade necessárias para a construção de uma cidade mais justa.

**PALAVRAS-CHAVE:** Participação Cidadã. Orçamento Público. Desenvolvimento Local.

**ABSTRACT:** This article analyzes the experiences of the Budget Hearings in Curitiba and Participatory Budgeting in Porto Alegre. The Social movements had great importance in the process of democratization in Brazil and that participation was consolidated in the Constitution of 1988. They not only fought for the right to vote, but a space to exercise the direct democracy. Public discussion of the budget began in Porto Alegre in this period and in Curitiba this space only emerged with budgetary laws that forced conducting public hearings. We tried to understand what is the importance of citizen participation in the Budget Public Hearings in Curitiba and Participatory Budgeting in Porto Alegre for the construction of local development? The research concludes that in the case of Curitiba, participation occurs only through suggestions and the citizen has no power of actual decision, the citizen only makes suggestions that may or may not be accepted by the

municipal administration. In Porto Alegre, citizens really decide where the resources will be applied, however the percentage of the budget in which they decide is still very small, less than 10%. Therefore the contribution of citizen participation for local development, due to the limitations of current participatory processes, is the dialogue between citizens during two meetings, providing citizenship and solidarity needed to build a more just city.

**KEYWORDS:** Citizen Participation. Public Budget. Local Development.

## INTRODUÇÃO

O presente artigo analisa duas experiências de participação cidadã no orçamento público: as Audiências Públicas do Orçamento em Curitiba e o Orçamento Participativo em Porto Alegre. Os movimentos sociais tiveram grande importância no processo de redemocratização brasileira e essa participação se consolidou em artigos da Constituição Federal de 1988. De acordo com Sader<sup>1</sup>, estes movimentos lutaram não apenas pelo direito ao voto, mas por um espaço para o exercício da democracia direta.

A consolidação do regime democrático brasileiro permitiu aos governos locais a criação de espaços de participação direta do cidadão nas decisões públicas. Os governos locais têm papel fundamental na promoção do desenvolvimento local humano como fornecedores de serviços públicos que promovam a redução das desigualdades e, também, como catalisadores das potencialidades locais que promovam o desenvolvimento socioeconômico.

Diante dos problemas ecológicos, sociais e econômicos que a sociedade enfrenta atualmente, o local e sua dimensão cultural se tornam um espaço dinâmico para buscar modelos alternativos para o desenvolvimento, e estes devem ser formulados e executados com a participação e o engajamento dos cidadãos em um plano comum.

A democracia direta permite o debate necessário para a superação do conflito entre as necessidades da cidade e a limitação orçamentaria. É com o diálogo direto entre os cidadãos e o governo que é possível criar consensos que não somente definam as políticas públicas, mas que gerem coesão social. Segundo Oliveira<sup>2</sup>, através da interação dos cidadãos para

1 SADER, Eder. *Quando novos personagens entram em cena*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988, passim.

2 OLIVEIRA, Francisco. *Aproximações ao enigma: o que quer dizer desenvolvimento local?* São Paulo: Pólis - Programa Gestão Pública e Cidadania/EAESP/FGV, 2001, passim.

a gestão do bem comum é possível corrigir a tendência de concentração da riqueza do capitalismo.

As decisões orçamentarias são responsáveis por definir o destino dos investimentos, aparelhos públicos e serviços sociais necessários à garantia do desenvolvimento humano. A participação cidadã na gestão do orçamento público faz com que os cidadãos deixem de ser apenas o beneficiários, mas de acordo com Santos<sup>3</sup> se tornem protagonistas que tomam parte das decisões que influenciam diretamente o desenvolvimento de sua cidade.

Em Porto Alegre o debate público do orçamento iniciou logo após a consolidação da democracia representativa em 1991, e foi um processo construído em conjunto pelos cidadãos e prefeitura. Em Curitiba esse espaço só surgiu com leis orçamentarias que obrigaram a realização de audiências públicas, ou seja, uma experiência que partiu de cima para baixo. Logo, procurou-se compreender qual a importância da participação cidadã nas Audiências Públicas do Orçamento em Curitiba e do Orçamento Participativo em Porto Alegre para a construção do desenvolvimento local?

O desenvolvimento local é entendido como um processo endógeno tendo o cidadão como protagonista e beneficiário desse processo. O conceito utilizado é o de desenvolvimento humano definido por Sen<sup>4</sup> como aquele que não busca somente seus resultados nos indicadores econômicos, mas resgata o empoderamento do cidadão como sujeito de direitos no processo de construção do local.

O debate do orçamento público é importante no que concerne ao papel redistributivo do Estado e, historicamente, na administração pública municipal o debate da destinação das verbas era um tema restrito a técnicos e burocratas conforme descreve Chaui<sup>5</sup>. Afirmava-se que estes eram os únicos que teriam competência para decidir o que era melhor para cidade. De acordo com Dowbor<sup>6</sup>, a reforma na administração pública visa enfrentar o problema de como o Estado se organiza, quem o controla e, sobretudo, a quem serve.

---

3 SANTOS, Boaventura de Sousa. *Democratizar a Democracia: os caminhos da Democracia Participativa*. 3a. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005, passim.

4 SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. Tradução: L. T. Motta, passim.

5 CHAUI, Marilena. *Cultura e Democracia*. O discurso competente e outras falas. 12a. ed. São Paulo: Cortez, 2007, passim.

6 DOWBOR, Ladislau. *O que é o Poder Local?* São Paulo. Disponível em: <<http://www.dowbor.org/livros.asp>, 2008>. Acesso em: julh. 2008, passim.

O objetivo do artigo é compreender as experiências da participação cidadã nas Audiências Públicas do Orçamento em Curitiba e no Orçamento Participativo em Porto Alegre, verificando se essas práticas têm avançado para a promoção do Desenvolvimento Local.

Os objetivos específicos desse artigo consistem em verificar se os espaços públicos das Audiências Públicas do Orçamento em Curitiba e do Orçamento Participativo em Porto Alegre são propícios para o diálogo necessário à participação cidadã democrática e plural; avaliar o grau de intervenção da participação cidadã na gestão do orçamento municipal em Curitiba e em Porto Alegre; e avaliar se as experiências das Audiências Públicas em Curitiba e do Orçamento Participativo em Porto Alegre contribuem para o fortalecimento da cidadania e da consciência crítica da situação municipal.

Os cidadãos que participam desses espaços são agentes anônimos que protagonizam uma luta diária para melhorar sua cidade e, ao dar voz a esses atores, pode-se compreender melhor quais são os pontos positivos e as lacunas das experiências em ambas as cidades.

Desenvolver ações presentes que contribuam para o desenvolvimento humano local é uma tarefa complexa, multidisciplinar e democrática, e é com o debate público do orçamento que se busca superar a racionalidade econômica que permeia as relações sociais, em busca de um ação cidadã mais solidária. Os cidadãos não devem ser somente capazes de imaginar um futuro para si e para seu local, mas devem participar da construção de sua realidade socioeconômica e cultural, visando ao bem público.

A participação cidadã permite uma melhor compreensão dos problemas locais e o entendimento das limitações do orçamento público e, portanto, promove o diálogo sobre qual é o melhor destino da verba pública a cada ano para a cidade. Esse debate demonstra que os cidadãos são fundamentais para suprir as insuficiências dos estudos técnicos na definição de prioridades para o desenvolvimento local.

## **1 AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DO ORÇAMENTO EM CURITIBA.**

Os movimentos da sociedade civil que lutavam por melhores condições de vida na cidade tiveram importantes conquistas democráticas durante o processo de redemocratização nas décadas 1970 e de 1980 em vários municípios, inclusive em Curitiba, no qual se destaca o Movimento Popular que conseguiu importantes conquistas nas demandas em relação ao Transporte Público.

O transporte público eficiente é necessário para o desenvolvimento econômico de um município e para a inclusão social das camadas com

menos recursos que dependem dele para trabalhar. Em 1979, o transporte público se tornou tema de reivindicação em Curitiba, pois era muito caro - o que se tornava um peso muito grande no orçamento familiar - e as opções de horários e linhas eram insuficientes. De acordo com Neves<sup>7</sup>, o Movimento Popular exigiu, então, o congelamento das tarifas e transporte coletivo com horário integral.

Em 1981, os cidadãos conseguiram uma audiência com o prefeito Jaime Lerner e foi prometido que o Movimento Popular teria representação no Conselho Municipal de Transportes, no entanto, por pressão dos empresários, essa participação não se efetivou. Mas o Movimento Popular não desistiu e continuou lutando. Para superar o discurso técnico utilizado como argumento pela prefeitura como justificativa para não realizar mudanças, os cidadãos criaram o Conselho do Transporte, que, de acordo com Neves<sup>8</sup>, foi fundamental para qualificar as lideranças sobre as questões técnicas que envolvem o setor do transporte público.

Ainda de acordo com Neves,<sup>9</sup> Devido à insatisfação do Movimento Popular, na eleição de 1985, a oposição venceu com o compromisso de maior transparência na gestão pública. Logo, na gestão seguinte, do prefeito Roberto Requião, o Movimento Popular teve importantes conquistas que incluíram a anulação de contratos ilegais e a transformação das empresas de concessionárias para permissionárias, essas podendo perder a permissão caso não cumprissem corretamente os contratos.

O papel do Estado é importante como articulador e como promotor de espaços que permitam o engajamento dos cidadãos no exercício da democracia direta. Apesar de relevantes, as conquistas do Movimento Popular não se transformaram em um espaço público de participação, pois mesmo com as promessas de maior abertura durante a campanha, a gestão da prefeitura deu prioridade à democracia representativa e ao planejamento técnico da cidade. E, após algumas conquistas, o Movimento Popular acabou se dispersando.

Com a reforma na administração pública brasileira, na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar no. 101 de 4 de maio de 2000) e no Estatuto das Cidades (Lei Federal no 10.257 de 10 de julho de 2001), foi exigido dos municípios a gestão participativa do orçamento. A Lei Federal 10.257 de 10 de julho de 2001 define que:

---

7 NEVES, Lafaiete Santos. *Movimento Popular e Transporte Coletivo em Curitiba*. 1a. ed. Curitiba: Cefuria, 2006. Passim.

8 Ibid., passim.

9 Ibid., passim.

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentaria participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4o desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

Em consequência dessa lei foram criados novos espaços públicos para a participação direta dos cidadãos nas decisões do orçamento público nos municípios que ainda não tinham essa experiência, como Curitiba. As audiências públicas do Orçamento em Curitiba, batizadas pela gestão municipal de Orçamento Cidadão, surgiram de uma obrigação legal federal e não como conquista dos movimentos sociais.

Em Curitiba as audiências públicas ocorrem em dois momentos: a primeira no primeiro semestre do ano para a discussão da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e outra no segundo semestre para o debate da Lei Orçamentária Anual (LOA).

Administrativamente, a cidade de Curitiba é dividida em nove regionais (Regional da Boa Vista; Regional da CIC; Regional da Matriz; Regional de Santa Felicidade; Regional do Bairro Novo; Regional do Boqueirão; Regional do Cajuru; Regional do Pinheirinho; Regional do Portão) que funcionam como subprefeituras, fazendo uma ponte entre o planejamento local e o planejamento da cidade.

É feita uma audiência por regional. Essas audiências são divididas em três dias e ocorrem em três regionais simultaneamente (das 19h às 21h). De acordo com Fonseca<sup>10</sup>, nas audiências participam técnicos de todas as secretarias para sanar dúvidas e ouvir as demandas dos cidadãos. A divulgação é feita através de cartazes nos ônibus e nas ruas da cidadania, no site da prefeitura e em chamadas em jornais, rádio e televisão. Os cidadãos podem participar pessoalmente e ainda podem participar pela Internet e por telefone, através do serviço 156.

Conforme relata Fonseca<sup>11</sup>, nas audiências públicas da Lei de Diretrizes Orçamentárias os cidadãos preenchem um formulário com nome, endereço, sexo e e-mail, e devem escolher três temas que deverão ser prioridade na sua região. Os temas são divididos em: Ruas e Trânsito; Saneamento; Iluminação Pública; Meio Ambiente; Abastecimento;

10 FONSECA, Aline Mary Pereira Pinto. *Orçamento Público, Participação Cidadã e Desenvolvimento Local: Análise das Experiências das Audiências Públicas do Orçamento em Curitiba e do Orçamento Participativo em Porto Alegre*. Curitiba: UNIFAE, 2008. Dissertação de Mestrado. 145 p. (Dissertação, Mestrado Organização e Desenvolvimento).

11 *ibid.*, passim.

Cultura; Transporte; Habitação; Saúde; Desenvolvimento Econômico e Trabalho; Educação; Segurança; Ação Social; Turismo; Esporte e Lazer. Esse formulário é depositado em uma urna e posteriormente os dados são computados pela prefeitura. Na primeira parte, os técnicos apresentam as obras que já estão contempladas no orçamento do ano atual, e na segunda parte são escolhidos alguns formulários para debater as prioridades do ano seguinte.

Nas audiências públicas da Lei Orçamentária Anual, a metodologia é a mesma com o preenchimento de formulário e eleição de três temas prioritários, no entanto, discutem-se as obras que serão executadas nas regiões. Nessa audiência é possível fazer perguntas, por escrito, para os técnicos das secretarias sobre obras específicas para seu bairro, afirma Fonseca<sup>12</sup>. Devido ao pouco tempo, apenas algumas perguntas são selecionadas para serem respondidas.

Ao analisar a metodologia das audiências públicas do orçamento em Curitiba, verifica-se que são apenas uma consulta obrigatória e não um espaço público efetivo de participação direta nas decisões. Os cidadãos apenas dão sugestões e não é separado um percentual do orçamento no qual a população possa decidir diretamente a forma como será utilizado o recurso.

Nós passamos a frequentar, e com o tempo começou a vir a frustração porque você ia, a intenção da gente. A gente pensava que poderia dar uma contribuição completa para a discussão do orçamento e o que não acontecia. Porque você chegava na audiência, a audiência tem uma duração de 3 ou 4 horas, dois terços do tempo era com apresentação, era como tinha sido feito, era uma senhora de uma explanação daquilo que acontecia. Sobrava um terço do tempo, e esse tempo você tinha que apresentar a proposta, ali. Já tinha uma mesa composta. Só que acontece o seguinte, a prefeitura sempre levou muita gente aliadas. Quando você começava a audiência, começava abrir a participação do público, eles já chegavam e falavam. Um monte de gente chegava ali para apresentar suas propostas, em determinada rua para asfalto ou coisa do gênero assim e aquilo era suficiente para encher o tempo. - Depoimento do cidadão, 08/07/08.<sup>13</sup>

No formulário pede-se para os cidadãos elegerem 3 temas mais importantes para sua localidade. Esse tipo de consulta faz com que o

<sup>12</sup> FONSECA, op. cit., passim.

<sup>13</sup> FONSECA, op. cit., p. 107.

cidadão só pense no entorno de sua casa. Cada regional (onde são feitas as audiências) é formada por pelo menos 3 bairros, sendo que a maior (Regional Centro) é formada por 18 bairros. De que forma o cidadão pode eleger 3 temas prioritários se não conhece as necessidades de toda a regional? Qual será o critério da prefeitura no tratamento dessas informações?

A pessoa vai lá, faz aquela formalidade, passa aquele prazo, tem uma hora e quando chega a hora que é aberta para a intervenção, a pessoa está pedindo para cortar a grama na frente da casa dela, tá pedindo para arrumar o buraco do asfalto. Então, na LDO é uma audiência que deveria tratar de coisas macros, de diretrizes, e essas diretrizes deveriam ser uma proposta do que a população quer para mostrar ao prefeito e não o contrário. Hoje ele traz a diretriz dele, tanto é que ele chega a na apresentação e diz as sete diretrizes são essas. Ele dita a qual é a regra. E se a população não quer essas e tem uma outra, ela tem que trabalhar dentro da proposta, para tentar encaixar uma proposta. - Depoimento do cidadão, 02/07/2008.<sup>14</sup>

De acordo com os cidadãos, a administração pública municipal de Curitiba ainda é tecnocrática, burocrática e dá pouco espaço para um diálogo democrático e plural. São apenas duas reuniões por ano de duas horas e meia de duração e grande parte do tempo é usado pela prefeitura para apresentar as obras que já estão sendo feitas no município. “É extremamente tecnocrática a administração. São decisões tomadas em gabinetes, em que pese por uma questão de marketing e até porque a lei exige [...] Isso não é uma medida tomada pela administração municipal, mas sim uma exigência de uma legislação maior que já vem de algum tempo. - Depoimento do cidadão.”<sup>15</sup>

A participação dos cidadãos ainda é muito pequena e de acordo com os participantes não existe um interesse amplo da população em participar. Os participantes das Audiências Públicas em Curitiba são aqueles que geralmente já participam de outra forma como líderes ou integrantes das associações de moradores e funcionários públicos. “Ao contrário, o pessoal da comunidade, você não vê ninguém. Tem assessores de vereadores, dá muito assessor de vereadores, e funcionários a prefeitura. É sempre aquela balela de sempre”.<sup>16</sup>

14 FONSECA, op. cit., p.110

15 Ibid., p. 104.

16 Ibid., p. 105.

O número de reuniões e tempo destinado a cada reunião é insuficiente para promover um debate, pois cada regional é composta por vários bairros. Não existe uma audiência geral que promova o encontro dos cidadãos de cada regional para debater a cidade como um todo, visão necessária para o planejamento do desenvolvimento local. Os espaços destinados às audiências são pequenos, restringindo a possibilidade de uma participação mais ampla da população. E a mobilização para a participação também é pequena.

No caso das audiências, ela (a comunidade) não participa porque são as mesmas pessoas de sempre. A comunidade mal fica sabendo. Às vezes eles passam recado na televisão ou alguma publicidade no rádio. [...] Mas aquela mobilização de chegar e vir chamar (não tem), mesmo porque o espaço que eles reservam não é para comportar tanta gente. As primeiras que fui, foi no auditório da regional do Cajuru. Fui também no auditório do Boqueirão que é para 200 pessoas. Então não dá para você fazer, em um bairro de 300 mil pessoas como é o Cajuru. Não dá nem mesmo para fazer amostragem, tirar escala. É uma coisa bem pequena mesmo. Depoimento do cidadão, 02/07/2008.<sup>17</sup>

Em todos os formulários os cidadãos têm que se identificar com nome; endereço; telefone; sexo; e e-mail. Como a democracia no Brasil ainda é recente, há um receio grande das pessoas em se identificar, principalmente se for para criticar a prefeitura. De acordo com o depoimento dado pelo cidadão, “Quando você conseguia uma participação [...] A mesa já estava pronta, já te classificavam como uma pessoa, que estava questionando, que estava querendo tumultuar o processo, coisa do gênero assim.”<sup>18</sup>

Em alguns casos, não é permitida a manifestação oral e as perguntas devem ser formuladas por escrito aos representantes da prefeitura presentes. Ao ser exigida a forma escrita, a população mais carente com pouca ou nenhuma escolaridade fica excluída do processo e essas são justamente as que devem ser ouvidas no planejamento do desenvolvimento socioeconômico do município. Conforme relata o cidadão, “E aí, na sequência da audiência recebe-se lá essa pseudo consulta e aí você tem o direito de formular algumas perguntas, é aberto. Não te deixa, nem você ir para um tipo de tribuna, né? Onde o cara às

17 Id., 2008, p. 108.

18 Ibid., p. 104.

vezes pode se manifestar publicamente. É por escrito e lá eles selecionam as perguntas.”<sup>19</sup>

Cabe ao Estado promover uma maior abertura e transparência em um processo participativo. Isso fortalece a democracia e empodera o cidadão para ser protagonista do desenvolvimento local. Quando um cidadão procura diretamente a prefeitura solicitando obras para seu o bairro, a resposta técnica é que se a obra não está prevista no orçamento, não poderá ser feita. O próprio processo orçamentário é usado para restringir a participação dos cidadãos e, estes estão se mobilizando para superar este entrave.

No caso nosso, especificamente da nossa região de Santa Felicidade, que a gente participa, nós integramos uma associação de moradores, a associação comunitária Vila Real e a gente via que a gente fazia pleitos e esses pleitos chegava lá o cara dizia: “Olha está no orçamento? Se não está no orçamento então não podemos fazer nada“. Isso é desculpa de governante. Se tinha uma decisão política de fazer, como teve um caso que a gente pode falar para você que teve decisão política, independente se estava LOA ou na LDO foi feito. Mas a gente para não dar essa argumentação para o município, na região de Santa Felicidade, nós estabelecemos que todos os meses, saiu a convocatória da Lei de Diretrizes Orçamentária do Município nas etapas regionais e depois centralizado no município. Nós fazemos uma lista de todos os pedidos que a associação tem, oficializa isso, faz protocolado e encaminha ao prefeito municipal, na prefeitura e na audiência a gente traz uma cópia. - Depoimento do cidadão, 02/07/2008.<sup>20</sup>

Como as audiências públicas do orçamento são insuficientes, os cidadãos têm que buscar outras formas de participação.

Mas nós trabalhamos em outras instâncias, nas audiências a gente cobra mesmo. Trabalha na forma de abaixo assinado. Quando o prefeito está presente, em algum local público a gente está lá, ou com a nossas faixas ou com nossos documentos, entregando cópias para ele. Como a gente fez aqui no nosso bairro para a construção de uma creche, que ela não estava no orçamento, mas a gente fez mobilização de várias formas e foi construído uma creche, pela conversa que o administrador de Santa Felicidade colocou, ele disse que foi uma decisão política do prefeito que seria feito aquela creche. - Depoimento do cidadão.<sup>21</sup>

<sup>19</sup> FONSECA, op. cit., p. 109.

<sup>20</sup> Ibid., p. 115.

<sup>21</sup> FONSECA, op. cit., p.115.

Os espaços públicos para o exercício da cidadania são importantes para que os cidadãos tenham a clareza e o conhecimento da situação e dos problemas de seu município e possam propor mudanças. Somente com o diálogo os cidadãos podem perceber suas necessidades e ter maior clareza no orçamento através da origem e do destino dos recursos públicos. No caso de Curitiba, verifica-se ainda que é necessário superar o discurso legalista e tecnocrata nas audiências.

Chega nessa hora, a gente pergunta e toca naquela ferida. Eles te rodeiam e você tem que ficar satisfeitos com as respostas que eles te deram. Não adianta ficar batendo boca, também. E muitas coisas é na palavra científica, na palavra científica e nós comunidade não temos nenhum representante. Não temos um advogado para estar ali para nos ajudar a abrir o jogo, a debater, mostrar. Nós não temos nada disso aí, então deixa muito a desejar certas coisas para a comunidade.  
- Depoimento do cidadão, 03/07/2008.<sup>22</sup>

Para promover o desenvolvimento local, não é somente a população carente que deve se mobilizar, a responsabilidade é de todos. Os cidadãos que participam das audiências públicas em Curitiba demonstram preocupação não somente com o presente, mas com as gerações futuras. Eles estão conscientes da importância da participação nas decisões do orçamento público para a garantia de direitos fundamentais.

A experiência ainda não propicia autonomia dos cidadãos nas decisões da cidade, mas percebe-se que mesmo sendo um espaço criado por uma obrigação legal, este tem transformado o cidadão que busca conhecimento para superar o discurso técnico e tem transformado a administração pública municipal, que agora tem que lidar com cidadãos mais conscientes no debate do desenvolvimento humano local.

## **2 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM PORTO ALEGRE**

O Orçamento Participativo de Porto Alegre surgiu a partir da demanda dos cidadãos em participar diretamente da gestão pública e do desejo político de abrir um espaço público para debater as prioridades nos investimentos municipais. De um lado, os movimentos plurais, como associação de mães e associação de bairros não desejavam apenas eleger seus representantes, mas ter um espaço de ação direta na administração pública. De outro lado, houve uma proposta política por parte do governo municipal que defendia a democracia participativa.

<sup>22</sup> FONSECA, op. cit., p.105.

Em setembro de 1990, a prefeitura realizou assembleias para discutir a proposta do orçamento municipal com os cidadãos, antes que fosse encaminhada para a câmara de vereadores. De acordo com Fedozzi<sup>23</sup> essa foi a gênese de um processo de participação direta no orçamento que foi chamado de Orçamento Participativo.

O Orçamento Participativo é um espaço institucional permanente, que possui duas instâncias de participação: a instância consultiva (Fórum de delegados do OP) e a instância deliberativa (Conselho do OP).

O orçamento participativo em Porto Alegre consiste em um processo de decisão pela população sobre as prioridades de obras da prefeitura do Município. Esse processo envolve duas rodadas de assembleias regionais intercaladas por uma rodada de assembleias locais. Na segunda fase há a instalação do Conselho do Orçamento Participativo, um órgão de conselheiros representantes das prioridades orçamentárias decididas nas assembleias regionais e locais. A elaboração administrativa do orçamento ocorre no Glapan - Gabinete de Planejamento da Prefeitura, órgão ligado ao gabinete do prefeito.<sup>24</sup>

Os cidadãos se reúnem durante todo o ano para debater as prioridades, em ciclos locais (nos bairros), regionais (em 16 regiões administrativas) e municipais. Nos meses de março e abril acontecem reuniões de articulações e preparação. Em abril e maio acontecem rodadas de assembleias regionais para a eleição de prioridades, com o critério da maioria. De acordo com Avritzer<sup>25</sup>, o prefeito participa de todas as assembleias das 16 regiões e o número de participantes dessas assembleias é a base de cálculo para o número de delegados que serão eleitos.

Estes delegados se reúnem nos meses de maio, junho e julho para hierarquizar as obras das sub-regiões que são divididas em 12 áreas temáticas: saneamento; pavimentação; organização da cidade; política habitacional; regularização fundiária; assistência social; saúde; transporte e circulação; educação; áreas de lazer; esporte e lazer; e desenvolvimento

---

23 FEDOZZI, Luciano. *O poder da Aldeia*. Gênese e História do Orçamento Participativo em Porto Alegre. Porto Alegre: Tomo, 2000, passim.

24 AVRITZER, L. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, B. S. (Ed.). *Democratizar a Democracia* Os caminhos da democracia participativa. 3a. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. p. 577.

25 *Ibid.*, p. 578

econômico.<sup>26</sup> Como relata Avritzer<sup>27</sup>, os critérios de hierarquização são: acesso da população ao bem público em questão, a população da região e a decisão da população.

Cabe aos conselheiros do Orçamento Participativo debater e aprovar a proposta orçamentaria do município, rever a proposta orçamentaria final pela prefeitura, acompanhar a execução das obras aprovadas e discutir os critérios técnicos que inviabilizam a execução das obras aprovadas.

O Conselho do Orçamento Participativo é instalado no mês de julho de cada ano. Sua composição é a seguinte: dois conselheiros por cada regional (32), dois conselheiros eleitos por cada assembleia temática (10), um representante da União da Associação de Moradores de Porto Alegre (UAMPA) e um do Sindicato dos Servidores da Prefeitura. Total de membros: (44).<sup>28</sup>

O processo é definido pelos participantes e nas reuniões sobre as regras de decisão e critérios técnicos do processo a prefeitura não participa. Apesar de ter sido fruto da visão político-partidária, o controle do processo permaneceu na mão dos participantes e faz parte do ciclo de debate anual a discussão das regras. É um processo feito pelos cidadãos e para os cidadãos, portanto é importante compreender o processo a partir da visão de seus participantes.

O Orçamento Participativo é o principal canal de reivindicação da população e se tornou um espaço propício ao debate democrático plural e inclusivo. Os participantes podem se manifestar oralmente para apresentar as reivindicações e necessidades de sua comunidade.

Eu comecei assim, eu morava numa área de risco. E a presidente do lugar que a gente morava disse assim para mim: 'Olha, você vai ter de defender esse pessoal', que eram 17 famílias. Eu disse: 'Mas como? Não sei fazer nada nem tenho como participar.' Ela disse: 'Não interessa vai ter que ir lá e fazer alguma coisa.' Eu fui lá desamparada e fiquei olhando. Isso foi em 1999. Aí eu comecei a participar e comecei a gostar, porque cada vez que a gente ia, a gente ganhava alguma coisa. Eu queria sair daquele lugar que morava, um lugar horrível. E foi, foi (conquistas) que estou lá até agora. - Depoimento do participante F de Porto Alegre.<sup>29</sup>

<sup>26</sup> FONSECA, op. cit., passim.

<sup>27</sup> AVRITZER, op. cit., passim.

<sup>28</sup> Id., 2005, p. 579.

<sup>29</sup> FONSECA, op. cit., p. 68.

O processo é transparente e os cidadãos se articulam e mobilizam outros participantes para eleger delegados e ganhar apoio, dando voz aos cidadãos que anteriormente estavam excluídos social e economicamente, conforme depoimento do cidadão. “Então a gente fez a assembleia, foi decidindo os três delegados e entre os três eu fui eleito para representar a Feira Rua da Praia no OP. Então desde 1998 a gente vem demandando, dentro do OP. A gente queria mesmo era ser visto. A gente queria que os secretários nos atendessem como todo cidadão deve ser atendido.”<sup>30</sup>

De início, o Orçamento Participativo sofreu resistência por parte dos vereadores que tinham uma visão “clientelista” de que o bom vereador era aquele que conseguia obras para sua base eleitoral. Depois perceberam que a inclusão dos cidadãos nas decisões fortaleciam suas ações.

Então a gente começou a ganhar credibilidade e começamos a trabalhar junto com a câmara a desmistificação do OP. E nós não queríamos substituir vereadores, acho que são legítimos, são eleitos legitimamente pelo povo e nós éramos um braço que o governo queria democratizar pra participação popular. - Depoimento do cidadão.<sup>31</sup>

O Orçamento Participativo dá autonomia ao cidadão para eleger prioridades, decidir quais obras deverão ser executadas e a forma como essa obra é executada, superando o discurso tecnocrático.

Os secretários nos enxergaram como iguais [...] sentar na mesa e ver: “o que vocês querem? Como é que vocês querem?”. No começo eles queriam fazer um camelódromo vertical, a gente fez uma mobilização, lotamos a câmara com 700 pessoas. E dissemos não, nós não queremos um camelódromo vertical, nós queremos um camelódromo horizontal, onde as pessoas possam passar e nos enxergar. Pois o camelô não vive de clientes fixos e sim de pessoas que estão passando. - Depoimento do cidadão.<sup>32</sup>

Os cidadãos também participam do controle e acompanhamento das obras através dos delegados e dos conselheiros do OP. Eles se sentem empoderados, pois ao decidirem determinada obra, podem também

---

30 Ibid., p. 71.

31 Ibid., p.71.

32 Ibid., p. 89.

acompanhar a sua execução. Esse controle da população inibe o desvio de verbas, o superfaturamento de obras e a corrupção.

Nos primeiros tempos a gente fazia uma comissão de obras, acompanhava tudo, desde abrir a licitação, a gente sabia até isso, a gente abria a licitação e acompanhava, acompanhava obra, fazia uma comissão. Isso gerava conflito também porque a comunidade se achava chefe. (risos) Interessante tinha gente que achava que mandava nos caras da obra, o pessoal queria apitar. E a gente chegava e dizia: também não é assim, vamos devagarzinho, vamos ficar cada no seu lado. O que tá errado? Vamos corrigir. Tinha que levar de jeito. E assim ia, e funcionou, funcionava mas hoje eles tem mais dificuldades. - Depoimento do Cidadão.<sup>33</sup>

Em 2008, o percentual do orçamento destinado à decisão direta ainda era muito pequeno. Os cidadãos declaravam valores entre 3% e 10%. Grande parte do orçamento ainda é decidida a portas fechadas, o que foi apelidado pela população de caixa preta, fazendo alusão ao equipamento contido nos aviões que detém todas as informações, mas que não são divulgadas a ninguém. Essa limitação orçamentária faz com que os cidadãos se articulem no processo de votação de prioridades.

Então a gente fechou um grupo com ele, pois ele demandava habitação – nós demandávamos desenvolvimento econômico, geração de trabalho e renda. Então era uma demanda diferente da outra, então a gente combinou com ele e outros grupos assim: Cultura, Saúde, a gente fechou um grupo que eu votaria na demanda da Saúde, na Educação e eles votariam na nossa. Foi feita uma articulação boa, apesar de nós só termos 3 delegados, mas a articulação foi muito boa. Depoimento do cidadão.<sup>34</sup>

Ao participarem do Orçamento Participativo, os cidadãos aumentam sua convivência com o próximo, reduzindo o isolamento das pessoas na cidade, fazendo com que seus participantes tenham uma visão mais ampla e crítica de seu local.

---

<sup>33</sup> FONSECA, op. cit., p.74.

<sup>34</sup> Ibid., p. 80.

Eu acho que houve um crescimento, como eu disse até 89 eu participava do meu trabalho, da vida da minha família e dos parentes – então era um conjunto muito restrito que a gente conhecia, conhecia os bairros por andar de carro, não conhecia as pessoas. [...] crescimento nosso foi isso por que a gente ficou conhecendo Porto Alegre - não indiretamente - mas diretamente pelas ações do OP. - Depoimento do cidadão.<sup>35</sup>

O grande aprendizado dos cidadãos é perceber as reais necessidades das pessoas, o que realmente é o desenvolvimento humano de sua cidade, e que, muitas vezes, as demandas pessoais não são as mais urgentes e importantes para a cidade.

Então eu fui humildemente para o meu 30. ano, o 10. como delegado no OP querendo reivindicar duas coisas, melhorias no meu orquidário no parque Farroupilha, dentro da Redenção. O orquidário estava com os ferros ameaçando cair. Então a gente mobilizou, conversou o administrador do parque na época com alguns segmentos da comunidade e fomos fazer aquela pressão, aquele tencionamento normal na sociedade civil organizada, já com o nome de OP com delegados, que bonito, que importante. Aquela riqueza de aprendizado. A gente chegava lá e falavam: “Como vocês são egoístas? Vocês estão preocupados com orquídeas, uma florzinha. Eu sei que é bonita tua florzinha. Eu sei que elas devem ser raras. Mas as flores que eu tenho dá no lodo, no esgoto na frente da minha casa.” Tu fica assim, essa mulher deve estar mentindo, esse homem faltando com a verdade. Ai eu refleti será que minha necessidade. Pô eu vou ter que olhar realmente. Então tu ia na vila do cara e tu saía frustrado de lá, porque ele tinha razão. A necessidade dele era assim, era necessidade. Eu tava tentando fazer uma coisa que na verdade era temático e ele estava como uma necessidade que era uma questão de sobrevivência, envolvia saúde, saneamento, educação, obrigação de um governo. O cara não vive, o cara está em uma situação terrível de vida com crianças, com risco, com esgoto a céu aberto. Aquilo preocupa. Eu acho que esse momento, esse empoderamento, essa é a cidadania que tu constrói dentro do Orçamento Participativo. Aí eu dizia: Pô, eu preocupado com orquídea, com xadrez e o cara não

<sup>35</sup> FONSECA, op. cit., p. 81.

tem banheiro na casa dele. E o OP que me levou a refletir isso. - Depoimento do cidadão.<sup>36</sup>

A dinâmica do processo do Orçamento Participativo é resultado de condições sócio-políticas e culturais de Porto Alegre e foi reconhecida mundialmente como inovação democrática na gestão municipal. Ao longo de mais de duas décadas, a experiência conseguiu redirecionar parte do orçamento para a periferia. Os cidadãos são parte não somente das decisões do orçamento, mas são também peças fundamentais na elaboração de um espaço público para o exercício efetivo da democracia participativa.

### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da década de 1970, houve um crescimento muito grande das cidades brasileiras causado pelo processo de industrialização e pelo êxodo rural motivado por novas oportunidades nas cidades e pela falta de oportunidades no campo por causa da mecanização da agricultura. O crescimento econômico não foi acompanhado de um desenvolvimento social, pelo contrário, foi um processo excludente e desigual que gerou miséria nas cidades.

Essa situação precária nas cidades foi determinante para uma insatisfação muito grande por parte da população, que teve seus direitos políticos cerceados pelo regime militar. Os cidadãos se organizaram em movimentos sociais para exigir não somente seu direito ao voto, mas a garantia dos acesso aos serviços básicos de saúde, educação, saneamento e transporte público. Eles demandavam as condições e o direito de exercer plenamente sua cidadania.

A cidade é o local de convivência no qual o governo pode atuar em conjunto com os cidadãos para promover o desenvolvimento. O desenvolvimento humano local só é possível se forem garantidos os direitos humanos a todos os cidadãos, ou seja, um processo de ampliação das liberdades. Sua dimensão endógena refere-se ao resgate da ação dos indivíduos, de sua capacidade de transformação da realidade.

Para a cidade ter um ambiente propício ao desenvolvimento local, ela deve ser percebida como um território único pelos seus cidadãos. Faz-se necessário ter um espaço público de debate plural em que os cidadãos possam desenvolver seus potenciais, envolvendo-os nos processos econômico, social, cultural e político que afetam suas vidas, transformando-os em sujeitos de sua própria história.

<sup>36</sup> FONSECA, op cit., p.83

A participação dos cidadãos no orçamento público é um processo direto, voluntário e universal no qual os cidadãos decidem como serão gastos os recursos públicos e quais serão as prioridades. Esse processo permite um controle direto da gestão pública, exige maior transparência dos governos e quebra a lógica da racionalidade econômica na administração pública.

O gestor público, quando tem contato direto com os cidadãos, deixa de lidar apenas com números e passa a ter que encontrar alternativas que possam melhor atender aquela pessoa com a qual teve contato direto. O cidadão, nesse processo, conhece seu local e compreende as limitações dos governos nos investimentos públicos. Esse debate pode gerar a busca conjunta, de cidadão e governo, de alternativas para o desenvolvimento local.

O exercício da cidadania no Brasil é recente e só será pleno quando as pessoas, especialmente os grupos mais pobres e excluídos, tiverem voz para elaborar as políticas públicas e percebam que podem ser parte da transformação de sua realidade. As experiências de Curitiba e Porto Alegre são totalmente distintas em termos de procedimentos e resultados, no entanto, através da fala dos cidadãos, percebe-se que nos dois casos o que os motiva a participarem é a busca do bem comum.

Curitiba apostou no conhecimento técnico especializado para aproximar-se dos problemas da população, para prover através de políticas públicas e soluções que acreditavam ser mais eficientes. E, portanto, os cidadãos têm buscado superar os entraves burocráticos, reivindicando melhorias para suas comunidades. As audiências públicas do orçamento se mostraram restritivas a uma real participação cidadã.

Porto Alegre buscou um diálogo maior com as pessoas, buscando aproximar-se dos problemas através do debate com os cidadãos, e, portanto, parte do orçamento municipal é destinado a obras definidas pela população. No entanto, esse percentual ainda é pequeno e, apesar de reduzir as desigualdades sociais, ainda não foi capaz de promover um modelo alternativo de desenvolvimento.

A participação cidadã no orçamento público empodera as pessoas e promove uma conexão entre necessidades da população e políticas públicas que realmente promovem o crescimento inclusivo e equitativo. A mobilização dos sujeitos sociais em espaços públicos plurais promove a reconstrução do tecido social e a solidariedade entre os cidadãos, fundamentais para o desenvolvimento local mais justo.

**REFERÊNCIAS**

- AVRITZER, Leonardo. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, B. S. (Ed.). *Democratizar a Democracia: Os caminhos da democracia participativa*. 3a. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.
- BANCO MUNDIAL, *Rumo a um Orçamento Participativo mais inclusivo e efetivo em Porto Alegre*. Washington DC: 2008. Disponível em: <[http://siteresources.worldbank.org/INTBRAZIL/Resources/OP\\_port.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTBRAZIL/Resources/OP_port.pdf)>. Acesso em: out. 2011.
- CHAUI, Marilena. *Cultura e Democracia*. O discurso competente e outras falas. 12. ed. São Paulo: Cortez, 2007.
- DOWBOR, Ladislaw. *O que é o Poder Local?* São Paulo: Disponível em: <<http://www.dowbor.org/livros.asp>, 2008>. Acesso em: jul. 2008.
- DUPAS, Gilberto. *Tensões contemporâneas entre o público e o privado*. São Paulo: Paz e Terra, 2003.
- FEDOZZI, Luciano. *O poder da Aldeia*. Gênese e História do Orçamento Participativo em Porto Alegre. Porto Alegre: Tomo, 2000.
- FONSECA, Aline Mary Peireira Pinto. *Orçamento Público, Participação Cidadã e Desenvolvimento Local: Análise das Experiências das Audiências Públicas do Orçamento em Curitiba e do Orçamento Participativo em Porto Alegre*. Curitiba: UNIFAE, 2008. Dissertação de Mestrado. 145p.
- ICHIKAWA, Elisa Yoshie; SANTOS, Lucy Woeller. Contribuições da história oral à pesquisa organizacional. In: SILVA, Anielson Barbosa (Org.); MELLO, Rodrigo Bandeira de.; GODOI, Christiane Kleinubing (Ed.). *Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos*. [S.l.]: Saraiva, 2006.
- LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. *Fundamentos da metodologia científica*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- NEVES, Lafaiete Santos. *Movimento Popular e Transporte Coletivo em Curitiba*. 1. ed. Curitiba: Cefuria, 2006.
- OLIVEIRA, Denilson. *Curitiba e o mito da cidade modelo*. Curitiba: UFPR, 2000.

OLIVEIRA, Francisco. Privatização do público, destruição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal. In: OLIVEIRA, Francisco; PAOLI, Maria Celia. (Org.). *Os sentidos da democracia*. Políticas do dissenso e hegemonia global. Rio de Janeiro: Vozes, 2000.

OLIVEIRA, Francisco. *Aproximações ao enigma: o que quer dizer desenvolvimento local?* São Paulo: Pólis - Programa Gestão Pública e Cidadania/EAESP/FGV, 2001.

PAOLI, Maria Celia. O mundo do indistinto: sobre gestão, violência e política. In: OLIVEIRA, Francisco.; RIZEK, Cibele Saliba. (Org.). *A era da Indeterminação*. São Paulo: Boitempo, 2007.

SADER, Eder. *Quando novos personagens entram em cena*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988. SANTOS, B. S. *Democratizar a Democracia: os caminhos da Democracia Participativa*. 3a. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SANTOS, Boaventura Sousa. *A Gramática do Tempo: para uma nova cultura política*. São Paulo: Cortez, 2006.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. Tradução: L. T. Motta.

TORO, José Bernardo. *A construção do público: cidadania, democracia e participação*. Rio de Janeiro: Senac, 2005.



---

**O ADVENTO DO DECRETO PRESIDENCIAL  
Nº 7.203/10, QUE VEDA O NEPOTISMO NA  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL, EM  
CONSEQÜÊNCIA DA EVOLUÇÃO DO COMBATE  
NORMATIVO À SUA PRÁTICA, POR INFLUÊNCIA DA  
SOCIEDADE CIVIL**

---

*THE ADVENT OF PRESENTIAL DECREE N. 7.203/10, WHICH  
PROHIBITS NEPOTISM IN THE FEDERAL PUBLIC ADMINISTRATION,  
AS A RESULT OF DEVELOPMENTS IN THE LEGAL FIGHT TO THEIR  
PRACTICE, INFLUENCED BY CIVIL SOCIETY*

*Natália Ciscotto Ferreira*

*Coordenadora-Geral de Procedimentos Disciplinares do  
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.*

*Especialista em Direito Administrativo pela Escola de Governo da Fundação João  
Pinheiro e Mestranda em Direito e Políticas Públicas no Uniceub.*

**SUMÁRIO:** Introdução; 1 Desenvolvimento; 1.1 Considerações preliminares quanto à etimologia do vocábulo nepotismo; 1.2 As balizas e dispositivos constitucionais como ensejadoras da evolução da vedação ao nepotismo no ordenamento jurídico pátrio; 1.3 A evolução das normas jurídicas proibitivas da prática do nepotismo na Administração Pública a partir da

promulgação da Lei nº 8.112/90 até o advento do Decreto nº 7.203/10; 1.3.2 A edição da Súmula Vinculante nº 13 e a ampliação da vedação do nepotismo; 1.3.3 A apuração da prática do nepotismo no poder executivo federal por meio do Decreto Presidencial nº 6.906/2009; 2 Conclusão; Referências.

**RESUMO:** Neste artigo, são tecidas considerações sobre a influência da opinião pública quanto à proibição do nepotismo, a partir da expressão de repúdio da sociedade civil sua à prática, legitimada pelo advento da Constituição Cidadã de 1988 em que restou consagrado o Estado Democrático de Direito, bem como a importância da comunicação social, efetivada pela liberdade de expressão, em suas diversas formas e consagrada pelo avanço legislativo quanto ao combate do nepotismo pela Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que dispõe expressamente sobre a proibição da citada prática na administração pública federal, pela Resolução nº 07, em 18 de outubro de 2005, do Conselho Nacional de Justiça, que veda o nepotismo no âmbito do Poder Judiciário, pela Súmula Vinculante nº 13 do Supremo Tribunal Federal, publicada em 29 de agosto de 2008, que ampliou a proibição legal inserta na Lei 8.112/90 e vinculou todos os poderes de todos os entes da federação, e pelo Decreto Presidencial nº 7.203, de 07 de junho de 2010, que ampliou a determinação de vedação do nepotismo no âmbito da administração pública federal. Entretanto, mesmo com esta evolução, a legislação vigente é passível de maior atenção hermenêutica.

**PALAVRAS-CHAVES:** Nepotismo. Administração Pública Federal.

**ABSTRACT:** In this article, we argue about the influence of public opinion on the prohibition of nepotism from the expression of their rejection of civil society to practice, legitimized by the advent of the Citizen Constitution of 1988 enshrined in what remains the Democratic State of Law and the importance of the media, effective freedom of expression in its various forms and consecrated by the legislative advance in combat nepotism by Law 8112 of December 11, 1990, which states expressly banning the practice mentioned in public administration federal, by Resolution nº. 07, on October 18, 2005, the National Council of Justice, which prohibits nepotism within the judiciary, by Precedent Binding paragraph 13 of the Federal Supreme Court published on august 29, 2008, which increased the legal prohibition inserted in Law 8.112/90 and linked all the powers of all entities of the federation,

and by Presidential Decree n°. 7203 of June 7, 2010, which increased the determination of sealing of nepotism within the federal public administration . However, even with these developments, the legislation is subject to greater attention hermeneutics.

**KEYWORDS:** Nepotism. Federal Public Administration.

## INTRODUÇÃO

O tema em estudo é delineado a partir da análise da evolução legislativa quanto à vedação da prática do nepotismo na Administração Pública brasileira, por meio de pesquisa teórica, tendo como “pano de fundo”, a pressão exercida pela sociedade civil, motivo pelo qual se abarca especificamente, a apreciação das normativas mais atuais quanto ao tema no âmbito federal da Administração Pública Federal.

A partir das considerações preliminares quanto ao vocábulo, observa-se seu vínculo com o “favoritismo” e a partir daí, passa-se a dispor sobre dispositivos e balizas constitucionais expressos na Carta Magna de 1988, como a consagração do Estado Democrático de Direito, a liberdade de expressão, a comunicação social e a aplicação do princípio constitucional da impessoalidade na Administração Pública, como instrumentos legitimadores da expressão de repúdio da sociedade civil à prática do nepotismo.

Feitas tais apreciações basilares ao tema, volta-se à apreciação das normas jurídicas infraconstitucionais quanto ao assunto, vigentes no âmbito da Administração Pública Federal, foco específico do presente, iniciando-se pela Lei n° 8.112, de 11 de dezembro de 1990, passando pela Súmula Vinculante n° 13, do Supremo Tribunal Federal, de 29 de agosto de 2008, e pelo Decreto Presidencial n° 6.906, de 21 de julho de 2009, até chegar ao Decreto Presidencial n° 7.203, de 04 de junho de 2010, que regulamentou a vedação do nepotismo na Administração Pública Federal.

Objetiva-se, assim, demonstrar que a evolução da proibição da prática do nepotismo, por normas, sejam advindas do Poder Judiciário ou do Executivo, se desenvolveu sobremaneira, impulsionada de forma mediata, pela opinião pública que, veiculada pela mídia, vem, veementemente, ao longo dos últimos anos de transição do século XX ao século XXI, rechaçando a prática do nepotismo no âmbito dos poderes públicos, embasada nas balizas da livre expressão, no Estado Democrático de Direito.

## 1 DESENVOLVIMENTO

A partir daqui, após considerações prévias, tem-se a apreciação, em linha evolutiva, das normas proibitivas da prática de nepotismo na Administração Pública Federal, a partir da Constituição Federal até o advento do Decreto nº 7.203/10.

### 1.1 CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES QUANTO À ETIMOLOGIA DO VOCÁBULO NEPOTISMO

Por meio da apreciação etimológica do vocábulo, se extrai que provêm de *nepos*, do latim e significa, dentre outros: neto, descendentes, sobrinho, posteridade.

Assim, aportuguesado, no Brasil, com o acréscimo do sufixo *ismo*, tornou-se nepotismo que, no jargão popular, é configurado como “cabide de emprego” e, em linhas gerais, no entendimento vulgar, ocorre quando um parente de servidor público, por influência deste, é, sem aprovação em concurso público, nomeado ou empregado em órgão ou entidade pública em que o servidor-parente, tem vínculo.

Em dicionário da língua portuguesa significa:

s.m. Prática de dar importantes cargos políticos ou funções de relevo nos negócios aos membros da própria família. A palavra nepotismo significa governo dos sobrinhos. Nepote é a palavra latina para sobrinho. Atitude de alguns papas que concediam favores particulares a seus sobrinhos ou a membros de sua família. Favoritismo, proteção escandalosa, filhotismo<sup>1</sup>.

Prática, diga-se de passagem, conhecida e rechaçada, em todo o mundo e que está fortemente atrelada ao favoritismo e “justificada”, quase sempre ou sempre, à necessidade de “confiança e lealdade”.

### 1.2 AS BALIZAS E DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS COMO ENSEJADORAS DA EVOLUÇÃO DA VEDAÇÃO AO NEPOTISMO NO ORDENAMENTO JURÍDICO PÁTRIO

A Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988, ao consagrar o Estado Democrático de Direito e sustentá-lo a partir de balizas e direitos que garantem a participação popular e a expressão da opinião pública, contribuiu para que a sociedade

<sup>1</sup> Dicionário de português online.

brasileira fosse amparada por instrumentos necessários a demonstrar seu descontentamento com ações ocorridas no âmbito do poder público, rechaçadas pela sociedade brasileira.

Neste enredo, ressalta-se o repúdio, público e notório, que a sociedade civil sempre demonstrou quanto à prática do nepotismo na administração pública pátria, sendo largamente expressa após o advento da Carta Magna de 1988 e, progressivamente intensificada, até os dias atuais.

Dentre estas balizas e direitos constitucionalmente positivados, que fundamentam a legítima rejeição social ao nepotismo, expressa pela sociedade e veiculada pela imprensa, como idéia assente na opinião pública. Cite-se:

- 1- o Brasil ser um Estado Democrático de Direito, conforme expresso no artigo 1º da Constituição Federal;
- 2- a liberdade de expressão, esculpida no artigo 5º, inciso, IV, (“é livre a manifestação do pensamento, vedado o anonimato;”) e inciso IX (“é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação;”) como garantia e direito fundamental;
- 3- o direito de informação, inserto no mesmo dispositivo constitucional em seu inciso XIV (“é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;”) como também, garantia fundamental;
- 4- o direito à comunicação social, expresso no artigo 220 da Constituição Federal, pertencente ao “Título VIII - DA ORDEM SOCIAL”, “Capítulo V - DA COMUNICAÇÃO SOCIAL”, que determina: “A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição.”;
- 5- o princípio da impessoalidade que rege a Administração Pública, disposto *no caput* do artigo 37 da Constituição Federal.

Diante deste arcabouço constitucional, a Carta Maior, por um lado, assegurou à sociedade, instrumentos necessários a legitimar sua expressão, (tópicos 1 a 4 acima elencados) em face de atos daqueles que

integram os poderes públicos e, por outro, (tópico 5), impôs ao legislador o dever de, por meio de norma infraconstitucional, expressamente, vedar, certas práticas, como a do nepotismo.

### **1.3 A EVOLUÇÃO DAS NORMAS JURÍDICAS PROIBITIVAS DA PRÁTICA DO NEPOTISMO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA A PARTIR DA PROMULGAÇÃO DA LEI Nº 8.112/90 ATÉ O ADVENTO DO DECRETO Nº 7.203/10**

#### **1.3.1 A VEDAÇÃO DO NEPOTISMO NO REGIME DISCIPLINAR DISPOSTO NA LEI Nº 8.112/90.**

No ano de 1990, apenas dois anos, portanto, após o advento da Constituição Cidadã, ocorre o primeiro marco legislativo a proibir a prática do nepotismo na esfera da Administração Pública Federal, qual seja, a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que dispõe sobre o Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.

O legislador federal, a fim regulamentar proibição, já veementemente repelida pelo clamor popular, determinou, em seu “Título IV – Do Regime Disciplinar”, “Capítulo II – Das Proibições” a vedação da prática do nepotismo, pois expressamente, no inciso VIII, do artigo 117, que dispõe sobre as condutas proibidas aos servidores públicos civis federais, estabelece: “[...] VIII - manter sob sua chefia imediata, em cargo ou função de confiança, cônjuge, companheiro ou parente até o segundo grau civil;”.

Assim, o servidor que mantiver, diretamente, sob sua chefia imediata, parentes até o segundo grau na linha consangüínea reta (ascendente: pais e avós, descendente: filhos e netos) e colateral (irmãos), marido ou esposa, companheira ou companheiro, ocupante de cargo ou função de confiança (cargo em comissão, de livre nomeação e exoneração, sem prévia aprovação em concurso público, conforme disposto no artigo 37, II da Constituição Federal.), está praticando o nepotismo, conduta proibida pela citada lei, o que enseja, após procedimento administrativo disciplinar esculpido em seu artigo 143, aplicação das penalidades dispostas no artigo 129 e 130 (advertência e suspensão, respectivamente), conforme o caso.

Desta forma, o nepotismo, até então, se enquadra no âmbito do Regime Disciplinar aplicado ao servidor público federal civil, como conduta proibida, que enseja punição àquele que a efetivar. Mas, sendo a conduta:

- 1- limitada pelo requisito “ sob chefia imediata”, de forma que se o servidor- parente não tivesse, diretamente, como seu subordinado o parente, não se enquadraria na conduta disposta em lei, mesmo que este parente fosse lotado no mesmo órgão ou entidade de sua vinculação e;
- 2- não abarcando os parentes de terceiro grau (tios) e afins (parentes por lei, devido ao casamento ou à união estável firmados, limitados aos ascendentes, descendentes e os irmãos do cônjuge ou companheiro, mas que em linha reta não se extingue, com a dissolução do “relação conjugal”, conforme artigo 1595 do Código Civil.);

Excluídos assim, os parentes consangüíneos de terceiro grau e por afinidade, bem como todos aqueles parentes que não estivessem ocupando cargo comissionado ou função, em subordinação imediata ao servidor, já que a normativa restringiu o nepotismo à circunstância de chefia imediata deste àquele, constata-se que, ao longo do tempo, a tipificação limitada da conduta descrita na norma, se tornou aquém dos casos de fato, e, portanto, o dispositivo se tornou insuficiente a regulamentar, de forma completa, outras ocorrências desta mesma natureza irregular.

### **1.3.2 A EDIÇÃO DA SÚMULA VINCULANTE Nº 13 E A AMPLIAÇÃO DA VEDAÇÃO DO NEPOTISMO.**

Diante dos diversos escândalos da mesma natureza, ocorridos nos demais poderes, nas esferas de governo e nacionalmente comunicados pela imprensa, a Suprema Corte, a partir do RE nº 579.951/RN, e, utilizando como precedentes, os julgados: ADI nº 1521/RS, (publicado no DJU em 17.03.2000), a ADC nº 12 MC/DF ( publicado no DJU em 1º.09.2006) e MS nº 23780/MA (publicado no DJU, em 3.3.2006) em mesma sessão que julgou o RE, editou a Súmula Vinculante nº 13, publicada em 29 de agosto de 2008, *litteris*:

A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica, investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança, ou, ainda, de função gratificada na Administração Pública direta e indireta, em qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios,

compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal.

Assim, ela ampliou, consideravelmente, a proibição legal inserta na Lei nº 8.112/90 pois, além de vincular todos os poderes de todos os entes da Federação, também abarca os parentes consanguíneos até o terceiro grau e por afinidade, seja da autoridade nomeante ou de servidor investido em cargo comissionado, em qualquer dos poderes dos entes federados, inclusive por designações recíprocas, denominada “nepotismo cruzado”.

Ou seja, alargou o âmbito da vedação da ocorrência, da configuração do parentesco na conduta e do infrator, de servidor público para agente público.

Entretanto, a Súmula ensejou diversas polêmicas, causadas no meio social e especialmente, no meio jurídico, tendo-se em debate, dentre outras questões, se era caso de Súmula Vinculante, já que havia pouca jurisprudência quanto ao assunto e, ainda, especificamente no âmbito administrativista, sofre questionamentos quanto à expressão: “autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica,” pode-se ler União, ou um determinado Estado ou Município. Por exemplo, sendo a União uma pessoa jurídica, pode-se entender que há nepotismo quando: a esposa de um servidor efetivo, ocupante de cargo em comissão no Ministério da Fazenda, que não é servidora, é convidada a ocupar um cargo comissionado no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

No ramo civilista, também sofre duras críticas a expressão “por afinidade, até o terceiro grau”. Como, se o Código Civil não dispõe sobre o parentesco por afinidade em graus? No artigo 1595, parágrafo primeiro, do CCB está claramente expresso que o parentesco por afinidade está adstrito aos ascendentes, descendentes e irmãos do cônjuge ou companheiro. Assim, se se contasse o parentesco por afinidade em grau, (que pelo que parece, conforme o artigo 1594 do Código Civil não se conta) seria até segundo grau da linha colateral: irmão do cônjuge - cunhado.

Então a Súmula Vinculante estaria “indo além” da lei?

Diante deste enredo, o Poder Executivo, em 2009, a fim de preliminarmente, “mapear” a ocorrência do nepotismo em seu âmbito, publicou o Decreto Presidencial nº 6.906/2009, como disposição legal prévia, necessária a viabilizar posterior ato do chefe do poder executivo, imprescindível a delimitar a questão no âmbito do executivo federal.

### 1.3.3 A APURAÇÃO DA PRÁTICA DO NEPOTISMO NO PODER EXECUTIVO FEDERAL POR MEIO DO DECRETO PRESIDENCIAL Nº 6.906/2009

Estabeleceu a obrigatoriedade em 2009, o Poder Executivo Federal, também em resposta à opinião pública, que neste momento debatia intensamente sobre a Súmula Vinculante, editou o Decreto Presidencial nº 6.906, de 21 de julho, por meio do qual se estabeleceu a obrigatoriedade de prestação de informações sobre vínculos familiares pelos seguintes agentes públicos: Ministro de Estado; ocupante de cargo de natureza especial; e ocupante de cargo do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores, nos seguintes termos:

Art. 1º É obrigatória a apresentação de declaração acerca da existência de vínculo matrimonial, de companheirismo ou de parentesco consanguíneo ou afim, em linha reta ou colateral, até o terceiro grau, conforme disposto no Anexo I, com ocupantes de cargos em comissão ou funções de confiança no âmbito do Poder Executivo federal, pelos agentes públicos a seguir indicados, que se encontrem em exercício na data de publicação deste Decreto:

I - Ministro de Estado;

II - ocupante de cargo de natureza especial; e

III - ocupante de cargo do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores.

Parágrafo único. A declaração referida no *caput* deverá incluir também informação sobre a existência de vínculo matrimonial, de companheirismo ou de parentesco consanguíneo ou afim, em linha reta ou colateral, até o terceiro grau, com estagiário, terceirizado ou consultor contratado por organismo internacional que prestem serviços para o órgão ou entidade da administração pública direta, autárquica ou fundacional onde o agente exerce atividade.

E, ainda, determinou, no seu artigo 3º, a análise das declarações pela Controladoria-Geral da União – CGU, visando a identificar os possíveis casos de nepotismo e posterior adoção de medidas, nos termos de ato normativo a ser editado pelo Poder Executivo Federal.

Diante do resultado quanto à ocorrência do nepotismo nos diversos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, foi publicado o Decreto Presidencial nº 7.203/10, normativa atual, que veda em seu âmbito, o nepotismo.

#### **1.3.4 O ADVENTO DO DECRETO PRESIDENCIAL Nº 7.203/10, QUE VEDA O NEPOTISMO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL.**

Desta forma, em 07 de junho de 2010, foi publicado o Decreto Presidencial nº 7.203, que determina a vedação do nepotismo no âmbito da administração pública federal, da seguinte maneira: “Art. 1º A vedação do nepotismo no âmbito dos órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta observará o disposto neste Decreto”.

Com esta determinação, é uniformizada a proibição da prática do nepotismo tão somente aos órgãos e entidades do poder executivo federal. E, em que pese ser de aplicação mais restrita que a da Súmula Vinculante nº 13 do STF, (que tem maior amplitude, pois não aplica apenas ao Poder Executivo Federal, mas aos três poderes de todos os entes da Federação) apresenta normas mais detalhadas, uma vez que, enquanto a Súmula apenas proíbe, o Decreto não se restringe a isto, pois não só veda, também especifica as condutas proibidas, os procedimentos a serem tomados, as exceções, dentre outras normativas.

Em seu artigo 2º, estabelece a configuração do parentesco, conforme disposto na Súmula Vinculante nº 13, *verbis*: “Art. 2º Para os fins deste Decreto considera-se: [...] III - familiar: o cônjuge, o companheiro ou o parente em linha reta ou colateral, por consanguinidade ou afinidade, até o terceiro grau”.

Isto quer dizer que, realmente, no Poder Executivo Federal, o nepotismo se ampliou, em razão do disposto pelo artigo 117, VIII, da Lei nº 8.112/90, foi alargado, já que, diante das normativas mais modernas, o nepotismo não se prende ao parentesco de segundo grau, como dito na lei, mas atinge o terceiro grau e o parente por afinidade.

Mas o que isto quer dizer? Quer dizer que abarca também os tios e sobrinhos (linha colateral, consanguínea, de terceiro grau), já que não se entende o parentesco por afinidade disposto em graus.

Ainda, algumas das disposições do Decreto vieram a “explicar” os dispositivos da Súmula e como é o caso do artigo 3º, que além de esclarecer que a “autoridade nomeante” disposta na Súmula Vinculante é o “Ministro de Estado ou autoridade administrativa correspondente”, também explanou “pessoa jurídica” como “cada órgão ou entidade” e, ainda, amplia a vedação do nepotismo aos parentes dos agentes políticos,

já que a vedação abarca os parentes do Presidente e Vice-Presidente, senão vejamos:

Art. 3º No âmbito de cada órgão e de cada entidade, são vedadas as nomeações, contratações ou designações de familiar de Ministro de Estado, familiar da máxima autoridade administrativa correspondente ou, ainda, familiar de ocupante de cargo em comissão ou função de confiança de direção, chefia ou assessoramento, para: [...]

§ 2º As vedações deste artigo estendem-se aos familiares do Presidente e do Vice-Presidente da República e, nesta hipótese, abrangem todo o Poder Executivo Federal.

Outrossim, o Decreto dispõe neste mesmo artigo 3º que é nepotismo não só a nomeação de familiares em cargos ou funções de confiança, mas também sua contratação: na modalidade de contratação temporária direta; estágio, sem processo seletivo e, ainda, contratação direta de empresa que seja de titularidade de parente do servidor público.

Artigo 3º *litteris*:

Art. 3º No âmbito de cada órgão e de cada entidade, são vedadas as nomeações, contratações ou designações de familiar de Ministro de Estado, familiar da máxima autoridade administrativa correspondente ou, ainda, familiar de ocupante de cargo em comissão ou função de confiança de direção, chefia ou assessoramento, para: [...]

I - cargo em comissão ou função de confiança;

II - atendimento a necessidade temporária de excepcional interesse público, salvo quando a contratação tiver sido precedida de regular processo seletivo; e

III - estágio, salvo se a contratação for precedida de processo seletivo que assegure o princípio da isonomia entre os concorrentes. [...]

§ 3º É vedada também a contratação direta, sem licitação, por órgão ou entidade da administração pública federal de pessoa jurídica na qual haja administrador ou sócio com poder de direção, familiar de detentor de cargo em comissão ou função de confiança que atue na área responsável

pela demanda ou contratação ou de autoridade a ele hierarquicamente superior no âmbito de cada órgão e de cada entidade.

Observa-se que todas as disposições são pertinentes às contratações diretas, ou seja, aquelas não precedidas de processo seletivo, tendo em vista que só nesta modalidade é possível haver a “indicação”, o “favoritismo” e é isto que o Decreto veio a proibir.

Neste íterim, o § 1º do artigo 3º veda qualquer ato que caracterize ajuste para burlar as restrições ao nepotismo, no mesmo ensejo da Súmula, ao dispor sobre “designações recíprocas”:

[...]§ 1º Aplicam-se as vedações deste Decreto também quando existirem circunstâncias caracterizadoras de ajuste para burlar as restrições ao nepotismo, especialmente mediante nomeações ou designações recíprocas, envolvendo órgão ou entidade da administração pública federal.

Amiúde, o Decreto estabelece também as exceções quanto a casos de nepotismo, no seu artigo 4º ao assim dispor:

Art. 4º Não se incluem nas vedações deste Decreto as nomeações, designações ou contratações:

I - de servidores federais ocupantes de cargo de provimento efetivo, bem como de empregados federais permanentes, inclusive aposentados, observada a compatibilidade do grau de escolaridade do cargo ou emprego de origem, ou a compatibilidade da atividade que lhe seja afeta e a complexidade inerente ao cargo em comissão ou função comissionada a ocupar, além da qualificação profissional do servidor ou empregado;

II - de pessoa, ainda que sem vinculação funcional com a administração pública, para a ocupação de cargo em comissão de nível hierárquico mais alto que o do agente público referido no art. 3º;

III - realizadas anteriormente ao início do vínculo familiar entre o agente público e o nomeado, designado ou contratado, desde que não se caracterize ajuste prévio para burlar a vedação do nepotismo; ou

IV - de pessoa já em exercício no mesmo órgão ou entidade antes do início do vínculo familiar com o agente público, para cargo,

função ou emprego de nível hierárquico igual ou mais baixo que o anteriormente ocupado.

Traz-se esta informação apenas para demonstrar a evolução das normativas quanto ao nepotismo, não sendo o foco do trabalho esmiuçá-la. Assim, não se adentrará aos seu pormenores.

O Decreto, pela primeira vez, desde à disposição Lei nº 8.112/90, também trouxe determinações quanto ao procedimento apuratório, do qual se extrai:

Art. 5º Cabe aos titulares dos órgãos e entidades da administração pública federal exonerar ou dispensar agente público em situação de nepotismo, de que tenham conhecimento, ou requerer igual providência à autoridade encarregada de nomear, designar ou contratar, sob pena de responsabilidade.

Parágrafo único. Cabe à Controladoria-Geral da União notificar os casos de nepotismo de que tomar conhecimento às autoridades competentes, sem prejuízo da responsabilidade permanente delas de zelar pelo cumprimento deste Decreto, assim como de apurar situações irregulares, de que tenham conhecimento, nos órgãos e entidades correspondentes.

E, ainda, também explicita a necessidade de apuração dos casos em que o familiar seja “indicado” por agente público, englobando aqui, não só o servidor ocupante de cargo comissionado e a autoridade, já expressos especificamente em outras disposições, mas todos os demais:

Art. 6º Serão objeto de apuração específica os casos em que haja indícios de influência dos agentes públicos referidos no art. 3º:

I - na nomeação, designação ou contratação de familiares em hipóteses não previstas neste Decreto;

II - na contratação de familiares por empresa prestadora de serviço terceirizado ou entidade que desenvolva projeto no âmbito de órgão ou entidade da administração pública federal.

Por fim, visando tratar de maneira específica do assunto, o Decreto determina à Controladoria –Geral da União, órgão do Poder Executivo Federal, vinculado diretamente à Presidência da República,

cuja finalidade é garantir a transparência dos atos da Administração Pública Federal, por meio de controle, correição e combate à corrupção, a competência para dirimir as dúvidas quanto ao tema. *In verbis*: “Art. 8º Os casos omissos ou que suscitem dúvidas serão disciplinados e dirimidos pela Controladoria-Geral da União”.

Diante deste contexto, se observa que o Decreto, normativa mais atual quanto ao tema, veio a explicar e delimitar o disposto anteriormente na Súmula Vinculante nº 13, editada pela Suprema Corte, a fim de facilitar a análise do assunto pelo administrador no caso concreto, a quem se faz imprescindível as balizas e diretrizes a operacionalizar as ações necessárias a abolir as situações de nepotismo.

## 2 CONCLUSÃO

Diante da exposição conclui-se que houve um avanço enorme na legislação pátria quanto à regulamentação da vedação do nepotismo no âmbito da administração pública federal, motivado, de forma mediata, pela manifestação contrária da sociedade civil brasileira à prática do nepotismo que, embasada nas disposições constitucionais, desde sempre, especialmente por meio da imprensa, reclama a moralização da Administração Pública por meio da extirpação do nepotismo.

Desta feita, a sociedade civil funciona como alavanca propulsora do avanço ao combate do nepotismo, cuja vedação, nos dias atuais, assim se delinea no âmbito da Administração Pública Federal, em conformidade com as normativas proibitivas:

- 1- pela Súmula Vinculante nº 13, a prática do nepotismo é amplamente vedada, mas não há tratamento quanto à sua ocorrência e, ainda, algumas de suas expressões parecem, *s.m.j*, impróprias uma vez que geram enorme polêmica quanto à sua aplicabilidade;
- 2- pela Lei nº 8.112/90, a prática do nepotismo é disposta restritivamente e vinculada como conduta proibida ao servidor público civil federal, sendo sua ocorrência solucionada por meio da apuração disciplinar, ensejadora, se for o caso, de aplicação de penalidade disciplinar ao servidor público que praticou a conduta. Entretanto, a disposição legal nada estabelece quanto ao “parente indicado”.

- 3- pelo Decreto nº 7.203/10, ficada ratificada a amplitude dada pela Súmula Vinculante nº 13 quanto ao agente infrator, bem como quanto aos parentes enquadrados como objeto da ação da conduta proibida e ainda, alarga-se a vedação quanto aos atos de “indicação” proibidos, abarcando também contratações diretas, não dispostas pela Súmula, além de restar estabelecido o procedimento apuratório, visando não à questão disciplinar voltada ao servidor, como estabelecido na lei, mas à exoneração do parente “indicado”.

Diante deste quadro, constata-se, por um lado, que o Decreto nº 7.203/10 consubstanciou um avanço enorme quanto à vedação do tema em questão, mas, por outro, que as normativas modernas devem ser objeto de melhores elucidacões, uma vez que suas disposições podem ser observadas, entre si, como contraditórias, complementares ou suplementares, conforme a interpretação dada, e, por isto mesmo, merecem maior atencão e debate, o que, no âmbito da própria Administraçã, pode ser realizado pela Controladoria-Geral da Uniã.

#### REFERÊNCIAS

BRASIL, *Constituiçã da República Federativa do Brasil*, de 05 de outubro de 1988, Brasília, 2010.

BRASIL, *Decreto n. 6.906, de 21 de julho de 2009*. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>.

BRASIL, *Decreto n. 7.203, de 07 de junho de 2010*. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>.

BRASIL, *Lei n. 8112/90, de 11 de dezembro de 1990*. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. *Súmula Vinculante n. 13*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>.

NETO, João Celso. *O nepotismo e a súmula vinculante n. 13*. Jus Navegandi, Teresina, ano 13, n. 1945, 28 out 2008. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/11876>>.



---

# DIÁLOGO TRIPARTITE NO PROCESSO DE NEGOCIAÇÃO DO SALÁRIO MÍNIMO

*TRIPARTITE DIALOGUE IN THE NEGOTIATION PROCESS OF THE  
MINIMUM WAGE*

---

*Tony Gigliotti Bezerra*

*Analista Técnico-Administrativo do Ministério da Cultura*

*Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília*

*Especialista em Economia e Gestão Governamental pela Faculdade Omni*

**SUMÁRIO:** Introdução; 1 Modelos de Tomada de Decisão; 2 Os Condicionantes do Diálogo Tripartite; 3 Estado, Capital e Trabalho: Propostas em disputa; 3.1 A posição dos sindicatos patronais; 3.2 A visão dos trabalhadores, aposentados e pensionistas; 3.3 A construção de uma posição institucional: o governo em busca de uma política de Estado; 4 Impactos do Critério Adotado; 5 Considerações Finais; Referências Bibliográficas.

**RESUMO:** O presente artigo aborda o processo decisório referente ao reajuste do salário mínimo. A ênfase recai sobre o diálogo social desenvolvido pelo governo com entidades representativas dos empresários e dos trabalhadores. Para isso, é feito um estudo sobre os modelos de tomada de decisão e sobre os condicionantes estruturais dos posicionamentos defendidos por cada segmento. Em 2006, houve uma importante negociação para o estabelecimento de critério permanente para reajuste do salário mínimo no Brasil. São estudadas as mais relevantes propostas em disputa à época. Foi acordado entre o governo e as centrais sindicais o aumento anual com base na inflação do ano anterior mais o crescimento do PIB de dois anos antes. A análise dos impactos deste critério demonstra que fica assegurado um aumento real do piso em períodos de prosperidade, mas ele não representa medida definitiva para a redução das desigualdades sociais e pode gerar tensões políticas em anos de estagnação econômica.

**PALAVRAS-CHAVE:** Salário Mínimo. Critério de Reajuste. Diálogo Social. Processo Decisório. Comissão Quadripartite.

**ABSTRACT:** This article addresses the decision making process regarding the minimum wage increase. It emphasizes the social dialogue developed by the government and the representative bodies of employers and workers. It studies the decision making models and structural constraints on the positions defended by each segment. In 2006, there was an important negotiation to establish a permanent criterion for adjustment of the minimum wage in Brazil. It presents the most relevant proposals in dispute at that time. The government and the unions signed an agreement that set annual increases based on the inflation over the previous year and the GDP growth of two years before. The analysis of the impacts of this criterion shows that it guarantees a real increase in the basic salary during periods of prosperity, but it does not represent a definitive measure to reduce social inequalities and it can motivate political tensions in years of economic stagnation.

**KEYWORDS:** Minimum Wage. Adjustment Criterion. Social Dialogue. Decision mMking. Quadripartit Comission.

## INTRODUÇÃO

O presente artigo aborda o processo decisório que resultou no acordo sobre o critério de reajuste do salário mínimo realizado em 2006. Após intenso período de negociações e discussões, governo e centrais sindicais convergiram para a fórmula que vigora até hoje, pela qual o salário é reajustado de acordo com a inflação do ano anterior mais o crescimento do PIB de dois anos antes. O presente estudo buscará responder a seguinte questão: como se desenvolveu o processo decisório sobre o critério de reajuste do salário mínimo e quais suas consequências?

Em dezembro de 2006, foi firmado um acordo entre o governo e as centrais sindicais para a definição de um critério plurianual para o aumento do piso salarial. O objetivo deste estudo é analisar a interação que se desenvolveu entre os diversos atores políticos e que culminou no Protocolo de Intenções de Valorização do Salário Mínimo. Na primeira sessão, são abordadas as vertentes teóricas de políticas públicas referentes ao processo decisório, quais sejam: incrementalismo, racional-compreensivo e mixed scanning. Na sessão 2, é investigada a lógica subjacente aos posicionamentos adotados por entidades sindicais, patronais e governamentais no que se refere à regulação do trabalho. Nesta oportunidade, são apresentadas as teorias da ciência política que mais contribuem para a compreensão do tema.

A terceira sessão apresenta os pensamentos e propostas destes três pólos no âmbito das negociações sobre o salário mínimo. Estas informações foram extraídas por meio de consulta às notícias publicadas à época e aos documentos elaborados pelas entidades representativas sobre o tema. A última sessão analisa os impactos de médio e longo prazo do critério adotado, buscando realizar comparações em relação ao salário mínimo necessário e em relação às políticas adotadas nos outros países da América Latina.

De fato, a variação do piso salarial é um dos mais relevantes instrumentos de governança definidos no âmbito federal. Mudanças no valor do salário mínimo geram impacto imediato na renda de milhões de brasileiros, afetando uma série de índices macroeconômicos, tais como a taxa de inflação e de desemprego, por exemplo. O processo decisório em tela foi objeto de notável colaboração das entidades representativas relacionadas ao tema, sendo um exemplo de participação social na fase de elaboração de uma política pública.

## 1 MODELOS DE TOMADA DE DECISÃO

A decisão é definida como o processo de escolha entre alternativas diferentes. Diversas teorias e modelos concorrem para a correta explicação deste fenômeno, como o racional-compreensivo, o incrementalismo e o *mixed scanning*. Estes modelos relacionam a racionalidade e o poder na tomada de decisão.

Na etapa de elaboração de uma política pública, ocorre a definição do problema, o levantamento de alternativas e a escolha entre uma delas. Não obstante, há uma crescente tendência de encarar a tomada de decisão como um processo que ocorre ao longo de todo o ciclo de políticas públicas (agenda, elaboração, implementação, execução, monitoramento e avaliação).

O modelo racional-compreensivo foi desenvolvido por Herbert Simon na década de 1940. De acordo com esta teoria, antes da tomada de decisão deve-se analisar cuidadosamente todas as alternativas possíveis, ou seja, todas as estratégias e suas consequências. Para isso, é necessário utilizar métodos estritamente racionais. Simon prescreve o passo-a-passo a ser seguido pelo tomador de decisão, constituindo-se como uma teoria de caráter altamente normativo. Não obstante, o modelo é criticado por desconsiderar as limitações humanas e os custos de análise.

O incrementalismo foi preconizado por Charles Lindblom em 1959. Trata-se de um modelo baseado em comparações sucessivas limitadas, no qual as decisões são fortemente afetadas pelas condicionantes sociais e históricas<sup>1</sup>. Isso gera pequenas mudanças em relação ao “status quo” previamente estabelecido. Este modelo recebeu diversas críticas, entre elas a de que seria conservador e cético em relação a grandes mudanças, além de ter um caráter meramente descritivo.

A partir dos dois modelos apresentados acima, diversos autores buscaram realizar uma síntese, sendo que o mais citado é o *mixed scanning*. Proposto por Amitai Etzioni em 1997, argumenta-se que tanto o modelo racional-compreensivo quanto o incremental podem ser utilizados quando da tomada de decisão sobre uma política pública, cada um ao seu tempo e à sua ocasião. Para as decisões consideradas estratégicas e fundamentais para a organização, o *decisionmaker* deveria realizar uma avaliação do contexto político. Para as decisões corriqueiras, o modelo de comparações limitadas sucessivas seria suficiente. O autor argumenta que cada um dos elementos da exploração combinada ajuda a reduzir a deficiência particular do outro. Os modelos de tomada de decisão apresentados até aqui contribuem, cada um ao seu modo, para a melhor compreensão do processo decisório sobre o salário mínimo.

1 Conceito de “path dependence”, pelo qual as decisões do passado constroem as decisões do futuro.

## 2 OS CONDICIONANTES DO DIÁLOGO TRIPARTITE

O diálogo tripartite conta com a participação de representantes de empregadores, trabalhadores e governo. No âmbito nacional, o governo busca efetivar o tripartismo em seus fóruns, conselhos e câmaras, como, por exemplo, o Fórum Nacional do Trabalho. No tocante às discussões sobre o salário mínimo, decidiu-se incluir outro importante ator nas discussões: os aposentados e pensionistas, completando a Comissão Quadripartite criada em 2005 para debater o tema.

Para se entender o posicionamento de cada um destes atores no debate sobre o salário mínimo é necessário compreender que empregadores e empregados encontram-se, via de regra, em posições antagônicas quando o assunto é regulação do trabalho. Entre aqueles que defendem a redução da regulamentação do trabalho, um dos argumentos é de que a rigidez no mercado de trabalho é um obstáculo ao desenvolvimento econômico. Estima-se que a era da globalização levou mais de 100 países a revisarem suas leis trabalhistas, muitas vezes sob a égide do Consenso de Washington<sup>2</sup>. Este processo levou à redução dos direitos dos trabalhadores sob o pretexto de competir em melhores condições no mercado internacional de bens e serviços.

Entre os que apóiam a manutenção das leis trabalhistas ou a sua ampliação, sustenta-se que o desmantelamento da regulação prejudicaria os trabalhadores, reduzindo os salários. Sem embargo, o Brasil é um exemplo de nação que conseguiu aumentar sensivelmente a geração de empregos sem flexibilizar o mercado de trabalho. Entre 2003 e 2009, foram gerados mais de 14 milhões de postos de trabalho formais, enquanto nos oito anos anteriores a geração de empregos foi de apenas 700 mil empregos.

Os trabalhadores constituem o pólo mais frágil da relação entre capital e trabalho. Por outro lado, encontram-se em maior número e podem se sobressair em um ambiente decisório democrático. Conforme a decisão se aproxima do nível estrutural, aumenta o poder de barganha dos trabalhadores e conforme esta decisão se aproxima do nível individual amplia-se a capacidade do empregador fazer valer seus interesses. Esta é uma característica inerente às relações entre os dois pólos da relação de trabalho.

O interesse dos trabalhadores é de ampliar salários, direitos e proteção, buscando-se reduzir a disparidade da relação capital-trabalho.

<sup>2</sup> SHARMA, A. N. Flexibility, Employment and Labour Market Reforms in India. *Economic and Political Weekly*, p. 2078-2085, 2006.

O interesse dos empresários é de reduzir custos e aumentar os lucros, sendo que a legitimidade deste processo reside nos riscos assumidos pelo empresário em todo o processo de criação e consolidação de um empreendimento. A decisão de definir direitos em nível individual ou em nível nacional interfere diretamente no poder de barganha de cada um destes grupos.

Em meio às disputas entre empregadores e empregados, o governo emerge como importante ator político. Seu papel é o de mediador do debate e facilitador das negociações entre estes dois pólos da relação trabalhista. Faz-se mister apresentar algumas teorias e conceitos políticos fundamentais para a compreensão do papel do Estado e sua legitimidade para exercê-lo.

De acordo com Max Weber, o Estado detém o monopólio da força legítima em determinado território. Esta é a própria essência do poder estatal: “um governo, um povo, um território”. O tipo de dominação racional-legal, em voga no Estado moderno, advém da adoção de normas gerais e impessoais, elaboradas por parlamentares que fazem uso sistemático da razão com o objetivo de criar regras que melhor atendam ao bem comum. O aparelho administrativo do Estado é gerido por técnicos selecionados segundo critérios meritocráticos, sob a égide do modelo burocrático.

De acordo com a escola marxista, por outro lado, o Estado age sistematicamente para favorecer os interesses da burguesia e perpetuar o seu poder. A estratificação de classes estaria baseada na propriedade dos meios de produção capitalista. O elitismo<sup>3</sup> se assemelha em alguns pontos com o marxismo, mas é cético em relação à possibilidade de se construir um governo em que não haja uma elite no comando. De acordo com esta visão, o Estado fatalmente seria conduzido por uma minoria reinante. Este grupo não seria identificado simplesmente pelo seu poder econômico, mas por um emaranhado de símbolos e costumes que permitiriam uma discriminação em relação ao restante da sociedade. Trata-se de uma forma de pensamento que corrobora as desigualdades sociais, tendo em vista que um país jamais poderia abrir mão da elite.

No pluralismo<sup>4</sup>, por outro lado, o poder estatal encontra-se em permanente disputa pelos diversos grupos de interesse. Trata-se de uma teoria que incorpora importantes aspectos da participação social em um regime democrático. Os grupos de pressão são capazes de se inserir nos processos decisórios e de intervir consistentemente nas políticas

3 O elitismo possui entre os seus principais teóricos: Wright Mills, Floyd Hunter, William Domhoff, Robert Putnam.

4 Entre os pluralistas, destacam-se: Robert Dahl e Seymour Lipset

públicas. A existência de interesses diversos e competitivos é a base para o equilíbrio democrático e a maximização dos objetivos individuais e coletivos. O processo eleitoral e o processo legislativo são conduzidos por uma pequena parcela da sociedade, mas o voto universal em eleições competitivas possibilita a participação das massas nas principais decisões políticas.

O pluralismo assume três principais pressupostos a respeito do processo político: os recursos e o poder material estão largamente difusos na sociedade; ao menos alguns recursos estão disponíveis para quase todos; e que, a qualquer momento, o montante de poder potencial pode exceder o montante de poder atual, gerando mudanças. O poder político é fluído e dinâmico e não pode ser atribuído a um só ator ou classe social. Além disso, um grupo de pressão pode apresentar grande poder para influenciar políticas sobre determinado assunto, mas baixa capacidade sobre outros, a depender de sua especialidade.

Por contemplar a participação dos grupos de interesse, esta teoria revela-se importante para a presente pesquisa. As entidades representativas de empregadores e empregados atuam como relevantes atores políticos quando o assunto é regulação do mercado de trabalho. Cada um destes atores possui sua visão de mundo específica, articula seus interesses em um ambiente competitivo, divulga suas demandas por seus próprios meios e instrumentos e têm os seus poderes fundamentados nas categorias que representam. As entidades representativas de empregadores, de empregados e de pensionistas constituem grupos de pressão, buscando fazer valer os seus interesses e influenciando as decisões governamentais.

O neocorporativismo é outra teoria relevante para a compreensão do objeto da pesquisa. Esta abordagem também prevê a participação das entidades representativas no processo decisório de políticas públicas. A sua principal diferença em relação ao pluralismo é a previsão de uma estrutura institucional criada especificamente para a mediação dos conflitos nas relações de trabalho. No Brasil, o corporativismo teve o seu auge nas décadas de 1930 e 1940. Sob a presidência de Getúlio Vargas, buscou-se equalizar os conflitos trabalhistas em um momento em que se ampliava a urbanização e o modo de produção fabril. Desse modo, o governo assumiria o papel de mediador da relação capital-trabalho, podendo adotar políticas favoráveis a um ou a outro conforme os interesses do governante e a correlação de forças política do momento. A criação da Comissão Quadripartite sobre o salário mínimo pode ser compreendida, guardadas as devidas proporções, como uma política que se insere nesta lógica.

### 3 ESTADO, CAPITAL E TRABALHO: PROPOSTAS EM DISPUTA

Em 22 abril de 2005, foi publicado no Diário Oficial da União o decreto de criação da Comissão Quadripartite para propor programa de fortalecimento do salário mínimo. Esta era uma antiga reivindicação feita pelas centrais sindicais ao Presidente Lula. Os sindicatos vinham buscando se inserir nos espaços institucionais com o objetivo de participar ativamente da elaboração e execução de políticas públicas. A criação desta comissão representou, portanto, um avanço no sentido de ampliar o debate a respeito da política de salário mínimo.

Instituída no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego, a comissão contou com a participação de representantes do governo, dos trabalhadores, dos empregadores e dos pensionistas, reunindo as principais centrais sindicais e patronais do país, entre elas a Central Única dos Trabalhadores, Força Sindical e Confederação Nacional da Indústria. Entidades representativas de outros setores afetados participaram na condição de convidadas, como foi o caso da Confederação Nacional de Municípios. Dessa maneira, buscou-se levar em consideração os impactos das políticas salariais para os orçamentos estaduais e municipais.

A comissão foi efetivamente instalada no dia 11 de Agosto de 2005. O então Ministro do Trabalho e Emprego, Luiz Marinho, frisou o compromisso com a manutenção da responsabilidade fiscal. “Precisamos trabalhar com isso de forma responsável para que a evolução do salário mínimo tenha sustentabilidade”, afirmou. A intervenção do ministro foi de grande relevância para o conjunto das negociações, pois se antecipou a apresentação do principal argumento do governo para a defesa de um critério de reajuste em detrimento de outros: a sanidade das contas públicas. Ainda nesta reunião, decidiu-se criar quatro subcomissões: Salário mínimo e distribuição de renda; Impactos fiscais do salário mínimo; Salário mínimo, produção e emprego; e Salário mínimo e a Constituição. Além disso, discutiram-se os termos do seu regimento interno.

Embora a comissão tivesse um caráter consultivo e não deliberativo, constituiu-se como um espaço político importante e travaram-se discussões acaloradas sobre a política de valorização do salário mínimo. Na avaliação de Marcel Gomes<sup>5</sup>, a expectativa era a de que a comissão quadripartite tornaria públicas as divergências dentro do governo que até então ficavam restritas aos bastidores.

---

5 GOMES, Marcel. *Comissão esquentada debate sobre valor do salário mínimo*. Carta Maior, 2 maio 2005.

### 3.1 A POSIÇÃO DOS SINDICATOS PATRONAIS

Entre os representantes do empresariado, buscou-se evitar a concessão de aumentos muito expressivos para o salário mínimo. Neste sentido, os sindicalistas patronais utilizam como argumento central a relação entre o piso nacional e as taxas de informalidade. De acordo com os empregadores, a política de valorização do salário mínimo não atinge os trabalhadores do setor informal. Embora se tenha batido recordes de geração de empregos com carteira assinada nos últimos anos, a taxa de informalidade no Brasil atinge quase 50% dos trabalhadores. Isso demonstraria que a política econômica do governo deveria estar centrada na redução da informalidade. O aumento do salário mínimo, por outro lado, contribuiria para a elevação deste índice, tendo em vista que os custos de produção das empresas se ampliaria, podendo inviabilizar a contratação de trabalhadores formais. Além disso, é preciso considerar os outros custos relacionados à contratação de funcionários, como as contribuições à seguridade social. Há diversos estudos que buscam relacionar os encargos sociais e a taxa de informalidade. Mondragón-Velez, Peña e Wills<sup>6</sup> afirmam que um aumento de 10% nos encargos sociais geraria um acréscimo de 5 a 8% na taxa de informalidade.

Em Abril de 2006, a Confederação Nacional da Indústria publicou a Nota Técnica nº 10, que tratou dos impactos fiscais do reajuste do salário mínimo. Nesta oportunidade, o analista Mário Teles afirma que o aumento do salário mínimo causaria uma deterioração das contas públicas em função do pagamento das aposentadorias e sugere a desvinculação do piso previdenciário e social do salário mínimo.

O crescimento do custo real da mão-de-obra pode levar a um aumento na informalidade e, conseqüentemente, à redução na arrecadação das contribuições previdenciárias.[...] Em suma, a busca do equilíbrio nas contas públicas requer não apenas a desvinculação dos reajustes do salário mínimo e dos benefícios previdenciários como, também, a não concessão de reajustes reais excessivos ao salário mínimo.<sup>7</sup>

Os aumentos salariais acima do acréscimo nos lucros das empresas teria como consequência a elevação da inflação. A ampliação dos salários ou

6 MONDRAGON-VELEZ, Camilo; PENA, Ximena; WILLS, Daniel Santiago. *Labor Market Rigidities and Informality in Colombia*. Documento CEDE No. 2010-07, Jul. 2010.

7 CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. *Impactos Fiscais do Reajuste do Salário Mínimo*. Brasília: CNI, p.5, 2006

dos encargos sociais aumentariam os custos de produção das empresas, que teriam de ser repassados aos consumidores ao final do ciclo produtivo. Esta inflação, por sua vez, poderia se retroalimentar, ganhando caráter inercial.

A argumentação dos empresários está amparada na doutrina liberal. A ideologia do livre mercado não prevê a existência do salário mínimo. De acordo com esta visão, o trabalho é uma mercadoria como qualquer outra e seu valor seria determinado pela lei da oferta e da demanda. A intervenção do governo no processo teria um efeito negativo sobre a economia por romper com o suposto equilíbrio entre a quantidade de trabalho ofertada e a demandada. A ação do governo representaria uma distorção dos preços relativos da mercadoria “trabalho”, levaria ao aumento da informalidade e geraria pressão inflacionária. A existência do salário mínimo, em si mesma, impediria a livre determinação das forças do mercado, impondo de cima para baixo o preço de uma mercadoria que, para os liberais, deveria ser submetida às vicissitudes da economia como um todo. *Ceteris paribus*, o seguro desemprego, férias, décimo terceiro salário, entre outros, constituiriam ingerências indevidas do governo nas lides econômicas e empresariais, que deveriam seguir o seu fluxo natural.

Vale frisar, no entanto, que a classe empresarial não apresenta homogeneidade ideológica, de modo que nem todos concordam plenamente com a doutrina liberal. Além disso, o salário mínimo já existe no Brasil desde a década de 1940 e está assegurada na Constituição Federal, de modo que, estrategicamente, não seria produtivo apresentar uma proposta de eliminação do salário mínimo, conforme prega o liberalismo clássico. Diante deste quadro, a atuação das entidades representativas dos empregadores tem sido no sentido de evitar aumentos do salário mínimo que onerem o produtor e inviabilizem seus negócios.

### **3.2 A VISÃO DOS TRABALHADORES, APOSENTADOS E PENSIONISTAS**

Os sindicatos trabalhistas entendem que a política de valorização do salário mínimo é essencial para reduzir as desigualdades e promover a justiça social. A tese de que o piso salarial gera informalidade pode ser questionada de diversas maneiras. Primeiramente, é importante destacar que os sindicalistas não concordam que o trabalho seja uma mercadoria como outra qualquer. O trabalho é concebido como a ação humana capaz de transformar um objeto em um bem a ser desfrutado pela sociedade. Trata-se do modo pelo qual o ser humano se insere de maneira produtiva no arranjo social, permitindo-lhe a plena realização

de suas potencialidades. O trabalho não é uma mercadoria porque o ser humano também não o é.

A criação de um piso salarial constitui uma conquista social a ser defendida e mantida. Consubstanciado por Getúlio Vargas, o salário mínimo firmou-se como um direito elementar do trabalhador, garantindo-lhe condições mínimas de trabalho e assegurando-lhe uma remuneração digna. É importante salientar que, na ausência do salário mínimo, todos os trabalhadores, tanto formais quanto informais, seriam prejudicados. Embora não haja garantias de que o salário mínimo seja pago aos trabalhadores informais, é errado dizer que o seu estabelecimento não gera impactos também a eles. Ao contrário, o piso nacional serve como referência para todo o mercado de trabalho, gerando reflexos diretos ou indiretos a toda a classe trabalhadora. Ao se elevar o salário mínimo, os trabalhadores autônomos de baixa qualificação, por exemplo, sentem-se mais confortáveis para elevar o preço de seus serviços. No que se refere aos trabalhadores remunerados acima do salário mínimo, vale frisar que o aumento do piso serve como base para as negociações realizadas ao nível das categorias profissionais. A suposta relação entre aumento do salário mínimo e taxa de informalidade também pode ser questionada com base em dados numéricos. No período de 2002 a 2009, observou-se um aumento real do salário mínimo de mais de 50%. Não obstante, de acordo com dados do IPEA, a taxa de informalidade (definição I) caiu de 55,3% em 2002 para 48,7% em 2009.

A atuação dos representantes dos trabalhadores, aposentados e pensionistas na comissão se deu no sentido de reiterar a importância deste mecanismo regulador para a economia do país. Dessa maneira, buscou-se formular propostas bastante ambiciosas em relação ao critério de reajuste do salário mínimo. Assessorado pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-econômicos (Dieese), este segmento passou a defender uma política de valorização com vistas a atingir o salário mínimo constitucional, ou seja, uma remuneração capaz de atender às necessidades vitais básicas do trabalhador e de sua família, nos termos do art. 7º, IV da Constituição Federal.

Com base neste conceito, o Dieese tem calculado o valor do salário mínimo necessário para atender ao comando estabelecido na constituição, que corresponderia ao montante de R\$ 2.293,31, em maio de 2011, para atender a uma família de quatro pessoas. Neste sentido, o governo deveria trabalhar para que o salário mínimo atingisse este valor no menor tempo possível. Em março de 2004, a CUT<sup>8</sup> apresentou

8 CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES. As propostas da CUT para uma política de valorização do salário mínimo. Dieese; CUT, São Paulo, mar. 2004.

a sua proposta de longo prazo para o reajuste do piso nacional (expresso na Tabela 1, ao final do artigo). O objetivo de sindicato era o de garantir aumentos reais superiores a 6% ao ano para atingir o salário mínimo necessário em 2024.

Em Abril de 2005, foi realizado um seminário na Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) com o objetivo de discutir a questão do salário mínimo e a sua política de valorização. Com a participação de acadêmicos, sindicalistas e membros do Ministério do Trabalho, buscou-se uma convergência de opinião a respeito do tema. Na ocasião, Luiz Marinho<sup>9</sup>, enquanto presidente da CUT, chegou a afirmar o seguinte: “Precisamos ter cuidado com os discursos fáceis. O salário mínimo deve ser um indicador de distribuição de renda. O problema de trabalhar só com INPC mais PIB per capita é que isso não reduz o fosso da desigualdade”.

### **3.3 A CONSTRUÇÃO DE UMA POSIÇÃO INSTITUCIONAL: O GOVERNO EM BUSCA DE UMA POLÍTICA DE ESTADO**

As negociações travadas em 2006 com o movimento sindical foram marcadas por avanços e retrocessos. Por um lado, havia a diretriz de ampliar a base salarial com o objetivo de distribuir a renda e democratizar o acesso aos bens de consumo. Por outro, havia a necessidade de adequar o valor do mínimo às restrições orçamentárias e ao compromisso do governo com a responsabilidade fiscal. Pelo lado do governo, as negociações foram lideradas pelo ministro da Fazenda, Guido Mantega, e pelo então ministro do trabalho e emprego Luiz Marinho. Por parte das centrais sindicais, o diálogo foi conduzido pelo presidente da Força Sindical Paulo Pereira da Silva e pelo então presidente da CUT, Artur Henrique, entre outras lideranças. Eles defendiam, como proposta inicial, um salário mínimo de R\$ 420,00 para o ano de 2007, ou seja, com acréscimo de 20% em relação ao valor de 2006, que era de R\$ 350,00.

As duas propostas de maior destaque nas negociações, no entanto, foram a do critério “PIB per capita mais inflação” e a do critério “PIB mais inflação”. O critério de reajuste baseado no PIB per capita já havia sido utilizado em 2004 durante a elaboração do Orçamento da União. A principal crítica da classe trabalhadora em relação a este índice é que ele não permite o aumento da participação da massa salarial no Produto Interno Bruto, ou seja, não corrige os desequilíbrios de remuneração do capital e do trabalho. Por parte dos empresários, havia a percepção

9 Antes de assumir o Ministério do Trabalho e Emprego em 12 de Julho de 2005, Luiz Marinho havia sido presidente da CUT de 2003 até aquele momento.

de que a adoção deste critério de reajuste, além de contribuir para o aumento da informalidade, também gerava inflação. Tal método de cálculo representaria uma indexação de toda a economia, estimulando o reajuste dos insumos e produtos na mesma proporção.

Na dinâmica das negociações entre o governo e as centrais sindicais, passou a ganhar força a proposta “PIB mais inflação”, enquanto a proposta “PIB per capita mais inflação” foi sendo superada. Entre estes dois critérios de reajuste em disputa, é importante destacar que o primeiro é o mais favorável ao trabalhador. Pelo fato de o Brasil apresentar um crescimento vegetativo positivo em sua população, o crescimento do PIB per capita ocorre em ritmo mais lento que o crescimento do valor absoluto do PIB. Isso pode ser ilustrado pelos valores em disputa na discussão do salário mínimo de 2007, que foi o primeiro ano em que se realizou o reajuste com base no critério acordado entre o governo e as centrais. O ministro da Fazenda, Guido Mantega, defendia que o salário fosse reajustado de acordo com o acréscimo do PIB per capita mais a inflação do período. Por este critério, o seu valor seria elevado de R\$ 350,00 para R\$ 367,00. O critério adotado pelo governo, no entanto, foi o do valor absoluto do PIB, que garantiu um piso de R\$ 380,00.

Em 26 de dezembro de 2006, foi firmado o Protocolo de Intenções de Valorização do Salário Mínimo entre o então Presidente Lula e as centrais sindicais. Conforme este acordo, o salário mínimo passaria a contar com um critério permanente de reajuste a ser rediscutido a cada quatro anos. Dessa forma, o aumento do piso corresponderia ao crescimento do PIB de dois anos antes mais a inflação do ano anterior medida pelo INPC (Índice Nacional de Preços ao Consumidor). O resultado das negociações não correspondeu nem à posição inicialmente defendida pelo governo e nem a posição dos sindicalistas. Isso demonstra que o critério adotado foi o resultado de uma real negociação, em que se buscou um denominador comum frente às posições defendidas pelos segmentos em disputa.

De acordo com ministro da Fazenda, Guido Mantega, “foi feito um acordo que foi interessante para os trabalhadores porque garante a eles uma valorização e foi feito um acordo interessante para a União porque a União já terá uma previsão de gastos nos próximos anos.”<sup>10</sup>. Contudo, ao se encaminhar a proposta de reajuste para o Congresso, deputados da oposição expressaram desconfiança em relação ao referido protocolo de intenções. Eles decidiram insistir na proposição inicial das centrais sindicais, que era de reajuste para R\$ 420,00. Quando da tramitação do projeto na Câmara, o deputado Rodrigo Maia concedeu entrevista em

10 VERSIANI, I. *Mantega nega ter perdido discussão de salário mínimo*. Brasília, Reuters, 21 dez. 2006.

que fez a seguinte declaração: “Vamos votar o valor que os sindicatos propuseram antes da reunião com o presidente e não depois que ficaram fechados numa reunião com Lula, em que ninguém sabe o que ocorreu”.

Apesar disso, o Congresso aprovou o aumento salarial nos termos acordados entre o governo e as centrais sindicais. No ano de 2007, conforme critério “PIB mais inflação”, foi concedido aumento de 30 reais para o piso, perfazendo o valor de R\$ 380,00.

#### 4 IMPACTOS DO CRITÉRIO ADOTADO

O acordo firmado possui como principal mérito a garantia de um critério perene para a valorização do salário mínimo. Desse modo, o salário mínimo deixou de se submeter às vicissitudes políticas e conchavos de ocasião. O critério adotado assegura que o salário mínimo não tenha crescimento inferior ao aumento da produtividade da economia. Desse modo, garante-se a manutenção da participação da massa salarial no Produto Interno Bruto, ou seja, a fatia da produção nacional reservada aos trabalhadores não será reduzida.

Contudo, analisando-se mais detidamente as desigualdades estruturais da sociedade brasileira, pode-se afirmar que este critério não é suficiente para garantir a redução dos desequilíbrios remuneratórios no país. Ao longo das últimas décadas, a razão salário mínimo/PIB per capita foi se deteriorando. Isso significa que uma fatia maior do PIB foi utilizada para remunerar o capital e uma parcela menor para recompensar o trabalhador (tabela 2). Isso contribuiu para a ampliação das disparidades sociais.

A proposta apresentada pela CUT em 2004 previa aumento desta razão para pelo menos 70% a partir de 2006. O acordo fechado com o governo, no entanto, não assegura o aumento da participação da massa salarial no PIB. A tabela 3, de elaboração própria, revela que, mantido uma média de crescimento de 5% do PIB real nas próximas décadas, o Brasil levaria 30 anos para atingir o salário mínimo constitucional calculado pelo Dieese. Manter este nível de crescimento econômico durante tanto tempo é uma meta muito difícil de ser atingida, tendo em vista as tendências demográficas do país, que são de achatamento da base da pirâmide etária e ampliação da população de inativos<sup>11</sup>.

O atual critério de reajuste, ao mesmo tempo que assegura um aumento real do salário mínimo em períodos de crescimento econômico, também pode gerar arrocho salarial em períodos em que não há expansão do Produto Interno Bruto. O ano de 2011 exemplifica perfeitamente esta

11 Aposentados e pensionistas.

situação. O reajuste, conforme o critério adotado, deveria ser baseado no crescimento do PIB de 2009 mais correção monetária. Entretanto, o país apresentou crescimento negativo naquele ano devido aos impactos da crise internacional. O governo, ao decidir manter o método de cálculo adotado em 2006, não concedeu nenhum aumento real do salário mínimo no ano de 2011, causando um arrocho do salário real e gerando o descontentamento da classe trabalhadora.

Um estudo feito pela OIT (Anexo 1) revela que o piso brasileiro é um dos menores do continente, embora a renda per capita do país seja compatível com a dos seus vizinhos. O gráfico demonstra que o Brasil esteve entre os cinco países com maior crescimento do salário mínimo entre 2006 e 2009. Porém, o piso remuneratório no Brasil ainda é inferior a de países como Honduras, Equador e Colômbia. A Argentina, que concedeu aumento de 64% no período pesquisado, passou a ter um mínimo três vezes superior ao brasileiro. Isso demonstra que, embora o critério adotado tenha permitido ao país elevar significativamente o salário mínimo, ainda há um grande caminho a percorrer para superação das desigualdades estruturais da remuneração do trabalho e do capital.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As negociações realizadas em 2006 sobre o salário mínimo representaram um importante exemplo de diálogo social e construção coletiva de alternativas para o Brasil. A comissão quadripartite, formada por representantes dos trabalhadores, empresários, aposentados e governo, possibilitou a participação dos principais interessados neste processo. Criou-se a oportunidade de debate público a respeito de um tema muitas vezes confinado a ambientes restritos.

Todavia, tratou-se de uma negociação entre desiguais. Embora o governo tenha fomentado a participação e o debate por meio da comissão consultiva, o poder decisório permaneceu com as autoridades governamentais. Apesar de haver outras propostas de longo prazo para o reajuste salarial, somente critérios vinculados ao PIB vieram a prosperar, argumentando-se que representava o acordo possível dentro das condições macroeconômicas e institucionais. Não obstante, a comissão possibilitou a apresentação de propostas divergentes e conseguiu atingir uma razoável convergência entre os interlocutores.

A decisão tomada pelo governo representou uma mudança relativamente pequena se comparada ao critério até então adotado, que era o de reajuste anual com base na inflação mais PIB per capita. Não é possível afirmar, no entanto, que se tratou de uma mudança meramente

incremental, tendo em vista que outras propostas foram criadas e discutidas no âmbito da comissão. Destarte, o *decisionmaker* tomou a decisão que melhor maximizaria os seus interesses e valores. O critério “inflação mais PIB” atendia razoavelmente aos objetivos buscados pelo governo. A decisão tomada envolveu elementos de racionalidade e também de continuidade.

A análise da tomada de decisão no âmbito da comissão quadripartite deve levar em consideração os aspectos anteriores à sua criação. É importante destacar que, ao se implantar a comissão, uma decisão muito importante já havia sido tomada: a de fortalecer o salário mínimo e estabelecer um critério permanente para isso. Ao longo de sua história, o salário mínimo foi reajustado sem que houvesse a adoção de um critério duradouro, estando submetido a toda sorte de vicissitudes e intempéries.

O acordo forjado em 2006 é inédito e aponta para uma maior racionalização do debate sobre políticas distributivas. O governo federal promoveu um diálogo que não havia sido possível em gestões anteriores. A busca de um critério permanente de reajuste é muito significativa do ponto de vista da gestão governamental, pois permite um maior planejamento econômico e concede mais previsibilidade a outros índices influenciados pelo salário mínimo, como taxa de inflação e demanda agregada. É importante que o critério adotado passe por ciclos de avaliação para que se promovam ajustes no sentido de aumentar a equidade social.

#### **TABELA 1: PROPOSTA DA CUT PARA A POLÍTICA DE VALORIZAÇÃO DO SALÁRIO MÍNIMO<sup>12</sup>**

---

<sup>12</sup> Fonte: Dieese/CUT, 2004

**ALTERNATIVA: CRONOGRAMA 2004-20024 PARA EQUIPARAR  
O SALÁRIO MÍNIMO VIGENTE COM O SALÁRIO MÍNIMO NECESSÁRIO**

| <b>Ano</b> | <b>Salário Mínimo<br/>Necessário em Reais<br/>(b)</b> | <b>Salário Mínimo vigente<br/>em Reais<br/>(a)</b> | <b>Aumento real<br/>do Salário Mínimo vigente<br/>(% acima da inflação)</b> |
|------------|---|--|---|
| 2004*      | 1.436,72**  | 300,00   | 19,0%   |
| 2005       | 1.436,72  | 356,64   | 18,9%   |
| 2006       | 1.436,72  | 423,97   | 18,9%   |
| 2007       | 1.436,72  | 504,02   | 18,9%   |
| 2008       | 1.436,72  | 536,05   | 6,4%  |
| 2009       | 1.436,72  | 570,12   | 6,4%  |
| 2010       | 1.436,72  | 606,36   | 6,4%  |
| 2011       | 1.436,72  | 644,89   | 6,4%  |
| 2012       | 1.436,72  | 685,88   | 6,4%  |
| 2013       | 1.436,72  | 729,47   | 6,4%  |
| 2014       | 1.436,72  | 775,84   | 6,4%  |
| 2015       | 1.436,72  | 825,14   | 6,4%  |
| 2016       | 1.436,72  | 877,59   | 6,4%  |
| 2017       | 1.436,72  | 933,36   | 6,4%  |
| 2018       | 1.436,72  | 992,68   | 6,4%  |
| 2019       | 1.436,72  | 1.055,77   | 6,4%  |
| 2020       | 1.436,72  | 1.122,87   | 6,4%  |
| 2021       | 1.436,72  | 1.194,24   | 6,4%  |
| 2022       | 1.436,72  | 1.270,14   | 6,4%  |
| 2023       | 1.436,72  | 1.350,87   | 6,4%  |
| 2024       | 1.436,72  | 1.436,72   | 6,4%  |

\*Previsão para o salário mínimo necessário em maio de 2004.

\*\* Estes valores devem ser reajustados pela inflação integral do período.

**TABELA 2: RAZÃO SALÁRIO MÍNIMO / PIB PER CAPITA<sup>13</sup>**

<sup>13</sup> Fonte: Dieese/CUT, 2004

---

| Media anual | PIB per capita | Salário mínimo (rendimento anual) |
|-------------|----------------|-----------------------------------|
| Anos 40     | 100%           | 103%                              |
| 1950-1959   | 100%           | 172%                              |
| 1960-1969   | 100%           | 151%                              |
| 1970-1979   | 100%           | 75%                               |
| 1980-1989   | 100%           | 45%                               |
| 1990-1999   | 100%           | 31%                               |
| 2000-2002   | 100%           | 32%                               |

---

**TABELA 3: PROJEÇÃO DE CRESCIMENTO DO SALÁRIO MÍNIMO<sup>14</sup>**

---

<sup>14</sup> Estes valores devem ser reajustados pela inflação integral do período

| <b>Ano</b>  | <b>Variação do PIB</b> | <b>Mínimo Nominal</b> | <b>Mínimo Necessário</b> |
|-------------|------------------------|-----------------------|--------------------------|
| 2011        | 5%                     | 545.00                | 2293.31                  |
| 2012        | 5%                     | 572.25                | 2293.31                  |
| 2013        | 5%                     | 600.86                | 2293.31                  |
| 2014        | 5%                     | 630.91                | 2293.31                  |
| 2015        | 5%                     | 662.45                | 2293.31                  |
| 2016        | 5%                     | 695.57                | 2293.31                  |
| 2017        | 5%                     | 730.35                | 2293.31                  |
| 2018        | 5%                     | 766.87                | 2293.31                  |
| 2019        | 5%                     | 805.21                | 2293.31                  |
| 2020        | 5%                     | 845.47                | 2293.31                  |
| 2021        | 5%                     | 887.75                | 2293.31                  |
| 2022        | 5%                     | 932.13                | 2293.31                  |
| 2023        | 5%                     | 978.74                | 2293.31                  |
| 2024        | 5%                     | 1027.68               | 2293.31                  |
| 2025        | 5%                     | 1079.06               | 2293.31                  |
| 2026        | 5%                     | 1133.02               | 2293.31                  |
| 2027        | 5%                     | 1189.67               | 2293.31                  |
| 2028        | 5%                     | 1249.15               | 2293.31                  |
| 2029        | 5%                     | 1311.61               | 2293.31                  |
| 2030        | 5%                     | 1377.19               | 2293.31                  |
| 2031        | 5%                     | 1446.05               | 2293.31                  |
| 2032        | 5%                     | 1518.35               | 2293.31                  |
| 2033        | 5%                     | 1594.27               | 2293.31                  |
| 2034        | 5%                     | 1673.98               | 2293.31                  |
| 2035        | 5%                     | 1757.68               | 2293.31                  |
| 2036        | 5%                     | 1845.56               | 2293.31                  |
| 2037        | 5%                     | 1937.84               | 2293.31                  |
| 2038        | 5%                     | 2034.73               | 2293.31                  |
| 2039        | 5%                     | 2136.47               | 2293.31                  |
| 2040        | 5%                     | 2243.29               | 2293.31                  |
| <b>2041</b> | 5%                     | <b>2355.46</b>        | <b>2293.31</b>           |

**REFERÊNCIAS**

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990.

\_\_\_\_\_. Decreto de criação da Comissão Quadripartite para propor programa de fortalecimento do salário mínimo, de 20 de abril de 2005. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 22 abr. 2005. Seção 1, p. 7.

CASTRO, L. C. *Lula diz que não quer crescimento sem distribuição de renda*. *O Globo Online*, Brasília, 27 dez. 2006. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/economia/mat/2006/12/27/287203856.asp>>. Acesso em: 7 jul. 2011

CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES. As propostas da CUT para uma política de valorização do salário mínimo. *Dieese; CUT*, São Paulo, mar. 2004. Disponível em: <[http://www.cibera.de/fulltext/4/4603/downloads/SALARIO\\_MINIMO\\_Proposta\\_CUT\\_Dieese.pdf](http://www.cibera.de/fulltext/4/4603/downloads/SALARIO_MINIMO_Proposta_CUT_Dieese.pdf)> Acesso em: 2 ago. 2011

COMISSÃO de Salário vai elaborar programa de fortalecimento do salário mínimo. *Sindpd*. Disponível em: <<http://www.sindpd.org.br/noticias.asp?id=39>>. Acesso em: 2 ago. 2011

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. *Impactos Fiscais do Reajuste do Salário Mínimo*. CNI, Brasília, abr. 2006. Disponível em: <<http://www.cni.org.br/portal/data/files/8A9015D01418E1EE01142D68EC8536EF/Nota%20T%C3%A9cnica%2010%20%20Impactos%20fiscais%20do%20reajuste%20do%20sal%C3%A1rio%20m%C3%ADnimo.pdf>>. Acesso em: 02 ago. 2011

CONSTANTINO, Rodrigo. *Salário mínimo, confusão máxima*. *Instituto Liberal*, Rio de Janeiro, 25 fev. 2011. Disponível em: <<http://www.institutoliberal.org.br/comentario.asp?cdc=3517>>. Acesso em: 02 ago. 2011

DIEESE. *Campanha de valorização do salário mínimo: resultados da negociação para 2007*. Disponível em: <<http://www.dieese.org.br/esp/campanhaSM07.pdf>>. Acesso em: 7 jul. 2011

GOMES, Marcel. Comissão esquenta debate sobre valor do salário mínimo. *Carta Maior*, 2 maio 2005. Disponível em: <<http://www>>

cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia\_id=3349>. Acesso em: 02 ago. 2011

GOVERNO e sindicalistas assinam acordo para reajuste do salário mínimo ao meio-dia. O Globo Online, Brasília, 27 dez. 2006. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/pais/mat/2006/12/27/287202269.asp>>. Acesso em: 7 jul. 2011

GOVERNO institui comissão quadripartite para discutir salário mínimo. *Agência Estado*, Brasília, 22 abr. 2005. Disponível em: <<http://www.parana-online.com.br/editoria/esportes/news/119347/>>. Acesso em: 2 ago. 2011

LULA não mudará acordo negociado com centrais. *Agência Estado*, Brasília, 27 dez. 2006. Disponível em: <[http://www.gaz.com.br/gazetadosul/noticia/173719-Lula\\_nao\\_mudara\\_valor\\_negociado\\_com\\_centrais/edicao:2006-12-30.html](http://www.gaz.com.br/gazetadosul/noticia/173719-Lula_nao_mudara_valor_negociado_com_centrais/edicao:2006-12-30.html)>. Acesso em: 7 jul. 2011

MAIA: Lula foi autoritário sobre mínimo. *Agência Estado*, Brasília, 27 dez. 2006. Disponível em: <<http://g1.globo.com/Noticias/Politica/0,,AA1401533-5601,00.html>>. Acesso em: 7 jul. 2011

MATAIS, A. Oposição rebate Lula e diz que quer elevar salário mínimo para R\$ 420. *Folha Online*, Brasília, 27 dez. 2006. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u88075.shtml>>. Acesso em: 7 jul. 2011

MARRA, Ana Paula. Governo instala comissão que vai elaborar programa de fortalecimento do salário mínimo. *Agência Brasil*, Brasília, 11 ago. 2005. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2005-08-11/governo-instala-comissao-que-vai-elaborar-programa-de-fortalecimento-do-salario-minimo>>. Acesso em: 02 ago. 2011

MÍNIMO sobe para R\$ 380. *Diário do Nordeste*, Brasília, 21 dez. 2006. Disponível em: <<http://diariodonordeste.globo.com/materia.asp?Codigo=390935>>. Acesso em: 7 jul. 2011

MÍNIMO terá maior valor real desde 1982, diz ministro. *Agência Estado*, Brasília, 27 dez. 2006. Disponível em: <[http://g1.globo.com/Noticias/Economia\\_Negocios/0,,AA1401127-9356,00.html](http://g1.globo.com/Noticias/Economia_Negocios/0,,AA1401127-9356,00.html)>. Acesso em: 7 jul. 2011

MONDRAGON-VELEZ, Camilo; PENA, Ximena; WILLS, Daniel Santiago. *Labor Market Rigidities and Informality in Colombia*. Documento CEDE No.

2010-07, Jul. 2010. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=1565512> ou <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1565512>>. Acesso em: 7 jul. 2011

POCHMANN, M. Diretrizes gerais para política nacional de salário mínimo de caráter abrangente. *Carta Social e do Trabalho: Política Nacional de Valorização do Salário Mínimo*, Campinas, n. 1, p. 20-21, maio/ago. 2005

SABOIA, João. *Salário mínimo no Brasil: a experiência brasileira*. Porto Alegre: LPM, 1985. Coleção Universidade Livre

SALÁRIO mínimo: reajustes serão baseados na inflação a partir de 2008. *InfoMoney*, Brasília, 27 dez. 2006. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/economia/ultnot/infomoney/2006/12/27/ult4040u1852.jhtm>>. Acesso em: 7 jul. 2011

SALÁRIO mínimo representa o acordo entre o governo e as centrais sindicais. *Agência Estado*, Brasília, 27 dez. 2006. Disponível em: <<http://port.pravda.ru/cplp/brasil/27-12-2006/14654-salario-0/>>. Acesso em: 7 jul. 2011

SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Org.) *Políticas Públicas*, Coletânea. Brasília: ENAP, 2006. 2v.

SHARMA, A. N. Flexibility, Employment and Labour Market Reforms in India. *Economic and Political Weekly*, 27 Maio 2006, p. 2078-2085.

SOUZA, P. R.; BALTAR, P. E. Salário mínimo e taxa de salários no Brasil. *Pesq. Plan. Econ.*, Rio de Janeiro, dez. 1979. Disponível em: <<http://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/view/507/448>>. Acesso em: 05 jun. 2011

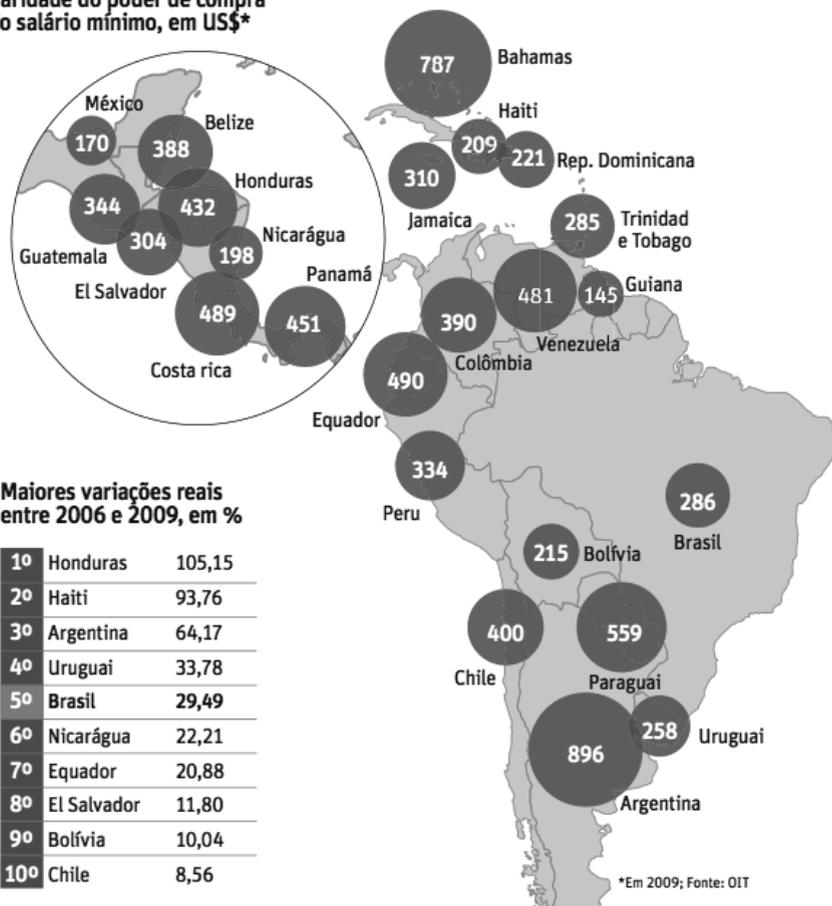
VERSIANI, I. Mantega nega ter perdido discussão de salário mínimo. *Reuters Brasil*, Brasília, 21 dez. 2006. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/economia/mat/2006/12/21/287151830.asp>>. Acesso em: 7 jul. 2011

## ANEXO

GRÁFICO 1: SALÁRIO MÍNIMO NA AMÉRICA LATINA

## ATRÁS DOS VIZINHOS

Paridade do poder de compra  
do salário mínimo, em US\$\*



Maiores variações reais  
entre 2006 e 2009, em %

|     |             |        |
|-----|-------------|--------|
| 1º  | Honduras    | 105,15 |
| 2º  | Haiti       | 93,76  |
| 3º  | Argentina   | 64,17  |
| 4º  | Uruguai     | 33,78  |
| 5º  | Brasil      | 29,49  |
| 6º  | Nicarágua   | 22,21  |
| 7º  | Equador     | 20,88  |
| 8º  | El Salvador | 11,80  |
| 9º  | Bolívia     | 10,04  |
| 10º | Chile       | 8,56   |

\*Em 2009; Fonte: OIT



---

# A TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO PROPICIANDO NOVOS RUMOS PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

*INFORMATION TECHNOLOGY PROVIDING NEW WAYS FOR THE PUBLIC  
ADMINISTRATION*

---

*Alfredo Nozomu Tsukumo  
Engenheiro com especialização em Qualidade*

*Márcia de Fátima Pimenta  
Mestre em Gestão da Qualidade Total*

*Edson Teracine  
Analista de Sistemas*

*Pesquisadores do Centro de Tecnologia da Informação Renato Archer, do Ministério da Ciência e Tecnologia da Informação, trabalham em Governança, Melhoria de Processos e Qualidade de Tecnologia da Informação, atualmente focados na Administração Pública.*

**SUMÁRIO:** Introdução; 1 Modelos de Administração Pública; 1.1 Modelo Burocrático Weberiano; 1.2 New Public Management (NPM) e Entrepreneurial Government; 1.3 Modelos pós NPM; 2 Governança Corporativa – Governança Pública – Governança de TI; 3 TI – Novas Tecnologias; 4 Conclusões; Referências.

**RESUMO:** A grande evolução das áreas do conhecimento da Administração Pública (AP) e da Tecnologia da Informação (TI) alcançada nos últimos tempos possibilita que a TI seja, mais do que simples importante apoio, um elemento na transformação da AP. Examinamos a evolução dos modelos de Administração Pública desde o burocrático-weberiano, passando pelos modelos gerenciais, com destaque à NPM - New Public Management e, de outro lado, as recentes propostas alternativas, dentre as quais o conceito de Public Value e os modelos New Public Service e Digital-era Governance. Sem negar os benefícios trazidos pela NPM em relação ao modelo burocrático, essas novas propostas ressaltam a dignidade e o valor do serviço público e colocam como objetivo o interesse público – mais que junção de desejos individuais, o compartilhamento de interesses e responsabilidades – visando o cidadão mais que o usuário. O conceito de Governança aplicado às empresas, ao Governo e à TI ressalta a importância da responsabilidade (Accountability) dos gestores. Por outro lado, a TI é considerada como um dos ativos-chave em qualquer organização e, com as novas tecnologias, notadamente a computação em nuvem, a Web 2.0 e a disseminação dos portáteis, ela pode desempenhar papel determinante nas transformações da Administração Pública.

**PALAVRAS-CHAVE:** Modelos de Administração Pública. Tecnologia da Informação. Valor Público. Interesse Público. Computação em nuvem.

**ABSTRACT:** The recent great evolution of the Public Administration (PA) and of the Information Technology make possible to IT, more than a simple important support, to play a determinant role in the PA transformation. We examine the evolution of the Public Administration models, since the Bureaucratic-Weberian, passing through the managerial models, emphasizing the NPM – New Public Management, and on the other side, the recent alternative proposals such as the Public Value concept and the models New Public Service and Digital-era Governance. Not denying the benefits brought by NPM related to the bureaucratic model, these new proposals distinguish the dignity and value of the public service and state as the objective, the public interest – more than a collection of individual desires, the sharing of interests and responsibilities – focusing the citizen, not a regular user. The Governance concept applied to the enterprises, Government, and to IT, highlight the importance of the accountability of the managers. On the other hand, the IT is considered as one of the key assets in any organization and, with the new technologies, notably the cloud computing, the Web 2.0

and the portable dissemination, the IT can play a determinant role in the Public Administration transformation.

**KEYWORDS:** Public Administration Models. Information Technology. Public Value. Public Interest. Cloud Computing.

## INTRODUÇÃO

Este é um trabalho de um grupo de pessoas de TI que, procurando contribuir para a melhor utilização da TI na Administração Pública e, estudando as grandes transformações das áreas do conhecimento da Administração Pública (AP) ocorridas nos últimos tempos, concluiu que se abre a possibilidade de que a TI, com a sua dramática evolução, possa ser um elemento na transformação da Administração Pública.

A dificuldade de pessoas de TI terem uma compreensão clara das questões da Administração Pública e vice-versa, torna necessária a colaboração entre ambas as áreas para que essa tarefa possa ser cumprida a contento. Assim, não existe a pretensão de apresentar uma proposta elaborada, mas sim, abrir as discussões e apresentar pontos que necessariamente precisarão ser abordados nessa tarefa.

A Linha do Tempo na Administração Pública apresentada na Fig:1 resume o contexto político e os principais fatos que marcaram as transformações da Administração Pública no século XX e início do XXI.

A partir da década de 1980, transformações que já vinham ocorrendo na Administração Pública ganham ímpeto, principalmente na Comunidade Britânica, mais especificamente no Reino Unido, Nova Zelândia e Austrália, e destas para todo o mundo, inspiradas na visão política neo-liberal, no que foi sistematizado por Hood<sup>1</sup> como o *New Public Management (NPM)*. Nos EUA, as mudanças ganham um programa denominado *National Performance Review (NPR)*<sup>2</sup>, iniciado em 1993. No Brasil, a *Reforma da Gestão Pública* é iniciada em 1995, com a criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) e a EC 19/1998<sup>3</sup>. Em comum, essas mudanças colocavam a necessidade de se dar mais poder e autonomia aos gestores, incentivando

---

1 HOOD, Cristopher. *Public Management for all seasons?* Public Administration v. 69 Spring 1991. p. 3-19.

HOOD, Cristopher. *The New Public Management in the 1980s: variations on a theme – Accounting Organizations and Society*, v. 20, n.2-3, 1995. p. 93-109.

2 GORE, Al. *A brief history of the National Performance Review – Government Print Office – updated February 1997*

3 BRESSER, Pereira, Luiz Carlos. *Construindo o Estado Republicano*. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

a competição, com adoção de práticas da iniciativa privada e a redução do Estado, com ênfase na privatização.

Em meados da década de 1990, já surgiam problemas decorrentes da aplicação estrita desses modelos. As novas propostas, embora reconhecendo a melhoria da eficiência decorrente das várias linhas de mudanças, criticavam principalmente a excessiva fragmentação das unidades governamentais, a ênfase na competição e os mecanismos de incentivos da iniciativa privada.

Embora a Tecnologia da Informação (TI) fosse considerada como um dos fatores para a realização das mudanças propostas, tanto pela NPM como pela NPR, ela continua sendo usada apenas como um poderoso instrumento de apoio. A dramática evolução da TI, tanto no seu papel para as organizações como na tecnologia em si, possibilita novas formas de AP calcadas na TI, de forma semelhante à proposta de Dunleavy<sup>4</sup>, criando instrumentos de participação do cidadão como no exemplo notável da elaboração da Constituição da Islândia.

## 1 MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Neste artigo, faremos uma apresentação resumida dos modelos para dar sustentação às seções seguintes. Para uma descrição mais detalhada e fundamentada, pode-se ver Secchi<sup>5</sup> e Bresser-Pereira<sup>6</sup>, entre outros.

### 1.1 MODELO BUROCRÁTICO WEBERIANO

Com origens remontando ao século XVIII Secchi<sup>7</sup>, e Bresser-Pereira<sup>8</sup>, o chamado Modelo Burocrático Weberiano, foi o modelo dominante de administração pública durante a maior parte do século XX. Secchi<sup>9</sup> ressalta como características principais desse Modelo:

---

4 DUNLEAVY, Patrick; MARGETTS, Helen; BASTOW, Simon; TINKLER, Jane. New public management is dead – Long live Digital-era Governance . *Journal of Public Administration Research and Theory* – September 2005 – Oxford University Press

5 SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública \_ *Revista de Administração Pública* - Rio de Janeiro 43(2):347-69, MAR./ABR. 2009

6 BRESSER, Pereira, Luiz Carlos. *Reforma da Gestão Pública*. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/rgp.asp>>. – acesso em: 13 out. 2011.

7 SECCHI, *ibid.* p. 4.

8 BRESSER, *op. cit.*, p. 4.

9 SECCHI, *ibid.*, p. 4.

- Formalidade: deveres e responsabilidades são impostas aos membros da organização, as ações seguem procedimentos formais padronizados e comunicações e decisões são registradas, restringindo a discricionariedade individual;
- Impessoalidade: a relação entre os membros da organização e o ambiente externo é baseada em funções e linhas de autoridade claras. As posições hierárquicas pertencem à organização e não às pessoas que a estão ocupando;
- Profissionalismo: os ocupantes dos cargos devem demonstrar capacidade técnica e conhecimentos. A hierarquia baseada em competências, com base na meritocracia, se contrapõe ao nepotismo do modelo pré-burocrático patrimonialista.
- Por outro lado, Denhardt<sup>10</sup> caracteriza o modelo burocrático pelos seguintes aspectos;
- A AP é politicamente neutra, valorizando a ideia de competência neutra;
- O foco do governo é o fornecimento direto de serviços. A melhor estrutura organizacional é a burocracia centralizada;
- Programas são implementados por meio de mecanismos de controle de cima para baixo, limitando o arbítrio tanto quanto possível;
- Burocracias procuram ser sistemas fechados na medida do possível, limitando assim, o envolvimento do cidadão;
- Eficiência e racionalidade são os valores mais importantes nas organizações públicas;
- Administradores públicos não exercem papel central na definição de políticas e governança; ao invés, eles são encarregados da implementação eficiente dos objetivos públicos.

---

10 DENHARDT, Robert B.; DENHARDT, J V. The New Public Service: Serving rather than steering. *Public Administration Review*, v. 60, n. 6, p549-559, 2000.

Esse modelo, característico do Estado Liberal e Liberal-Democrático, substituiu a Administração Patrimonialista do Estado absoluto e garantiu os direitos civis e direitos políticos.<sup>11</sup>

## 1.2 NEW PUBLIC MANAGEMENT (NPM) E ENTREPRENEURIAL GOVERNMENT

Na década de 1980, diante das limitações que o modelo burocrático impunha à AP, foram implementadas reformas em muitos países, com destaque nos países da Comunidade Britânica, que foram muito bem sistematizadas nos marcantes artigos de Hood<sup>12</sup>. A Figura 2- Componentes doutrinários do *New Public Management* resume os principais aspectos: desagregação das unidades, competição, estilos de gestão do setor privado, disciplina e frugalidade no uso dos recursos públicos, gestão ativa e profissional, padrões explícitos e medidas de desempenho e ênfase no controle das saídas.

Denhardt<sup>13</sup> coloca que os princípios do *New Public Management* são claramente superiores aos do modelo burocrático, mas ressalta que nos últimos 100 anos, no campo da AP houve “uma rica e vibrante evolução no pensamento e prática, com importantes e substanciais desenvolvimentos que não podem ser resumidos somente sob o título de *New Public Management*”.

Por outro lado, nos Estados Unidos, Osborne e Gaebler<sup>14</sup> colocavam que:

Nós desenhamos os órgãos públicos para proteger o bem público evitando que os políticos e os burocratas tenham muito poder para fazer mal uso do dinheiro público. Criando dificuldades para o roubo do dinheiro público, nós tornamos virtualmente impossível administrar o dinheiro público... Tentando controlar virtualmente qualquer coisa, nos tornamos tão obcecados em determinar como as coisas devem ser feitas, regulamentando processos, controlando as entradas que ignoramos os resultados de saída.

11 BRESSER, 2009, p. 3.

12 HOOD, 1991,1995. p. 3.

13 DENHARDT, Robert B. *Teorias da Administração Pública – Cengage Learning*, São Paulo, 2011.

14 OSBORNE, David; Gaebler, Ted. *Reinventando o Governo*. Brasília: MH Comunicação, 1992.

Osborne e Gabler inspiraram o *National Performance Review* de Clinton e Gore<sup>15</sup>, cujo lema era “Governo que funciona melhor e custa menos”. Os dez princípios da reinvenção do Governo Empreendedor são:

- Governo catalisador: Conduzir ao invés de remar (*steer /row*);
- Governo da Comunidade (pertencente à): Delegar poder ao invés de servir (*empower/serve*);
- Governo competitivo: Competição nos serviços fornecidos;
- Governo orientado por missões: Ao invés de organização regida por regras;
- Governo orientado a resultados: Orçamento voltado a resultados não a entradas;
- Governo orientado ao Cliente: Atender às necessidades do cliente não da burocracia;
- Governo empresarial: Ganhar ao invés de gastar (*earn/spend*);
- Governo preventivo: Prevenção ao invés de cura;
- Governo descentralizado: Ao invés da hierarquia, participação e trabalho em equipe;
- Governo orientado ao Mercado: Alavancar mudança pelo mercado.

Na mesma época em que Clinton e Gore lançavam a *National Performance Review*, o Congresso dos EUA aprovava a *Clinger-Cohen Act* ou “Lei da Reforma da Gestão da Tecnologia da Informação”<sup>16</sup> que definia que:

Em cada órgão do governo, deve haver um Chief Executive Officer (CIO), ligado diretamente à autoridade máxima do órgão, responsável por gerir a TI do órgão.

---

15 GORE, Al, op. cit., p. 3.

16 USA – Clinger Cohen Act. Disponível em: <<http://cio-nii.defense.gov/docs/ciodesrefvolone.pdf>> 1996.

Aquisição, planejamento e gestão da tecnologia deve ser tratada como investimento de capital. As compras de TI devem ser tratadas eficientemente como na iniciativa privada.

Deve ser usado o Federal Enterprise Architecture e seus Modelos de Referência.

Nessa mesma época, no Brasil, era emitido o Decreto 2271/97, conhecido como o decreto que dificultou o avanço no desenvolvimento da TI na Administração Federal. Esse Decreto equiparava, para efeitos de terceirização, a Informática aos serviços de conservação, limpeza, segurança, vigilância, etc., numa demonstração da visão da TI como atividade acessória.

Os dois modelos, apesar de apresentados de formas diferentes, têm características comuns como a ênfase na responsabilidade e o necessário arbítrio do gestor público, que deve prestar contas das saídas obtidas em suas atividades em relação às metas determinadas, com remuneração baseada no cumprimento dessas metas, de forma semelhante ao que é usualmente cobrado dos gestores privados.

### 1.3 MODELOS PÓS NPM

Em meados da década de 1990, começam a surgir problemas na implementação das reformas preconizadas pelo *NPM*. Na Nova Zelândia, país que aplicou as reformas da forma mais radical, em 1999, o *Labour Party* vence as eleições calcadas em uma campanha que enfatizou os diversos problemas causados pelas reformas administrativas dos quinze anos anteriores.<sup>17</sup>

Moore<sup>18</sup> propôs o conceito de “Valor Público”, objetivo que o gestor público deveria alcançar em lugar do objetivo do gestor privado, o lucro. Tal conceito, longe de abandonar a busca da eficiência, acrescenta a essa a procura do real entendimento das necessidades e dos anseios dos cidadãos. Coloca em foco a diferença dos objetivos da AP e os da iniciativa privada, influenciando fortemente essas novas tendências.

---

17 WHITCOMBE, Judy; GREGORY, Robert. Assessing quality of government in *post-NPM New Zealand*: Mediating Social science with social criticism – Structure and Organization of Government (SOG) Confere, Gothenburg - November 2008.

18 MOORE, Mark H. *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Harvard University, 1995.

Interpretando Moore, Kelly<sup>19</sup> coloca como definição que o Valor Público é o valor criado pelo governo por meio de serviços, leis, regulamentos e outras ações. Numa democracia, esse valor é essencialmente definido pelo próprio público, determinado pelas preferências dos cidadãos, expressos por variados meios. Para que algo tenha valor, não é suficiente que os cidadãos digam que é desejável. Só tem valor se os cidadãos estão dispostos a dar algo para obtê-lo, não só recursos monetários (pagando impostos) como concordando com poder coercitivo (em troca de segurança), abrindo informações privadas (em troca de serviços personalizados), tempo (na participação em atividades públicas ou voluntárias) e outros recursos pessoais (por exemplo, na doação de sangue).

O conceito de Valor Público provê uma forma de pensar sobre os objetivos e desempenho da política pública. Ele contempla aspectos como equidade, etos, e responsabilidade. Esse conceito tem influenciado fortemente muitos países na sua revisão das reformas da *NPM*. *The Work Foundation* do Reino Unido, desenvolve vários trabalhos, sistematizando e colocando propostas práticas, fundadas no conceito de “Valor Público”. Num dos trabalhos dessa instituição, Blaugh<sup>20</sup> coloca que “*NPM* tem a tendência de fazer o administrador público perseguir suas próprias metas mais que orientá-las em direção à natureza mutante da legitimidade política...”. Os cidadãos são reduzidos a meros consumidores de serviços e inadequadamente consultados sobre os objetivos políticos.

Em uma linha semelhante, Denhardt<sup>21</sup> argumenta que, em comparação à velha AP, a *NPM* tem evidentes vantagens, mas a importância dada ao cidadão é falha, confundindo-o com o papel de cliente. Para o *New Public Service* por eles proposto, existem dois temas fundamentais: (1) promover a dignidade e o valor do serviço público e (2) reafirmar os valores da democracia, da cidadania e do interesse público como valores de maior importância da AP<sup>22</sup>. A Figura 3 apresenta um quadro comparativo entre os vários modelos.

A partir desses temas, Denhardt estabelece os sete princípios chave para o *New Public Service (NPS)*:

19 KELLY, Gavin; MUERS, Stephen. *Creating Public Value – An analytical framework for public service reform* – Prime Minister Strategy Unit, Cabinet Office – London: 2002.

20 BLAUGH, Ricardo; HORNER, Louise; LEKHi, Rohit. Public Value, politics and public management . *A literature review*. The work foundation. London, 2006. Disponível em: <[http://www.theworkfoundation.com/DownloadPublication/Report/117\\_117\\_politics\\_lit\\_review.pdf](http://www.theworkfoundation.com/DownloadPublication/Report/117_117_politics_lit_review.pdf)>.

21 DENHARDT, Robert B.; DENHARDT, J V. The New Public Service: Serving rather than steering. *Public Administration Review*, v. 60, n. 6, p.549-559, 2000.

22 DENHARDT, op. cit., p. 5.

1. Servir ao invés de pilotar. Um crescente e importante papel do servidor público é ajudar os cidadãos a articular e encontrar seus interesses compartilhados, mais do que procurar controlar ou pilotar a sociedade em novas direções.
2. O interesse público é o propósito, não sub-produto. Administradores públicos devem contribuir para a construção de uma noção coletiva, compartilhada de interesse público. O objetivo não é encontrar soluções rápidas direcionadas por escolhas individuais. Ao contrário, é a criação de interesses e responsabilidades compartilhados.
3. Pense estrategicamente, aja democraticamente. Políticas e programas que atendam a necessidades públicas podem ser mais efetivamente e responsabilmente alcançadas por meio de esforços coletivos e processos colaborativos.
4. Sirva a cidadãos, não a usuários. O interesse público resulta do diálogo sobre os valores compartilhados, mais que da agregação de interesses próprios individuais. Dessa forma, servidores públicos não respondem meramente às demandas dos usuários, mas focam na construção de relacionamentos de confiança e colaboração entre cidadãos.
5. Responsabilização (*Accountability*) não é simples. Servidores públicos devem ter atenção além do mercado: eles devem também atender às leis, aos valores da comunidade, as normas políticas, aos padrões profissionais e interesses dos cidadãos.
6. Valorizar as pessoas e não somente a produtividade. Organizações públicas e redes em que elas participam terão maior possibilidade de sucesso a longo prazo se elas operam em processos de colaboração e liderança compartilhada baseada no respeito de todos.
7. Valorizar a cidadania e os serviços públicos mais que o empreendedorismo. O interesse público é melhor promovido pelos servidores públicos e cidadãos comprometidos em fazer contribuições significativas à sociedade mais do que por gestores empreendedores agindo como se o dinheiro público fosse dele próprio.

Em seu artigo “*New public management is dead – Long live Digital-era Governance*” Dunleavy<sup>23</sup> analisa a aplicação da *NPM* organizada nos três temas que ele considera fundamentais: desagregação, competição e incentivos. Decompõe esses temas em componentes, mostra os problemas causados por eles e se foram revertidos (no todo ou parcialmente), paralisados ou ainda estão sendo implementados. A desagregação é o tema que mais sofreu reversões. As ações voltadas à competição foram em grande parte paralisadas, mas a sua reversão é mais dificultosa. Os incentivos são os que têm maior quantidade de ações continuadas. Uma das grandes críticas a essas ações é da quebra do etos do servidor público quando ele recebe incentivos pecuniários baseado em desempenho.

Diante dos problemas da *NPM* e contando com os novos recursos oferecidos pelo desenvolvimento da Tecnologia da Informação, Dunleavy propõe a “*Digital-era Governance – DEG*”. Em contraposição aos três temas chave da *NPM*, ele propõe três temas para a *DEG*: Reintegração, Holismo baseado nas necessidades e Processos de digitalização. Da mesma forma que na análise da *NPM*, os temas são decompostos em componentes, apresentados na Figura 4, que são descritos com apresentação de vários exemplos.

Muitos outros autores criticam a *NPM* e apresentam propostas. Neste trabalho, por considerarmos mais significativos e influentes, vamos levar em consideração principalmente os trabalhos de Moore, Denhardt e Dunleavy.

## 2 GOVERNANÇA CORPORATIVA – GOVERNANÇA PÚBLICA – GOVERNANÇA DE TI

A partir da década de 1990, o termo Governança passa a ser muito utilizado com diversos significados, muitas vezes de acordo com o contexto e área de aplicação (ver por exemplo Hirst<sup>24</sup>). Não cabe neste artigo uma discussão mais abrangente sobre esses significados. Vamos aqui partir da conceituação apresentada pela OECD (*Organization for Economic Co-Operation Development*) para a Governança Corporativa, e procurar extrair uma abstração, para depois verificar se essa conceituação abstrata pode ser aplicada nas áreas que nos interessam: AP e TI.

Governança corporativa é um elemento chave no aprimoramento da eficiência e crescimento econômicos e mesmo no aumento

23 DUNLEAVY, op. cit., p. 4.

24 HIRST, Paul. Democracy and Governance in: *Debating Governance*. Edited by Jon Pierre – Oxford University press, 2000. p.13-35.

da confiança do investidor. Governança corporativa envolve um conjunto de relacionamentos entre a gerência de uma companhia, seu conselho, seus acionistas e outros interessados. Governança corporativa também provê a estrutura pela qual os objetivos da companhia são definidos e os meios para atingir esses objetivos e o monitoramento do desempenho são determinados. Boa governança deve prover incentivos para que o conselho e a gerência persigam os objetivos e deve facilitar o monitoramento efetivo. A presença de um sistema efetivo de governança corporativa em uma companhia individualmente e pela economia como um todo, ajuda a prover um grau de confiança que é necessário para o próprio funcionamento da economia de mercado. Como consequência, o custo do capital é menor e as firmas são encorajadas a usar os recursos mais eficientemente reforçando o crescimento.<sup>25</sup>

Embora na origem governo e governança sejam sinônimos, a utilização recente dos termos atribui o termo governo à instituição e governança ao conjunto de características necessárias para que se obtenha um bom governo. Pela conceituação da OECD, esse conjunto de características é “elemento chave no aprimoramento da eficiência e do crescimento econômico e [...] aumento da confiança do investidor”, composto por: relacionamentos, estrutura, meios e incentivos para atingir os objetivos e monitoramento do desempenho. A presença da governança corporativa em cada companhia e no conjunto da economia fomenta a confiança e consequentemente propicia o bom funcionamento da economia de mercado, reforçando o crescimento.

O conceito chave que se destaca aqui é o de *accountability*: a responsabilização pelos resultados. Esse termo embute vários aspectos:

- a explicitação dos interessados (*stakeholders*), diretos e indiretos a quem devem ser prestadas as contas: acionistas, clientes, fornecedores, a sociedade, conforme os resultados por eles esperados, fomentando a confiança e bom desempenho da economia;
- os gestores têm liberdade para gerir e são incentivados e responsabilizados pelos resultados;

---

25 OECD. *Principles of Corporate Governance*. Paris: OECD Publication Service, 2004. p.11.

- há mecanismos de controle e acompanhamento e avaliação dos resultados.
- Outros aspectos envolvidos e que são relacionados com a responsabilização, mas merece destaque especial são:
- o alinhamento aos objetivos da organização;
- a estrutura de decisões: quem tem direito e responsabilidade por quais decisões;
- recursos e processos necessários para a realização dos objetivos da organização.

Como no caso da Governança Corporativa, nem sempre a utilização do termo Governança na AP tem uma conceituação clara. Consideramos que esta mesma formulação proposta para a Governança Corporativa pode ser usada com os principais aspectos considerados, com a discriminação específica para a AP:

- os interessados (stakeholders) são o cidadão (individualmente e coletivamente, representado pela sociedade civil), os administradores públicos e os políticos;
- os gestores têm liberdade para gerir e são responsabilizados pelos resultados, conforme definições políticas alcançadas junto com os cidadãos e políticos;
- há mecanismos de controle e acompanhamento e avaliação dos resultados;
- o alinhamento da AP ao interesse público, entendido como “uma noção coletiva e compartilhada do interesse público, não apenas um agregado de preferências individuais. Políticas e programas que efetivamente atendem às necessidades públicas são alcançadas por processos coletivos e colaborativos que enfatizam a importância de cidadãos sobre clientes e pessoas sobre produtividade. Nessa visão, a responsabilidade requer que os administradores públicos se preocupem com um conjunto mais amplo de demandas do que aquelas de mercado. Eles devem também responder às leis, valores comunitários,

normas políticas, padrões profissionais e interesses do cidadão”<sup>26</sup>;

- a estrutura de decisões é definida por legislação e normas, e considera o interesse público;
- devem existir recursos e processos necessários para a realização dos objetivos.

Como em outras áreas, o termo Governança também passou a ser utilizado em TI, para indicar a necessidade de tratá-la como parte importante na administração de uma organização e não apenas como um instrumento acessório. Weill<sup>27</sup> considera a TI um dos seis ativos-chave de uma organização, junto com os ativos: financeiro, físico, pessoal, relações e propriedade intelectual.

Os ativos-chave da organização definem o que ela deve e pode fazer para a realização dos seus objetivos e devem constar de suas análises de forças e fraquezas, e serem considerados no seu planejamento estratégico. Da mesma forma que a situação dos recursos financeiros, das instalações e ativos físicos (máquinas e equipamentos), da capacidade do seu pessoal, das relações de negócio e do seu conhecimento, a capacidade da TI é decisiva para a definição da estratégia da organização.

Weill<sup>28</sup> coloca que as companhias com “Saber em TI” (*IT Savvy*) ligam seus investimentos em TI às suas estratégias de negócio e superam seus concorrentes nas dimensões de desempenho desejadas. Os investimentos em TI podem ser: na Infraestrutura, Transacional, Informacional e Estratégico. Os quatro tipos de investimentos são necessários, sendo os de Infraestrutura e Transacional, em geral maiores e necessários para que seja possível obter bons retornos do Informacional e Estratégico. Estes últimos é que vão trazer os maiores retornos e vantagem competitiva.

Aplicando esses conceitos à AP:

---

26 BLAUGH, op. cit., p. 8.

27 WEILL, Peter; ROSS, Jeanne. *IT Governance*. Boston: Harvard Business Press – 2004 (tradução em português: *Governança de TI*. Makron Books. São Paulo 2006).

28 WEILL, Peter; ARAL, Sinan. *Generating Premium returns on your IT investments – MIT Sloan Management Review*. Winter, 2006.

WEILL, Peter; ROSS, Jeanne. *IT Savvy*. Harvard Business Press – Boston, 2009 (tradução em português: *Conhecimento em TI – Makron Books – São Paulo 2009*).

- A TI é considerada como um dos ativos-chave, fazendo parte do próprio negócio do órgão público e portanto, constante do planejamento estratégico;
- A necessidade de planejar investimentos em Infraestrutura e Transacional para melhoria das atividades internas e dos serviços ao cidadão; e Informacional e Estratégicos para permitir visualização de conjunto e longo prazo.

### 3 TI – NOVAS TECNOLOGIAS

Inicialmente um instrumento científico, os computadores passaram a desempenhar papéis cada vez mais complexos com a sua explosiva evolução, automatizando atividades manuais ou mesmo mecanizadas (no sentido estrito do termo: por meios mecânicos como eram as máquinas de tabulação). Posteriormente, a então denominada Informática passa a transformar ou mesmo criar as atividades, alterando inclusive as relações de trabalho, como no caso dos bancos, em que a maioria das operações mais frequentes passam a ser executadas diretamente pelo cliente, seja nos caixas eletrônicos, seja via Internet. Mais recentemente, a agora denominada Tecnologia da Informação passa a propiciar novos tipos de relações interpessoais, por meio dos sites de relacionamento, criando novos tipos de negócios, impensáveis anteriormente. Mais ainda, ela passa a permitir que o próprio usuário faça parte da transformação e geração de novas aplicações.

Queremos destacar três recentes evoluções tecnológicas que, aliadas à aplicação dos conceitos de Governança de TI, deverão influenciar negócios e a AP: computação em nuvem, os computadores portáteis (incluindo celulares, *tablets* e novas gerações de *notebooks*) e a Web 2.0.

Computação em Nuvem (*Cloud Computing*) é um modelo que permite de forma conveniente o acesso à rede, sob demanda para um conjunto compartilhado de recursos de computação configuráveis (por exemplo, redes, servidores, armazenamento, aplicativos e serviços) que podem ser rapidamente provisionados e lançados com o mínimo de esforço de gestão ou a interação de um prestador de serviço (NIST).

A Computação em Nuvem não representa uma tecnologia e, sim, um modelo de TI que tem como base serviços e não produtos, e os seguintes princípios:

- Infraestrutura compartilhada: vários clientes dividem uma mesma plataforma tecnológica, o que inclui até uma mesma instância de determinado aplicativo;
- Serviços sob demanda (*on demand*): seja por número de usuários, transações ou a combinação entre vários itens;
- Serviços escalonáveis: a partir da perspectiva do usuário, existe uma flexibilidade de requisitar uma ampliação das ofertas, sem qualquer limitação;
- Precificados com base no uso: prerrogativa de cobrança pelo serviço utilizado em um determinado período;
- Diversidade: atuação em nuvens públicas e nuvens privadas de forma homogênea e transparente.

Uma das vantagens da Computação em Nuvem é a possibilidade de se utilizar software - aplicativos, assim como arquivos e outros dados relacionados - sem que este esteja instalado ou armazenado no computador do usuário ou em um servidor próximo. Esse conteúdo passa a ficar disponível em “nuvens”, isto é, na internet, e poderá ser acessado de qualquer lugar do mundo, a qualquer hora, não havendo necessidade de instalação de determinados programas ou do armazenamento de dados. Ao fornecedor da aplicação cabe a execução de todas as tarefas de desenvolvimento, armazenamento, manutenção, atualização, backup, escalonamento, etc. O usuário não precisa mais se preocupar com isso, mas apenas com o acesso e a utilização, viabilizando infraestrutura computacional potente, confiável e segura a custos reduzidos para o usuário.

A Web 2.0 não é propriamente uma tecnologia, mas a caracterização presente em parte das novas aplicações na Internet. O’Reilly<sup>29</sup>, que cunhou o termo, aponta as características:

- A plataforma é a Web
- O posicionamento do usuário: controla os seus próprios dados
- Competências centrais:
- Serviços não empacotados como software

---

29 O’REILLY, Tim 2005. *What is Web 2.0*. Disponível em: <<http://oreilly.com>>

- Arquitetura participativa
- Escalabilidade a custos baixos
- Diversas fontes e transformação de dados
- Software em vários dispositivos
- Aproveitamento da inteligência coletiva.

Para a AP, Osimo<sup>30</sup> se propõe a responder às questões:

- As aplicações Web 2.0 são relevantes no contexto de Governo?
- Se são, de que forma a Web 2.0 tem impacto no Governo?
- Quão significativa pode ser esse impacto?
- Como as aplicações Web 2.0 são implementadas no contexto do Governo?

Para responder a essas perguntas, Osimo estudou várias aplicações, tanto no âmbito governamental como fora dele, mas com implicações para o Governo. Encontrou diversos exemplos em várias áreas:

- Regulação: em que o público é instado a participar, no caso exemplo, na validação de patentes requeridas;
- Colaboração entre agências: o exemplo foi o de uma plataforma WIKI da CIA que possibilita a colaboração direta de analistas de diversas agências de inteligência;
- Gestão de conhecimento: sistema que permite o compartilhamento de conhecimento informal através de blogs e grupos;
- Avaliação de serviços: um website que coleta e publica a avaliação dos serviços prestados por hospitais;

---

30 OSIMO, David. *Web 2.0 in Government: Why and How?* - European Commission - Joint Research Center - Institute for Prospective Technological Studies - Luxembourg Office for Official Publications of European Communities, 2008.

- Participação política: serviço que permite a submissão de petições diretamente ao Primeiro Ministro do Reino Unido e permite ver e apoiar petições submetidas por outros cidadãos;
- Cumprimento da lei: sistema que permite que ciclistas coloquem fotos de carros parados ilegalmente em faixas para ciclistas.

Osimo coloca quatro papéis dos usuários da Web 2.0 (Figura 5):

- O primeiro tipo, dos usuários mais ativos, que provêm conteúdo, como no caso dos que submetem petições;
- O segundo, dos usuários que respondem a solicitações feitas pelo sistema, fornecendo, por exemplo, avaliações;
- O terceiro círculo é dos usuários que usam dados fornecidos por outros usuários, como no caso das avaliações dos hospitais;
- O quarto círculo é dos usuários que apenas lêem as informações e dados sem nenhuma ação sobre o sistema.

A implementação de sistemas na Web 2.0 deve considerar os vários tipos de usuários e o alvo pretendido. Deve-se notar que, pelas próprias características da Web 2.0, a iniciativa de implementar um sistema pode ser tanto do Poder Público como do próprio cidadão ou grupos, como no exemplo da faixa para ciclistas ou no site brasileiro “Petição Pública”, que permite criar abaixo-assinados.

Os riscos desse tipo de aplicação não podem ser desprezados e devem ser devidamente previstos e tratados. Eles envolvem, por exemplo, a segurança, a manipulação de dados, a invasão de privacidade e outros, comuns a todo o ambiente da Internet.

Um exemplo notável de utilização inovadora da TI é a elaboração da Constituição da Islândia, com a participação direta dos cidadãos por meio do Facebook. O governo da Islândia está aproveitando as redes sociais da Internet para uma função inusitada: a escrita da nova Constituição do país, em substituição à atual, de 1944. O conceito, no jargão da web, é o de “*crowdsourcing*”, ou seja, a realização de projetos com ajuda maciça de usuários da Internet. No caso da Islândia, isso foi facilitado pelo fato de o país no norte da Europa ter uma população pequena (311 mil habitantes), altos níveis educacionais e praticamente 100% de acesso à Internet.<sup>31</sup>

31 *Folha de S.Paulo*. Islândia reescreve carta com uso de redes sociais – 05/07/2011 p. A11.

As reuniões da Assembleia Constituinte são transmitidas online e os cidadãos dão opinião nas redes sociais (sobretudo no Facebook) a respeito da nova Carta.

Por fim, nas principais evoluções tecnológicas recentes da TI, destacamos os portáteis que, tornando-se cada vez mais potentes e baratos, possibilitam o acesso à infraestrutura e aplicações de praticamente qualquer ponto do planeta, tanto para o cidadão como para o agente.

Informações fundamentais para o debate e a definição de políticas públicas, tanto para os gestores como para os cidadãos, podem ser fácil e universalmente disponibilizadas. E os mecanismos criados pela TI para a manifestação e compilação das posições possibilitam dar sequência às resoluções. Instrumentos de verificação e controle do desenvolvimento dessas políticas possibilitam a transparência de todos os dados e das informações, que facilitam as análises e a aferição dos resultados, tanto de curto como de longo prazo.

#### 4 CONCLUSÕES

Não pretendemos, neste artigo apresentar uma proposta elaborada e estruturada de modelo de AP como a de Denhardt<sup>32</sup>. Procuramos levantar alguns aspectos dos modelos que dominaram a cena desde o início até o final do século XX. Levantamos também algumas propostas alternativas e colocamos as grandes possibilidades abertas pelas novas tecnologias e a visão de Governança de TI.

Nesta seção, apresentaremos uma síntese dos temas apresentados e uma discussão/proposta dos rumos possíveis para a TI como um dos ativos-chave na AP.

Apesar de muito combatido pelos propositores do *NPM*, o Modelo Burocrático Weberiano deixa um legado positivo em aspectos como a profissionalização e capacitação dos servidores públicos, e a definição de estruturas organizacionais e processos, e mesmo a separação entre as funções dos políticos e os administradores, pois permitem estabilidade e continuidade à AP. Ou seja, mesmo sendo necessários reanalisar e revisar os processos, as definições de papéis e responsabilidades, e dar uma nova dimensão à relação político-administrador-cidadão. O Estado construído segundo o Modelo Burocrático Weberiano fornece uma base sólida sobre a qual se podem construir as novas propostas.

Por outro lado, a *NPM* tem aspectos negativos como a desagregação, a competição e os incentivos, mas também positivos como

32 DENHARDT, 2000, p. 8

a liberdade dada aos gestores junto com a responsabilidade para alcançar metas definidas, por meio de medidas e da busca da eficiência. Porém, a motivação não deve ser o incentivo pecuniário, mas sim, a própria busca do bem público com as metas sendo definidas cuidadosamente para evitar que metas individuais prejudiquem objetivos gerais da AP.

O conceito de Valor público apresentado por Moore e os sete princípios da *NPS* de Denhardt & Denhardt são importantes norteadores para a AP.

Em paralelo à discussão dos modelos de AP, um aspecto merece destaque: a participação do cidadão nas decisões políticas.

Em “Nota sobre Políticas de Administração Pública” a OECD<sup>33</sup> coloca que: “O fortalecimento das relações com os cidadãos constitui-se em importante investimento destinado a aperfeiçoar o processo de formulação de políticas e em elemento fundamental da boa governança, permitindo ao governo obter novas fontes de ideias relevantes, informações e recursos para a tomada de decisões. De igual importância é sua contribuição para a construção da confiança pública no governo, elevando a qualidade da democracia e fortalecendo a capacidade cívica”. É apresentado também um Manual para o desenvolvimento dessa participação, considerando-se três tipos: Informação, Consulta e Participação Ativa<sup>34</sup>.

Considerando-se os aspectos ressaltados dos diversos modelos e as necessidades frente às novas realidades e visões de democracia participativa, listamos o que consideram-se características essenciais para a AP:

1. Ser organizado, estruturado, com definições claras de processos, papéis e responsabilidades
2. Dar poder de decisão ao gestor, para que ele tenha condições de procurar melhores soluções e, ao mesmo tempo, seja responsabilizado pelos resultados
3. A motivação do servidor deve ser a procura do bem para a sociedade e não o incentivo pecuniário
4. A relação entre o Administrador Público, o Político e o Cidadão deve oferecer canais de comunicação nos dois sentidos

33 OECD (a). *Cidadãos como parceiros*. PUMA Nota Política, n. 10, OECD Publication Service, Paris, jul. 2001.

34 OECD (b). *Citizen as partners*. OECD handbook on information, consultation and public participation in policy making – OECD Publication Service – Paris 2001b.

e instrumentos para que o Cidadão possa efetivamente participar de decisões do seu interesse. Essa relação deve conferir legitimidade ao Governo.

Para a construção de um Governo com tais características, a TI pode contribuir:

- Apoiando na melhoria interna dos órgãos da AP;
- Funcionamento dos órgãos – atividades burocráticas, eficiência e correção da atuação;
- Informação interna, possibilitando melhores decisões;
- Controle interno, com sistemas de inteligência que auxiliem na identificação de problemas e desvios dos objetivos;
- Apoiando na melhoria nos serviços ao cidadão;
- Serviços diretos ao cidadão (e-gov);
- Informação utilitária ao cidadão possibilitando-lhe o melhor aproveitamento dos serviços;
- Canais de avaliação dos serviços;
- Apoiando no aprimoramento das relações Político, Administrador Público e Cidadão;
- Informação completa, correta, fácil de consultar e usar;
- Instrumentos para definição do interesse público entendido como a construção de uma noção coletiva e compartilhada do interesse público, não apenas um agregado de preferências individuais<sup>35</sup>.

Como um exemplo de utilização da TI de forma integrada ao negócio da Administração Pública, desenvolvemos um exercício de aplicação da TI na fiscalização de trânsito apresentado na Figura 6.

---

35 BLAUGH, op. cit., p. 8

Percorrendo aplicações de TI existentes na AP de todos os níveis, pode-se verificar a existência de diversos sistemas que atendem em maior ou menor grau a cada um desses aspectos mas, em geral, de forma pouco coordenada e com cobertura desigual.

A proposição que apresentamos é a de desenvolver estudos abrangentes e aprofundados, gerando políticas, orientações e instrumentos de formação de pessoas para que a Tecnologia da Informação contribua na transformação da Administração Pública, na busca de maior efetividade e participação do Cidadão.



Figura 2 Componentes doutrinários do New Public Management (adaptado de Hood (1995))

**Caracterização do Serviço Público**

|   | <b>Doutrina</b>  | <b>Justificativa típica</b>  | <b>Substitui</b>   |
|---|--|--|--|
| 1 | <b>Desagregação</b> do serviço público em unidades corporativas organizadas por produto          | Tornar as unidades gerenciáveis; focalizar a responsabilidade; separar provisão e produção para criar pressão contra o desperdício | Crença no Serviço Público uniforme e inclusivo para evitar lacunas e sobreposição na responsabilização   |
| 2 | Provisão mais baseada em <b>contratos competitivos</b> com mercados internos e contratos a termo | Rivalidade como chave para menores custos e melhores padrões; contratos como chave para explicar padrões de desempenho             | Contratos de emprego não especificados; provisão aberta; ligação da compra, provisão e produção para cortar custos                                   |
| 3 | Ênfase nos estilos de <b>gestão do setor privado</b>   | Necessidade de aplicar ferramentas de gestão do setor privado no setor público   | Pressão na ética do serviço público de pagamento fixo e regras de contratação, orientação do modelo empregador com estrutura de pessoal centralizada |
| 4 | Maior ênfase na <b>disciplina e frugalidade</b> e no uso dos recursos                            | Necessidade de cortar custos diretos, incremento da disciplina do trabalho, fazer mais com menos                                   | Orçamento base e normas do estabelecimento estável, padrões mínimos, vetos dos sindicatos  |

**Regras X arbitrio**

|   | <b>Doutrina</b>  | <b>Justificativa típica</b>   | <b>Substitui</b>  |
|---|--|---|---|
| 5 | Mais ênfase na <b>gestão ativa e visível</b> da alta administração                 | <i>Accountability</i> requer atribuições claras de responsabilidade e não difusão do poder                        | Tensão suprema nas aptidões políticas e regulamentos, não na gestão ativa |
| 6 | <b>Padrões e medidas de desempenho</b> e sucesso explícitos, formais e mensuráveis | <i>Accountability</i> significa objetivos claramente estabelecidos; eficiência necessita visão rigorosa das metas | Padrões e normas qualitativas e implícitas                                |
| 7 | Maior ênfase em <b>controles das saídas</b>  | Necessidade de maior pressão nos resultados   | Tensão em procedimentos e controle por "collibration"                     |

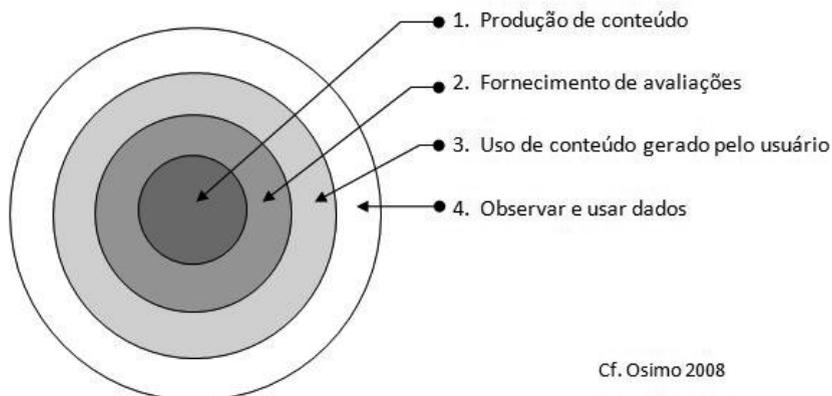
Figura 3 Quadro comparativo dos modelos de administração pública (Denhardt 2000)

|   | Old Public Administration   | New Public Administration   | New Public Service   |
|---|---|---|--|
| Fundamentos primários e epistemológicos                                 | Teoria política; explicação político e social ampliada por ciência social ingênuas  | Teoria econômica, diálogo mais sofisticado baseado na ciência social positivista  | Teoria democrática, abordagens variadas para o conhecimento, incluindo positivo, interpretativo, crítico e pós-moderno                           |
| Racionalidade predominante e modelos de comportamento humano associados | Racionalidade sintética, "homem administrativo"   | Racionalidade econômica e técnica, "homem econômico" ou o tomador de decisão em interesse próprio   | Racionalidade estratégica, testes múltiplos de racionalidade (política, econômica, organizacional)   |
| Concepção do interesse público  | Definido politicamente e expresso em lei  | Representa a agregação de interesses individuais  | Resultado de um diálogo sobre valores compartilhados   |
| A quem os servidores públicos devem atender                             | Cientes e eleitores (Clients and constituents)  | Cientes (customer)  | Cidadãos   |
| Papel do Governo  | Remar (row)/projetando e implementando políticas focando um único objetivo definido politicamente)                                      | Conduzir (Steer) (agindo como catalizador para liberar as forças de mercado)  | Servir (negociando e intermediando interesses entre cidadãos e grupos da comunidade, criando valores compartilhados)                             |
| Mecanismos para atingir objetivos políticos                             | Administração de programas pelas agências governamentais existentes   | Criação de mecanismos e estruturas de incentivo para alcançar objetivos políticos por meio de agências privadas e sem fins lucrativos       | Construção de coalizões de agências públicas, sem fins lucrativos e privadas para satisfazer necessidades mutuamente acordadas                   |
| Abordagem para a responsabilização (Approach to accountability)         | Hierárquico – administradores são responsáveis frente aos líderes políticos eleitos democraticamente                                    | Orientado ao mercado – a acumulação de interesses individuais resultará em resultados desejados por amplos grupos de cidadãos (ou clientes) | Multifacetado – servidores públicos devem seguir a lei, valores da comunidade, normas políticas, padrões profissionais e interesses dos cidadãos |
| Arbitrio administrativo   | Arbitrio limitado permitido dirigentes administrativos  | Ampla liberdade para atingir as metas empresariais  | Arbitrio necessário mas restrito e responsabilizado  |
| Estrutura organizacional adotada  | Organizações burocráticas marcadas por autoridade de cima para baixo internamente nas agências e controle ou regulamentação de clientes | Organizações públicas descentralizadas com controle primário mantido na agência   | Estruturas colaborativas com liderança compartilhada interna e externamente  |
| Base motivacional dos servidores e administradores                      | Pagamento e benefícios, proteções dos   | Espírito empresarial, desejo ideológico   | Serviço público, desejo de contribuir  |

Figura 4 Os componentes chave da Digital-era Governance - DEG (Dunleavy 2005)

| Tema                             | Componente  |
|----------------------------------|---|
| Reintegração                     | Reversão da agencificação<br>Governança agregada<br>Re-governamentalização<br>Restabelecimento dos processos centrais<br>Compressão radical dos custos de produção<br>Reengenharia das funções internas<br>Concentração e especialização das atividades de aquisição<br>Simplificação das redes de agências   |
| Holismo baseado nas necessidades | Reorganização baseada no cliente ou nas necessidades<br>Concentração de serviços em um ponto ( <i>one-stop provision</i> )<br>Fornecimento de informação interativa e imediata ( <i>ask once</i> )<br>Armazém de dados ( <i>data warehousing</i> )<br>Reengenharia de serviços <i>end-to-end</i><br>Processos ágeis de governo  |
| Digitalização dos processos      | Oferecimento de serviços eletrônicos<br>Novas formas de processos automáticos – <i>zero touch technologies (ZTT)</i><br>Desintermediação radical: acesso direto aos sistemas do governo<br>Direcionamento ativo para canais eletrônicos de acesso a serviços<br>Facilitação de administração isocrática ou co-produção para que cidadãos tomem iniciativas voluntárias<br>Direcionamento para governo de livros abertos – acesso às informações |

Figura 5 Papéis dos usuários na Web 2.0



Cf. Osimo 2008

**Figura 6 - Um exemplo: Aplicação da TI na fiscalização e informação de acidentes de trânsito**

Este exemplo foi desenvolvido apenas como um exercício rápido, sem pretensão de análise profunda e sem qualquer contato ou informação real. O objetivo é ilustrar de forma concreta as idéias utilizando um tema que permite a um leigo colocar opiniões.

Problema a resolver: fiscalização de trânsito e acidentes

Solução:

- Base de dados nacional incluindo dados dos veículos, motoristas, rede viária e ocorrências.
- Aplicativos que permitem a consulta à base de dados
- Aplicativos que permitem o registro de ocorrências: acidentes, infrações

Investimentos

- Infraestrutura para a base de dados com computação em nuvem para os aplicativos
- Portáteis para agentes
- Desenvolvimento do software

Operação

- Agente utiliza o portátil para consultar base de dados para ações de fiscalização
- Agente utiliza portátil para registro de ocorrências: problemas de tráfego, infrações, acidentes, condições do viário
- Cidadão utiliza portátil para consultar base de dados
- Cidadão utiliza portátil para informar ocorrências: acidentes, problemas de tráfego, condições do viário e mesmo infrações
- Autoridade de trânsito utiliza base de dados e registros para operação

Possíveis usuários: Autoridades de trânsito locais, Denatran, polícia, seguradoras, INSS, Ministério da Saúde, montadoras, ONGs voltadas para prevenção de acidentes de trânsito, Academia para estudos, cidadão, etc.

Algumas possibilidades de uso

- Fornecimento de informações de tráfego em tempo real
- Estudos de diversos tipos para prevenção de acidentes incluindo: comportamentais, condições dos veículos, condições do viário, etc.
- Emissão de multas
- Utilização das informações para agilizar a concessão de indenização de seguro
- Utilização dos dados para estudos das seguradoras
- Utilização dos dados para definir ações e políticas de prevenção de acidentes junto com todos os interessados: Poder público nos vários níveis, cidadãos, seguradoras, montadoras

Comentários.

- Este exemplo mostra a potencialidade aberta pelas novas tecnologias de TI. A partir do atendimento de uma necessidade operacional, abre-se a possibilidade de inúmeras outras ações, com alcance político e estratégico. Mostra também a necessidade de se incluir a TI, numa visão holística, no planejamento das próprias ações de negócio.
- O investimento inicial é na infraestrutura da base de dados e computação em nuvem. As autoridades locais poderão investir nos portáteis na medida da necessidade e possibilidade.
- Seguindo o conceito da Web 2.0, o sistema evolui continuamente com o desenvolvimento de novos aplicativos pelos usuários, que podem ser disponibilizados gratuitamente ou não, dependendo do interesse do gerador.

**REFERÊNCIAS**

BLAUGH, Ricardo; HORNER, Louise; LEKHI, Rohit. Public Value, politics and public management. *A literature review*. London: The work foundation 2006. Disponível em: <[http://www.theworkfoundation.com/DownloadPublication/Report/117\\_117\\_politics\\_lit\\_review.pdf](http://www.theworkfoundation.com/DownloadPublication/Report/117_117_politics_lit_review.pdf)>.

BRESSER, Pereira, Luiz Carlos. *Construindo o Estado Republicano*. Rio de Janeiro: FGV 2009.

BRESSER, Pereira, Luiz Carlos. *Reforma da Gestão Pública*. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/rgp.asp>>. Acesso em: 13 out. 2011.

DENHARDT, Robert B.; DENHARDT, J V. The New Public Service: Serving rather than steering. *Public Administration Review*. v. 60, n. 6, 2000.

DENHARDT, Robert B. *Teorias da Administração Pública*. Cengage Learning. São Paulo: 2011.

DUNLEAVY, Patrick; MARGETTS, Helen; BASTOW, Simon; TINKLER, Jane. New public management is dead – Long live Digital-era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*. Oxford University Press: September 2005.

Folha de S.Paulo. *Islândia reescreve carta com uso de redes sociais*. 05/07/2011.

GORE, Al. *A brief history of the National Performance Review*. Government Print Office. updated February 1997.

HIRST, Paul. *Democracy and Governance in Debating Governance*. Oxford University press: Jon Pierre, 2000.

HOOD, Christopher. Public Management for all seasons? *Public Administration*, v. 69, Spring: 1991.

HOOD, Christopher. *The “New Public Management” in the 1980s: variations on a theme*. *Accounting Organizations and Society*, v. 20, n.2/3, 1995.

KELLY, Gavin; Muers, Stephen. *Creating Public Value*. An analytical framework for public service reform. Prime Minister Strategy Unit, Cabinet Office, London: 2002.

MOORE, Mark H. *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Harvard University Press, 1995.

NIST National Institute of Standards and Technology – NIST – Cloud computing program. Disponível em: < <http://www.nist.gov/itl/cloud/index.cfm>>.

O'REILLY, Tim. *What is Web 2.0*. Disponível em: <<http://oreilly.com>>. 2005.

OECD (a). *Cidadãos como parceiros*. PUMA Nota Política n. 10 - OECD Publication Service – Paris julho 2001.

OECD (b). *Citizen as partners*. OECD handbook on information, consultation and public participation in policy making. OECD Publication Service. Paris: 2001.

OECD – OECD Principles of Corporate Governance - OECD Publication Service. Paris: 2004.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. *Reinventando o Governo*. Brasília: MH Comunicação, 1992.

OSIMO, David. *Web 2.0 in Government: Why and How?* European Commission - Joint Research Center – Institute for Prospective Technological Studies – Luxembourg Office for Official Publications of European Communities, 2008.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro 43(2):347-69, mar./abr. 2009.

USA. Clinger Cohen Act. Disponível em: <<http://cio-nii.defense.gov/docs/ciodesrefvolone.pdf>>. 1996.

WEILL, Peter; ROSS, Jeanne. *IT Governance* – Harvard Business Press – Boston, 2004 (tradução em português: Governança de TI – Makron Books. São Paulo: 2006).

WEILL, Peter; ARAL, Sinan. *Generating Premium returns on your IT investments*. MIT Sloan Management Review. Winter: 2006.

WEILL, Peter; Ross, Jeanne \_ IT Savvy – Harvard Business Press – Boston 2009 (tradução em português: Conhecimento em TI – Makron Books – São Paulo 2009)

WHITCOMBE, Judy; Gregory, Robert - Assessing quality of government in post-NPM New Zealand: Mediating Social science with social criticism – Structure and Organization of Government (SOG) Confere, Gothenburg - November 2008

---

# GESTÃO POR RESULTADOS – PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO, ACORDO DE RESULTADOS E PRÊMIO POR PRODUTIVIDADE EM MINAS GERAIS

*MANAGING FOR RESULTS - STRATEGIC PLANNING, OUTCOMES  
AGREEMENT AND PAY FOR PERFORMANCE IN MINAS GERAIS*

---

*Caio Castelliano de Vasconcelos  
Advogado da União*

*Coordenador-Geral de Informações Estratégicas do Gabinete da Procuradoria-Geral da União  
Bacharel em Direito e em Administração pela Universidade Federal da Paraíba  
Mestrando em Administração pela Universidade de Brasília*

SUMÁRIO: 1 Evolução do Estado e da Administração Pública; 1.1 O Estado Absolutista e o Patrimonialismo; 1.2 O Estado Social e a Burocracia; 1.3 O Estado Democrático e a Administração Gerencialista; 2 Estado e Administração Pública no Brasil; 3 Gestão para Resultados em Minas Gerais; 3.1 1ª Fase: O Choque de Gestão; 3.1.1 Nível Estratégico: o PMDI 2004-2007; 3.1.2 Nível Institucional: o Acordo de Resultados; 3.1.3 Nível Individual: Prêmio por Produtividade; 3.2 2ª Fase: O Estado para Resultado; 3.2.1 Nível Estratégico: PMDI 2007-2023; 3.2.2 Nível Institucional: Novo Modelo do Acordo de Resultados; 3.2.3 Nível Individual: nova lógica da remuneração variável; 4 Conclusão; Referências.

**RESUMO:** O Estado é, de um lado, uma ordem jurídica ou um sistema político e, de outro, um aparelho ou uma organização. Do mesmo modo como não se pode falar em Estado sem uma máquina administrativa que dê concretude às decisões governamentais, não se pode discutir os modelos de administração pública de forma separada da evolução política que perpassa a história do Estado moderno.

A evolução do Estado, em conjunto com as crescentes demandas da sociedade por direitos fundamentais, geram conseqüências para o aparelho governamental. Essa evolução e essa inter-relação é demonstrada ao longo deste trabalho, que explica como esse processo ocorreu no Brasil, onde, em um século, foi realizada a transição de um modelo de administração burocrático para o modelo gerencialista, embora de forma ainda incompleta.

Neste contexto, é feita uma análise das reformas administrativas realizadas recentemente em Minas Gerais. São estudadas as duas fases do Choque de Gestão implantado no Estado, fazendo-se referência, em cada uma das fases, às mudanças ocorridas nos níveis estratégico, institucional e individual da administração. É dado especial enfoque ao contrato de gestão e à remuneração por resultados, os dois pilares das reformas implantadas na gestão pública mineira.

**ABSTRACT:** The state is on the one hand, a legal or a political system and on the other, an instrument or organization. Just as one can not speak about state without mention an administrative machinery that gives concreteness to government decisions, one can not discuss the models of public administration separately of the political developments that permeates the history of the modern state.

The evolution of the state, together with the increasing demands of society for fundamental rights, generate consequences for the government apparatus. This evolution and this interrelationship is demonstrated throughout this work, which explains how this process occurred in Brazil, where, in a century, was made the transition from a bureaucratic model of administration for the managerialist model, albeit still incomplete.

In this context, an analysis is made about the administrative reforms undertaken recently in Minas Gerais. Are studied both phases of the Management Shock deployed in the state, making reference, in each phase, to changes in the strategic, institutional and individual administration. Special focus is given to contract management and payment by results, the two pillars of the reforms implemented in public administration in Minas Gerais.

**PALAVRAS-CHAVE:** Gestão por Resultados. Prêmio por Produtividade. Minas Gerais.

**KEYWORDS:** Managing for Results. Pay for Performance. Minas Gerais.

## 1. EVOLUÇÃO DO ESTADO E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

### 1.1 O Estado Absolutista e o Patrimonialismo

O Estado moderno surgiu no início do século XVI, ao final da Idade Média, sob as ruínas do feudalismo. Nasceu absolutista, unificado e soberano, ou seja, dotado de supremacia na ordem interna - notadamente sobre os senhores feudais - e de independência na ordem externa, em especial sobre a Igreja Católica<sup>1</sup>.

Como organização estatal, vivia-se o tempo da administração pública patrimonialista, não existindo diferença entre a esfera privada e a esfera oficial: confundia-se o *imperium* (poder político) com o *dominium* (direitos decorrentes da propriedade), o patrimônio do imperador com o patrimônio público<sup>2</sup>. No patrimonialismo, não havia divisão de trabalho. O governante conferia poderes aos seus funcionários com base na confiança pessoal e os cargos públicos eram considerados propriedade dos servidores. Conseqüentemente, a corrupção e o nepotismo eram inerentes a esse tipo de administração<sup>3</sup>.

O Estado permaneceu absolutista até o final do século XVIII, época das grandes revoluções liberais. Com a Revolução Americana, em 1787, e com a Revolução Francesa, em 1789, nascia uma nova ideologia, fundada na Constituição, na separação dos poderes e na proteção aos direitos fundamentais.

Pretendia-se, sobretudo, fixar uma esfera de liberdade individual refratária às expansões do Poder, o que traduziu-se em postulados de abstenção dos governantes, criando obrigações de não fazer, de não intervir na vida pessoal de cada indivíduo. Os direitos que dizem respeito às liberdades individuais, como a inviolabilidade ao domicílio e a liberdade de culto, passam a ser positivados, levando a

1 O Tratado de Westfália, firmado ao final da Guerra dos Trinta Anos, é apontado como o marco inicial do Estado moderno, sendo fruto da vitória dos príncipes alemães protestantes sobre o Imperador Ferdinando II, que pretendia impor novamente a religião católica a todo o império.

2 BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo*. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 64.

3 MARE - MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO E REFORMA DO ESTADO. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República, 1995, p. 15.

doutrina constitucionalista a denominá-los de direitos fundamentais<sup>4</sup> de primeira geração<sup>5</sup>.

A luta pela liberdade, a ampliação da participação política e a consagração da livre iniciativa, dentre outros fatores, fizeram do modelo liberal o cenário adequado para o renascimento do espaço público, configurando-se a dualidade Estado/sociedade civil<sup>6</sup>. No plano econômico, o desenvolvimento do capitalismo também exigia uma clara separação entre Estado e mercado. A sociedade civil e o mercado passam a se distinguir do Estado.

O modelo de administração patrimonialista, que confundia a *res publica* com a *res principis*, tornou-se obsoleto, o que criou as condições para o aparecimento de um novo modelo. Surge, então, na segunda metade do século XIX, a administração pública burocrática, como forma de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista<sup>7</sup>.

## 1.2 O Estado Social e a Burocracia

Na transição para o século XX, as péssimas condições de trabalho e as crescentes desigualdades econômicas decorrentes da Revolução Industrial européia, geraram novas reivindicações por parte da sociedade.

Do Estado já não se esperava apenas que se abstivesse de interferir na esfera individual e privada das pessoas<sup>8</sup>. Ao contrário, o Estado, ao menos idealmente, tornara-se instrumento da sociedade para combater a injustiça social, conter o poder abusivo do capital e prestar serviços públicos para a população. Era necessário garantir direitos sociais, culturais e econômicos, como a liberdade sindical e o direito de greve, conhecidos como direitos humanos de segunda geração<sup>9</sup>. O aparelho estatal precisava de uma nova configuração para atender essas pretensões, o que impulsionou de vez a transição da administração pública patrimonial para a administração pública burocrática.

A burocracia, junção da palavra francesa *bureau* (escritório) com a palavra grega *kratos* (poder), foi preconizada por Max Weber, que

4 Embora o movimento em prol dos direitos fundamentais tenha se iniciado com a Carta Magna, de 1215, assinada pelo rei “João Sem Terra”, e evoluído com o *Habeas Corpus Act*, de 1679, ganhou feições universais apenas com as revoluções liberais, quando passaram a ser positivados na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, em 1789, no *Bill of Rights*, em 1791.

5 MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 267.

6 BARROSO, op. cit., p.64.

7 MARE, op. cit., p. 15.

8 BARROSO, op. cit., p.65.

9 MENDES, op. cit., p. 267.

defendia a idéia de uma administração racional-legal, cujos atos deveriam sempre levar em consideração os fins visados. A burocracia weberiana possui três características básicas: é formal, impessoal e profissional.

Formal, pois a autoridade deriva de um sistema de normas escritas e exaustivas, que definem com precisão as relações de mando e subordinação, estabelecendo toda a cadeia hierárquica da organização e a divisão do trabalho de cada indivíduo. As normas possuem um caráter legal, devendo ser seguidas de maneira obrigatória. A burocracia também é impessoal - suas ações devem ser feitas *sine ira ac studio* (sem ódio ou paixão). As rotinas e procedimentos são padronizados, proporcionando maior previsibilidade às atividades da Administração. É, finalmente, profissional, vez que os administradores devem ser escolhidos e promovidos com base na competência técnica e na meritocracia.

Se, na dimensão administrativa, falava-se no “século da burocracia”, na ordem jurídica ganhava força o constitucionalismo social, consagrador de normas de proteção ao trabalhador, emblematicamente representado pela Constituição mexicana, de 1917, e pela Constituição alemã de Weimar, de 1919. No Estados Unidos, essa modificação do papel do Estado veio com o *New Deal*, implantado por Franklin Roosevelt.

Contudo, a partir da década de 70, sobretudo a partir da crise do petróleo em 1973, uma grande crise econômica mundial pôs fim à era de prosperidade que se iniciara após a Segunda Guerra Mundial. A crise fiscal que se abateu sobre o Estado colocou em xeque o consenso social que sustentava o Estado de bem-estar<sup>10</sup>. Paralelamente, com a globalização e o desenvolvimento científico e tecnológico, surgem os direitos de terceira geração: o direito à paz, à proteção ao meio-ambiente, à conservação do patrimônio histórico-cultural, que peculiarizam-se pela titularidade difusa, vez que não são concebidos para a proteção do homem isoladamente, mas da coletividade como um todo<sup>11</sup>.

Esta crise afetou profundamente a organização das burocracias públicas. Os governos tinham menos recursos, mais déficits, e uma nova geração de direitos para atender. Era preciso ser mais eficiente. As disfunções do modelo burocrático tornaram-se evidentes: o controle transformara-se na própria razão de ser do funcionário; o apego aos regulamentos e o excesso de formalismo geravam inflexibilidade e resistência a mudanças. Em conseqüência, o Estado voltava-se para si mesmo, sendo incapaz de atender a sua missão básica, que é servir à sociedade<sup>12</sup>.

10 ABRUCIO, Fernando. *O impacto do modelo gerencial na administração pública* – um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Cadernos Enap, n. 10: Brasília, 1997, p. 6.

11 MENDES, op. cit., p. 268.

12 MARE, op. cit., p. 15.

Para enfrentar esta situação, o aparato governamental precisava ser mais ágil e mais flexível, tanto em sua dinâmica interna quanto em sua capacidade de adaptação às mudanças externas. Foi nesse contexto de escassez de recursos públicos, enfraquecimento do poder estatal e esgotamento do modelo burocrático weberiano que nasceu o modelo gerencial, conhecido também como Nova Gestão Pública<sup>13</sup>.

### 1.3 O Estado Democrático e a Administração Gerencialista

A diferença fundamental entre a administração pública gerencial e a administração pública burocrática está na forma de controle, que deixa de basear-se nos processos para concentra-se nos resultados. Na Nova Gestão Pública, a estratégia volta-se para (1) a definição precisa de objetivos que o administrador deverá atingir em sua unidade, (2) a garantia de autonomia do administrador para gerir os recursos humanos, materiais e financeiros, e (3) o controle ou cobrança *a posteriori* do resultado<sup>14</sup>.

De acordo com Abruccio<sup>15</sup>, os padrões gerenciais de administração pública foram introduzidos inicialmente, e com mais vigor, em alguns países do mundo anglo-saxão (Grã-Bretanha, Estados Unidos, Austrália e Nova Zelândia), e depois, gradualmente, na Europa continental e Canadá. O autor estudou o processo de desenvolvimento da *New Public Management* na Inglaterra, país pioneiro na implantação do novo modelo, dividindo a evolução do gerencialismo inglês em três fases: o gerencialismo puro, o *consumerism* e o *public service orientation*.

O gerencialismo puro foi implantado na esteira da retomada liberal implantada no Reino Unido por Margareth Thatcher, no começo da década de 80. Seu foco inicial é o corte de custos e o aumento da eficiência, “fazer mais com menos”, o que significa olhar o cidadão como contribuinte, que não quer desperdício de recursos públicos.

O *consumerism*, que pode ser traduzido como “satisfação do consumidor”, veio a preencher uma lacuna deixada pelo gerencialismo puro, introduzindo a perspectiva da efetividade na administração. A figura do contribuinte dá lugar ao conceito de cliente, que exige serviços públicos de qualidade. Nessa nova fase, o foco passa a ser a flexibilidade da gestão, a qualidade dos serviços e a prioridade às demandas do consumidor: é o “fazer melhor”.

13 ABRUCCIO, op. cit., p. 11.

14 MARE, op. cit., p. 16.

15 ABRUCCIO, op. cit., p. 16.

Já o *public service orientation* procura ir além do objetivo de prestar serviços efetivos e de qualidade, agregando a noção de equidade e de *accountability*, conceito sem tradução para línguas latinas, mas que abrange a obrigação de prestar contas, a responsabilização por atos e resultados e a responsividade – sensibilidade dos representantes à vontade dos representados. Desse modo, mais do que “fazer mais com menos” ou “fazer melhor”, o fundamental é fazer o que deve ser feito.

O conceito de cidadão – que tem conotação coletiva – substituiu a ideia de consumidor ou cliente, termo com referencial individual. A cidadania implica direitos e deveres e não só a liberdade de escolher equipamentos públicos.

A evolução do Estado, da administração pública e dos direitos fundamentais, embora seja um processo que não pode ser visto de forma estanque, pode ser sintetizado no quadro a seguir:

|                                | Séc. XVI – XIX          | Séc. XIX – XX           | Séc. XX - XXI           |
|--------------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|
| Estado                         | Absolutista-Liberal     | Social                  | Democrático             |
| Direitos Fundamentais          | 1. <sup>a</sup> Geração | 2. <sup>a</sup> Geração | 3. <sup>a</sup> Geração |
| <i>Modelo de Administração</i> | Patrimonial             | Burocrático             | Gerencial               |

## 2 ESTADO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

Em Portugal e, como consequência, também no Brasil, houve grande atraso na chegada do Estado liberal. O colonialismo português deixou um legado de relações políticas, econômicas e sociais de base patrimonialista, da qual o país, na verdade, jamais se libertou totalmente<sup>16</sup>.

Apesar da Constituição de 1824 ter significado um primeiro esforço de institucionalização, o patrimonialismo persistiu durante longos anos, mesmo depois da proclamação da República em 1889. Foi apenas com a ascensão de Getúlio Vargas ao Poder, nos anos 30, que a administração burocrática emergiu, iniciando um processo de racionalização que deu origem às primeiras carreiras burocráticas e à tentativa de adoção do concurso como forma de acesso ao serviço público. Uma das medidas mais emblemáticas desse período foi a criação

<sup>16</sup> BARROSO, op. cit., p.67.

do Departamento Administrativo do Serviço Público-DASP, em 1936, que marca a vinculação entre a função orçamentária e o planejamento<sup>17</sup>.

Note-se que, também no Brasil, a implantação do modelo de administração pública burocrático ocorre em conjunto com o atendimento de demandas sociais, como o direito à greve e ao salário mínimo.

Interessante observar que ainda em 1967 foram tomadas medidas em direção a uma administração pública gerencial, com a instituição do Decreto-Lei 200, que transferiu atividades para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, a fim de obter maior dinamismo operacional por meio da descentralização funcional. A administração central, não obstante, continuava burocrática, o que deu ensejo à criação da SEMOR – Secretaria da Modernização, em meados dos anos 70<sup>18</sup>.

Próximo grande marco da administração pública nacional, a Constituição de 1988 foi bastante controversa. Para Barroso<sup>19</sup>, significou o mais bem-sucedido empreendimento institucional da história brasileira, procurando resguardar o espaço público da apropriação privada ao exigir concurso para ingresso em cargo ou emprego público, licitação para celebração de contratos com a administração e prestação de contas dos que administram o dinheiro público.

Para o Ministério da Administração e Reforma do Estado<sup>20</sup>, no entanto, houve um retrocesso, vez que o Congresso Constituinte promoveu um engessamento estender para as empresas estatais as mesmas regras burocráticas adotadas no núcleo estratégico do Estado e ao instituir a obrigatoriedade do regime jurídico único para os servidores civis.

No Brasil, a administração pública gerencial tem como marco a reforma iniciada no ano de 1995. A estratégia da reforma foi expressa no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, que pretendia, no curto prazo, facilitar o ajuste fiscal e, no médio prazo, tornar mais efetiva e moderna a administração pública, voltando-a para o atendimento ao cidadão<sup>21</sup>.

O principal marco legal do processo foi a Emenda Constitucional nº 19 de 1998, que previu a instituição dos contratos de gestão. A Constituição passou a prever que a autonomia dos órgãos e entidades da

---

17 MARE, op. cit., p. 18.

18 Ibid., p. 20.

19 BARROSO, op. cit., p.67.

20 MARE, op. cit., p. 21.

21 LEMOS, Carolina Siqueira. *Gestão Pública Orientada para Resultados: avaliando o caso de Minas Gerais*. Dissertação (Mestrado) – Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2009, p. 45.

administração pública direta e indireta poderia ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho, cabendo à lei dispor sobre o prazo de duração do contrato, a remuneração do pessoal e os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes.

No entanto, a negociação dos primeiros contratos de gestão evidenciou a resistência dos Ministérios do Planejamento e Orçamento e da Fazenda em criar acordos que permitissem a maior flexibilização da política de desembolsos e de contingenciamento orçamentário para aqueles que tinham contratos assinados. Não autorizaram, também, que essas instituições utilizassem os excedentes de receitas para custeio próprio, o que acabou desmotivando os esforços dos órgãos a firmarem os contratos de gestão<sup>22</sup>.

Bresser Pereira desenhou uma tabela que traça um panorama geral da evolução da Administração Pública no Brasil:

|                               | 1821-1930           | 1930-1985              | 1985 -             |
|-------------------------------|---------------------|------------------------|--------------------|
| <i>Sociedade</i>              | Mercantil-Senhorial | Capitalista-Industrial | Pós-Industrial     |
| <i>Estado (política)</i>      | Oligárquico         | Autoritário            | Democrático (1985) |
| <i>Estado (Administração)</i> | Patrimonial         | Burocrático            | Gerencial (1995)   |

### 3 GESTÃO PARA RESULTADOS EM MINAS GERAIS

No início dos anos 2000, o Estado de Minas Gerais passava por uma série crise fiscal e financeira. O déficit anual das contas públicas era elevado e a dívida estadual era muito superior à média dos demais estados. Não havia recursos para o aprimoramento da máquina pública nem para investimentos econômicos. Pouco tempo antes, o governo mineiro chegou a declarar moratória, suspendendo temporariamente o pagamento de suas dívidas.

O equilíbrio das contas públicas era pré-requisito para a retomada do crescimento econômico e da prosperidade social. Foi nesse cenário que surgiu a idéia de um choque, ou seja, um conjunto de medidas de rápido impacto para modificar o padrão de comportamento da

<sup>22</sup> Ibid., p. 33.

administração estadual, de forma a garantir uma gestão mais eficiente, efetiva e eficaz.

### 3.1 1ª Fase: O Choque de Gestão

O Choque de Gestão representa uma combinação de (a) medidas orientadas para o ajuste estrutural das contas públicas com (b) iniciativas voltadas para a geração de um novo padrão de desenvolvimento tendo a inovação na gestão como elemento de sustentabilidade.

O ajuste fiscal iniciou-se com uma reforma administrativa que reduziu o número de Secretarias de Estado de 21 para 15. Foram instituídos a função de gerente executivo de projetos e o comitê de governança eletrônica. Também foram criadas as câmaras temáticas e o Colegiado de Gestão Governamental, órgão de assessoramento direto ao Governador. Esse conjunto de medidas propiciou a rápida redução do déficit anual, que chegou a zero no final do segundo ano de governo.

As inovações na gestão pública abrangeram 3 diferentes dimensões: a retomada do planejamento estratégico; um novo arranjo institucional orientado a resultados, que tem como base a avaliação de desempenho institucional; e um novo padrão de gestão de pessoas, que enfatiza a avaliação de desempenho individual.

#### 3.1.1 Nível Estratégico: o PMDI 2004-2007

Como forma de retomar o planejamento estratégico, foi lançado o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado 2004-2007, dando origem a uma carteira de 30 projetos estruturadores. Esses projetos passaram a ser objeto de um acompanhamento intensivo, conhecido por Gestão Estratégica dos Recursos e Ações do Estado (Geraes).

#### 3.1.2 Nível Institucional: o Acordo de Resultados

Para garantir um alinhamento entre as metas estratégicas e as ações desenvolvidas pelas unidades administrativas, foi adotado o Acordo de Resultados<sup>23</sup>, sistema de contratualização de resultados celebrado entre dirigentes de órgãos e entidades do Poder Executivo e as autoridades que sobre eles tenham poder hierárquico ou de supervisão<sup>24</sup>.

<sup>23</sup> Criado pela Lei nº 14.694, de 30 de julho de 2003.

<sup>24</sup> Exemplos: acordo celebrado entre o Governador (acordante) e uma Secretaria de Estado (acordado), entre uma Secretaria (acordante) e um órgão administrativo (acordado) ou entre uma Secretaria de Estado (acordante) e uma Autarquia vinculada (acordado).

No Acordo de Resultados, são fixadas metas de desempenho específicas para órgãos e entidades, compatibilizando a atividade desenvolvida com as políticas públicas e os programas governamentais. Dentre outras previsões, as cláusulas do contrato devem estabelecer<sup>25</sup>:

I - metas, indicadores de desempenho qualitativos e quantitativos, prazos de consecução, otimização de custos e eficácia na obtenção dos resultados;

II - estimativa dos recursos orçamentários e cronograma de desembolso dos recursos financeiros necessários à execução das ações pactuadas, durante a vigência do Acordo de Resultados;

III - sistemática de acompanhamento, controle e avaliação, com critérios, parâmetros e indicadores a serem considerados na avaliação do Acordo;

Para que órgãos e entidades pudessem cumprir os objetivos acordados, foi previsto um certo grau de autonomia administrativa. Nesse sentido, o instrumento prevê uma ampliação da autonomia gerencial, orçamentária e financeira, que pode ser traduzida nas seguintes ações<sup>26</sup>:

I – abertura de créditos suplementares até o limite de 10% (dez por cento) da despesa fixada em decreto e no Acordo de Resultados, dentro de cada grupo de despesa, mediante a anulação de créditos até o referido limite, exceto as dotações referentes a pessoal e encargos sociais;

II - alteração dos quantitativos e da distribuição dos cargos de provimento em comissão, observados os valores de retribuição correspondentes, desde que não sejam alteradas as unidades orgânicas estabelecidas em lei e não haja aumento de despesa;

III – edição de regulamentos próprios de avaliação de desempenho dos seus servidores, observadas as diretrizes da Secretaria de Planejamento;

---

25 Art. 5º da Lei 14.694, de 30 de julho de 2003.

26 Capítulo IV da Lei nº 14.694, de 30 de julho de 2003.

IV - possibilidade de aplicar os limites de dispensa de licitação estabelecidos no parágrafo único do artigo 24 da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

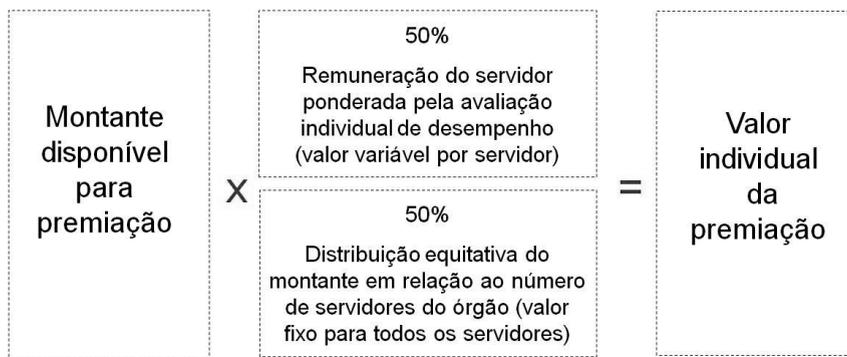
### 3.1.3 Nível Individual: Prêmio por Produtividade

Uma vez que o planejamento estratégico já estava definido e que as unidades administrativas já estavam alinhadas com as metas institucionais, restava criar incentivos para que o desempenho individual fosse compatível com o novo modelo.

Dessa maneira, foi criado o Prêmio por Produtividade<sup>27</sup>, uma recompensa financeira que poderia ser concedida aos servidores dos órgãos e entidades do Poder Executivo de Minas Gerais que firmassem o Acordo de Resultados.

A unidade que firmar o Acordo de Resultados e alcançar resultados satisfatórios poderá pleitear o pagamento do Prêmio de Produtividade a seus servidores. Segundo Telles<sup>28</sup>, nessa primeira fase do Choque de Gestão, o prêmio poderia ter duas fontes:

#### CÁLCULO DO MONTANTE DO VALOR A SER DISTRIBUÍDO A CADA SERVIDOR



Inicialmente, a lógica do pagamento parecia perfeita. Por um lado, estimularia os servidores a economizarem recursos e aumentarem as receitas governamentais, vez que o prêmio era atrelado a essas duas

<sup>27</sup> O Prêmio por Produtividade também foi criado pela Lei 14.694, de 30 de julho de 2003.

<sup>28</sup> TELLES, C. O. *et al.* *Inovações recentes na remuneração variável em Minas Gerais: características da remuneração por produtividade baseada no modelo de gestão por resultados*. In: *II Congresso Consad de Gestão Pública*. Brasília: Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração, 2009, p. 13.

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 14.

variáveis. De outro, o pagamento resultaria em um impacto fiscal positivo para as contas públicas, vez que o valor dispendido com a premiação era apenas uma parcela do que seria economizado ou do que entraria a mais nos cofres públicos. Além disso, essa parcela da remuneração seria ponderada pela Avaliação de Desempenho Individual, o que daria uma maior importância a esse instrumento e, por consequência, também estimularia um melhor desempenho dos servidores.

No entanto, os problemas dessa primeira lógica de premiação não tardaram a aparecer. As duas fontes de recursos utilizadas para premiação geravam distorções que comprometiam o sistema de incentivos.

A economia de despesas mostrou-se uma fonte pouco abrangente. Apenas 5 órgãos conseguiram se enquadrar nos critérios de economia previstos e pagar premiação segundo esta modalidade. Entre 2002 e 2007, apenas 15 dos 202 milhões de reais tiveram origem no prêmio por economia de despesas. Em alguns desses órgãos, o valor recebido era tão reduzido (menos de 10% de um salário mensal), que o incentivo proporcionado era praticamente inexistente.

Além disso, a fórmula matemática utilizada para aferir a economia incentivava um comportamento indesejado: inflacionar a proposta orçamentária e executar apenas uma parte dela. Finalmente, aqueles órgãos que ampliassem o número de beneficiários de suas políticas públicas não recebiam a bonificação pois, mesmo alcançado economias de escala, estavam aumentando suas despesas correntes.

A ampliação real de receitas também tinha abrangência bastante reduzida. Poucos órgãos arrecadavam e poderiam optar pela modalidade. A maioria absoluta do valor pago, quase 180 dos 202 milhões de reais, foram pagos a servidores da Secretaria da Fazenda.

Outro grupo de problemas dessa primeira fase da legislação tinha haver com a baixa relação percebida pelos servidores entre seu desempenho no dia a dia e a sua premiação. Em primeiro lugar, quando se obtinha, na avaliação, a nota de 70% de cumprimento do contrato, havia o pagamento da premiação, ou seja, não importava se o resultado tinha sido 75% ou 98%, por exemplo, o prêmio era distribuído da mesma maneira.

Em segundo lugar, como as metas eram globais e não havia distinção entre os departamentos, todos da organização recebiam o mesmo valor, independentemente de quanto cada setor tivesse contribuído para o alcance da meta. Um terceiro ponto era que as metas pactuadas nem sempre diziam respeito a resultados próximos do dia a dia do servidor. Indicadores como a taxa de mortalidade infantil ou a taxa de homicídios

representam resultados concretos para a sociedade, mas dizem pouco do ponto de vista de metas de produtividade para o servidor.

Por fim, ainda nesse primeiro período, o valor da premiação tinha vinculação direta com a nota da avaliação de desempenho individual. Esse vínculo não é saudável, na medida em que a possibilidade de pagamento do Prêmio por Produtividade de forma diretamente proporcional ao resultado da avaliação individual, distorce este último instrumento, prejudicando que ele seja utilizado para os seus fins mais relevantes, principalmente o desenvolvimento do servidor.

Por todos esses motivos, percebeu-se, no decorrer da experiência, a necessidade de se reformular a lógica da premiação por produtividade.

### 3.2 2ª Fase: O Estado para Resultado

A partir da experiência com o programa Choque de Gestão entre 2003 e 2007, e diante do diagnóstico de que existiam oportunidades de melhoria nos níveis estratégico, institucional e individual, o programa foi revisado. Os marcos legais dessa segunda fase foram o lançamento do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado e da Lei nº 17.600, de 1º de julho de 2008.



### 3.2.1 Nível Estratégico: PMDI 2007-2023

Uma das primeiras iniciativas dessa segunda fase foi o lançamento de um plano de longo prazo, que estabeleceu uma visão para o Estado e definiu os eixos de atuação governamental, as áreas de resultado do governo e os destinatários das políticas públicas.

Dessa maneira, foi lançado o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado 2007-2023, cujo mapa estratégico é sintetizado na figura abaixo:

Inicialmente, cabe destacar que a visão do PMDI 2007-2023, expressa no conceito “Minas: o Melhor Estado para se Viver”, norteou a definição das 13 áreas de resultado do plano. Cada área de resultados compreende um conjunto de objetivos estratégicos que visam a produzir resultados finalísticos para o horizonte 2011-2023. Para alcançar esses objetivos, foi definido um grupo de Projetos Estruturadores<sup>30</sup> e Associados<sup>31</sup>, que serão alvo de uma metodologia de gerenciamento intensivo<sup>32</sup>.

Para cada uma dessas áreas foram definidos indicadores de desempenho que foram pactuados com as Secretarias e órgãos do Governo do Estado. Em 2009, foi criado o Caderno de Indicadores, expressando a busca pela sistematização e padronização dos indicadores do modelo de gestão por resultados de Minas Gerais<sup>33</sup>.

O PMDI é seguido dos instrumentos orçamentários exigidos pela Constituição Federal, quais sejam: o Plano Plurianual de Ação Governamental, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

### 3.2.2 Nível Institucional: Novo Modelo do Acordo de Resultados

Dentre as várias medidas previstas no Programa Estado para Resultados, uma das principais foi a reformulação do modelo de Acordo de Resultados. Havia uma preocupação em alinhar melhor o nível estratégico com o nível institucional do governo, ou seja, a nova modelagem deveria prever mecanismos que integrassem de maneira mais efetiva as áreas de resultado definidas no PMDI com as ações dos órgãos governamentais<sup>34</sup>.

---

30 O Projeto Estruturador, a partir do PMDI 2007-2023, representa o detalhamento gerencial de ações prioritárias para alcance das transformações almejadas nas Áreas de Resultado.

31 O Projeto Associado representa o detalhamento gerencial de ações complementares às ações de Projeto Estruturador, com vistas a contribuir para o alcance das transformações almejadas nas Áreas de Resultados.

32 LEMOS, op. cit., p. 53.

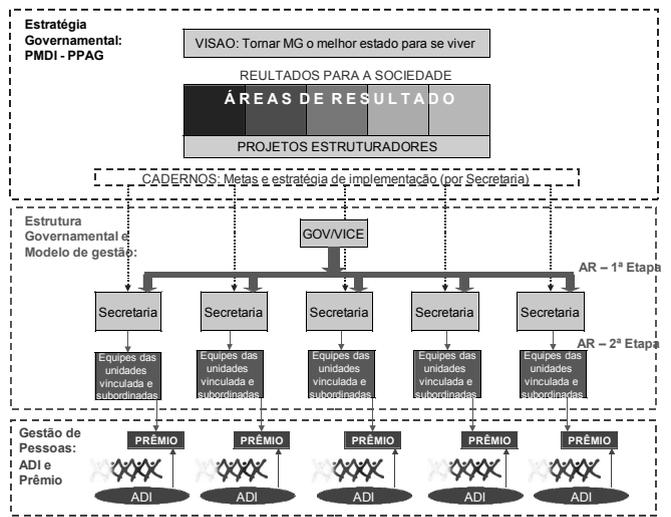
33 SEPLAG - Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. *Caderno de Indicadores*. Programa Estado para Resultados. Belo Horizonte, 2010.

34 Essa preocupação fica bem clara quando se observa alguns dos objetivos do Programa, expressos no art. 8º da Lei nº 17.600/08: I – viabilizar a ação coordenada do Estado nas Áreas de Resultado definidas no

O novo modelo contempla duas etapas. O Acordo de Resultados de 1ª etapa é uma pactuação do Governador com o dirigente máximo de cada órgão ou entidade. Nesse momento, são pactuados resultados finalísticos como, por exemplo, a redução da taxa de homicídios. Seu objetivo é alinhar as organizações à estratégia de governo definida no PMDI. Além dos resultados finalísticos, também são pactuados o cumprimento do planejado nos projetos estruturadores, as metas de racionalização do gasto e, ainda, o cumprimento da agenda setorial.

Na 2ª etapa do Acordo de Resultados ocorre uma pactuação interna: entre o dirigente máximo da Secretaria ou Entidade vinculada e suas respectivas equipes de trabalho. São definidos indicadores de produto (*outputs*), como o número de armas de fogo apreendidas ou a proficiência média em um teste padronizado. A implantação desse modelo proporcionou que cada escola, cada hospital do Estado tivesse metas específicas pactuadas, e também uma nota avaliando o seu desempenho particular. Dessa maneira, tornou-se possível visualizar qual é o grau de compromisso e responsabilidade de cada equipe, em cada órgão, no atingimento das metas globais.

A 1ª e a 2ª etapa, combinadas, disseminam o conceito de gestão para resultados nos diversos níveis do governo e permitem um alinhamento das pessoas à estratégia organizacional e desta à estratégia governamental (PMDI). Esse alinhamento pode ser visualizado no quadro a seguir:



Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado; II – alinhar as ações estratégicas de governo, de forma a proporcionar a atuação articulada dos órgãos e das entidades encarregados da gestão de Projetos Estruturadores e Projetos Associados; III – incentivar o alcance dos objetivos e metas das Áreas de Resultado, Projetos Estruturadores e Projetos Associados.

### 3.2.3 Nível Individual: nova lógica da remuneração variável

O novo modelo do Acordo de Resultado já resolveu, por si só, uma parte dos problemas da remuneração. Com as duas fases, passou a ficar mais claro para os servidores qual a contribuição de sua equipe para a meta global. Outro ponto resolvido foi a proporcionalidade do pagamento. A partir de agora, haveria uma relação entre as metas atingidas por equipe e o valor do prêmio de produtividade o que, além de aproximar a ação do servidor do resultado pecuniário, aumentando o estímulo para mudança de comportamento, também provoca uma competição saudável entre as diferentes unidades administrativas de um mesmo órgão.

O espírito de grupo foi incentivado com a criação de um pré-requisito para o pagamento: para que os valores pudessem ser pagos de acordo com o alcance das metas de 2ª fase era preciso que, primeiramente, fossem atingidas as metas da 1ª fase, sem o que nenhum dos departamentos receberia o prêmio. A nova lógica parece estar atrelada ao resultado de maneira bastante consistente: apenas se os resultados finalísticos forem alcançados e a população for beneficiada é que se pode realizar o pagamento do prêmio.

No entanto, restava resolver outro grande problema ligado à remuneração variável, qual seja a fonte de recursos utilizada. Foi, então, tomada uma decisão bastante audaciosa: abandonou-se a sistemática anterior, baseada em economia de despesas e aumento de receitas, e passou-se a financiar o prêmio com recursos do tesouro estadual. Inicialmente, foi estipulado o percentual de 1%<sup>35</sup> da receita corrente líquida para esse desiderato, mas algum tempo depois esse limitador foi abolido, de modo a que pudesse ser pago um valor com potencial para gerar incentivo para os servidores.

Outros dois pontos dessa nova lógica de premiação devem ser destacados. O primeiro diz respeito à avaliação de desempenho institucional (ADI), que deixou de ter relação com o valor recebido, embora continue sendo utilizada para outros fins, como promoção e progressão na carreira. O segundo se refere à participação do servidor no resultado alcançado – o prêmio passou a ser proporcional ao percentual de dias de efetivo exercício no ano de referência<sup>36</sup>. Dessa forma, o novo cálculo individual da premiação passou a seguir a seguinte lógica:

35 Art. 32, parágrafo 2º da Lei nº 17.600, de 1º de julho de 2008. Posteriormente, este limitador foi abolido e o gasto médio do Governo hoje em dia com o Prêmio de Produtividade se encontra em torno de 1,5%.

36 TELLES, op. cit., p. 19.

### VALOR A SER DISTRIBUÍDO A CADA SERVIDOR

$$\begin{array}{|c|} \hline \text{Desempenho obtido} \\ \text{nas metas por} \\ \text{equipe (2ª etapa)} \\ \hline \end{array} \times \begin{array}{|c|} \hline \text{Valor da} \\ \text{Remuneração} \\ \text{do Servidor} \\ \hline \end{array} \times \begin{array}{|c|} \hline \% \text{ de dias} \\ \text{efetivamente} \\ \text{trabalhados} \\ \hline \end{array} = \begin{array}{|c|} \hline \text{Valor da} \\ \text{premiação do} \\ \text{Servidor} \\ \hline \end{array}$$

#### 4 CONCLUSÃO

A evolução dos modelos de administração pública no mundo e no Brasil demonstram que estamos vivendo um processo de transição do modelo de administração pública burocrático para o modelo de administração gerencialista, que tem nos resultados, e não no processo, sua principal forma de controle.

Embora, no Brasil, essa transição tenha se iniciado no plano federal, com as reformas empreendidas a partir de 1995, o Estado de Minas Gerais parece estar na liderança deste movimento hoje em dia.

Ao elaborar um plano estratégico de longo prazo, definir metas de desempenho em diversos níveis do aparelho estatal e atrelar uma parcela da remuneração aos resultados de cada equipe, o governo mineiro indica que pode ter quebrado o paradigma burocrático dentro da administração e instalado uma nova cultura, focada nos resultados efetivamente gerados para a população.

O modelo implantado em Minas Gerais, por seu caráter inovador e pelo seu foco no aumento da efetividade estatal, parece estar na vanguarda da gestão pública brasileira, podendo servir de referência tanto para reformas em outras unidades da federação quanto para reformas no âmbito do Governo Federal.

#### REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando. O impacto do modelo gerencial na administração pública – um breve estudo sobre a experiência internacional recente. *Cadernos Enap*, n. 10, Brasília, 1997.

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo*. São Paulo: Saraiva, 2009.

BRESSER Pereira, Luiz Carlos. *Avanços e Perspectivas da gestão Pública nos Estados*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2008.

CORREA, Izabela Moreira. Planejamento estratégico e gestão pública por resultados no processo de reforma administrativa do estado de Minas Gerais. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 41, n. 3, p. 487-504, maio/jun, 2007.

LEMOS, Carolina Siqueira. *Gestão Pública Orientada para Resultados: avaliando o caso de Minas Gerais*. Dissertação (Mestrado) – Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2009.

MARE - MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO E REFORMA DO ESTADO. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República, 1995.

MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2009.

MINAS GERAIS. *Lei nº 17.600, de 1º de julho de 2008*. Disciplina o Acordo de Resultados e o Prêmio por Produtividade no âmbito do Poder Executivo e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br>>. Acesso em: 15 out. 2011.

SEPLAG - Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Caderno de Indicadores. *Programa Estado para Resultados*. Belo Horizonte, 2010.

TELLES, C. O. *et al*. Inovações recentes na remuneração variável em Minas Gerais: características da remuneração por produtividade baseada no modelo de gestão por resultados. In: *II Congresso Consad de Gestão Pública*. Brasília: Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração, 2009.



---

# ALTERNATIVAS PARA UMA NOVA GOVERNANÇA PÚBLICA EM AMBIENTE DEMOCRÁTICO

*ALTERNATIVES FOR NEW PUBLIC GOVERNANCE IN A DEMOCRATIC  
ENVIRONMENT*

---

*Celso Fraga da Silva*

*Graduado em Ciências Sociais - UERJ*

*Especialização em Políticas Públicas - IE.UFRJ*

*Especialização em Administração Pública - UFF*

*Integrante da Carreira de Técnico em Regulação de Petróleo e Derivados, Álcool*

*Combustível e Gás Natural da Agência Nacional do Petróleo, Gás*

*Natural e Biocombustíveis, Assessor Técnico I*

**RESUMO:** Este artigo tem o objetivo de tentar responder os questionamentos sobre as novas demandas por mais e melhores serviços públicos através da melhor capacitação técnica dos servidores e da ampliação da capacidade de implementação de políticas públicas, que ainda se mostra ineficientes em um cenário de crescimento de demandas. Neste processo de reconstrução de uma Administração Pública Republicana a participação dos cidadãos é de vital importância. Faz-se necessário a partir destas reflexões a construção de alternativas para conjugar essa nova governança pública, em ambiente democrático, com uma gestão orientada para resultados, fazendo usos de novas ferramentas gerenciais para alcance de resultados efetivos e eficazes.

**PALAVRAS-CHAVE:** Administração Pública. Recrutamento e Seleção. Inovação. Nova Governança. Eficiência.

**ABSTRACT:** This paper aims to provide answer to the questions about the new demands for more and better public services through better technical training for public servants and expansion of capacity to implement public policies, which have shown inefficient in a growth scenario demands. In this process of reconstruction of a Republican Administration the participation of citizens is importance. It is necessary from these reflections to construct alternatives to combine this new public governance in a democratic environment with a results-oriented management, making use of new management tools to achieve tangible results and efficient.

**KEYWORDS:** Public Administration. Recruitment and Selection. Innovation .New Governance. Efficiency.

## 1. AS ORIGENS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

A burocracia estatal brasileira é resultado de um modelo híbrido, isto é, está migrando do modelo patrimonialista ao republicano. Neste modelo os indivíduos interagem uns com os outros, debatem as possíveis ações a serem tomadas pelas autoridades políticas e administrativas, e apresentam demandas ao Estado. A Constituição Federal de 1988 (CF/88) introduziu inovações na administração pública, que fixou os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Estes princípios objetivaram introduzir um marco mínimo de referências republicanas e afastar práticas há muito arraigadas na máquina pública brasileira, como o uso de recursos públicos para beneficiar interesses particulares, ou a troca de favores por apoio político.

As práticas introduzidas na CF/88 visam combater a corrupção, o patrimonialismo e o nepotismo na lógica político-institucional da administração pública. O principal objetivo da introdução destes princípios na CF/88 foi melhorar a qualidade da administração e a confiança que os cidadãos têm nas instituições públicas.

As práticas patrimonialistas na Administração Pública no Brasil se vinculam ao Estado patrimonial português. Como podemos notar no texto abaixo, a obra clássica de Faoro caracteriza o patrimonialismo como o poder político econômico do rei dado a posse de todas as terras, dotando a Coroa de enorme patrimônio rural, não se distinguindo, então, entre o que era de domínio privado (público) daquilo que pertencia ao monarca.

[...] sobre todos os súditos, senhor da riqueza territorial, dono do comércio – o reino tem um dominus, um titular da riqueza eminente e perpétua, capaz de gerir as maiores propriedades do país, dirigir o comércio, conduzir a economia como se fosse empresa sua.<sup>1</sup>

Com o advento dos negócios da Coroa, emergiu o fortalecimento dos quadros de pessoal administrativos estatais ligados ao rei. Weber <sup>2</sup> denominou de estamentos este conjunto de pessoas que se reconhecem como pertencentes a um determinado grupo, detentoras de certos privilégios, advindos de um sentimento de honra social que as diferencia e as distancia dos demais membros da coletividade.

1 FAORO, Raimundo. *Os donos do poder: a formação do patronato brasileiro*. 3. ed. rev. São Paulo: Globo, 2001.

2 WEBER, Max. *Economia e sociedade*. Brasília: Universidade de Brasília, 2009.

O surgimento desses grupamentos gerou o Estado Patrimonial de Estamento, ou seja, aquele no qual um grupamento de funcionários, sob o comando do soberano, passa a gerenciar o Estado e a responsabilizar-se pela justiça e elaboração de leis. Trata-se, então, de um coletivo seletivo de titulares supremos de importantes cargos públicos com origens históricas de corpos ministeriais governamentais. Segundo Faoro esses estamentos não se tratavam de burocracia moderna do século XX, mas sim de:

[...] uma burocracia de caráter aristocrático, como uma ética e um estilo de vida particularizado, de funcionários de alto escalão governamental que tomavam para si o direito de governar, ainda que à sombra de um soberano, assumindo-se como detentores de cargos e do saber técnico, colocando-se acima das demais categorias sociais à época – clero, nobreza, comerciante (burguesia em ascensão) e sociedade em geral.

Nessa configuração específica do Estado de Estamento, dava-se uma apropriação individual do cargo, a partir de uma indicação do monarca, sem ingresso por meio de aferição de critérios de conhecimento, mas sim pela vontade do senhor. A ascensão a um cargo público ungiu o novo funcionário de honras aristocráticas. Essa conjugação entre aristocracia estamental e soberano configurava um Estado que manipulava a economia como um empresário, alimentando-se de receitas advindas da atividade comercial. Essas raízes passaram a influenciar a nossa Administração Pública.

A partir dos tempos coloniais, o Brasil vivenciou um estilo patrimonial e centralizador de Administração Pública, resultado da transposição do Estado português para a então Colônia, passando a prevalecer o paternalismo e o favoritismo como formas de acesso aos cargos públicos à época imperial.

Com a chegada da Corte portuguesa ao país, consolidou-se no Brasil uma Administração Pública forte, hierarquizada de forma difusa, complexa e fluída, na qual a lógica instaurada era a da apropriação do público pelo privado, configurando um espaço ambíguo e de difícil discernimento entre um e outro. O cargo público, por exemplo, era símbolo de status possibilitando benefícios e privilégios aos seus ocupantes. A gênese da relação Estado e sociedade no Brasil tiveram início nestas relações, no momento a partir do qual o Estado passou a ser visto e tomado.

[...] como uma providência que precede os indivíduos e a que se recorre como um sistema de amparo e de proteção. O que se vê,

atrás da estrutura do Estado, não é o interesse coletivo de que é ou deve ser a suprema expressão; não é uma vontade objetiva que se desenvolve e reforça a dos indivíduos, para que esta se possa realizar completamente; não é a sociedade politicamente organizada que, com um espelho mágico, transmite ao indivíduo, com sua imagem, um poder novo: são, antes de tudo, as forças vivas, as personalidades que agem e têm em suas mãos as alavancas do comando. Não são as instituições que se respeita, seja qual for o indivíduo em que ela se instalou; mas os personagens que detêm o poder ou se agitam no cenário político envolvendo-se numa auréola de prestígio.<sup>3</sup>

Assim, no período que vai do descobrimento até a revolução de 1930 o Estado brasileiro assumiu, nesse período características inerentes ao conceito de patrimonialismo, institucionalizando-se um tipo de dominação tradicional definido pelos quadros administrativos estatais, pelo mando dos fazendeiros, dos senhores de engenho e dos coronéis. O patrimonialismo no Brasil formou camadas políticas que sempre se colocaram como superiores e autoritárias em relação à sociedade civil, situada à margem do processo de decisão política. Essa estrutura adaptou-se as mudanças contextuais, tendo sobrevivido à margem do tempo e do espaço, mantido o povo à margem das decisões e sobre ele governando. O patrimonialismo continuou marcante na primeira fase republicana, conhecida como República Velha, de 1889 a 1930. E o exemplo dessa reprodução patrimonial foi o fenômeno conhecido como coronelismo.

Com a criação da Guarda Nacional no país, foram criados regimentos nas províncias e municípios, cabendo a direção desses grupamentos locais a coronéis, recrutados entre grandes proprietários de terras e comerciantes abastados. As patentes eram por eles compradas. Esses coronéis, por sua vez, passaram a exercer também além do poder econômico, o militar e o político, tornando-se os grandes mandatários locais, com vínculos às grandes propriedades localizadas nas zonas rurais brasileiras, configurando uma oligarquia rural a qual originou o fenômeno que Leal<sup>4</sup> denominou coronelismo.

O coronelismo foi decisivo na República Velha pelo que se chamou de política dos governadores, ou seja, um pacto envolvendo ações políticas entre os municípios (poder local), Estados federativos (poder regional) e União (poder central). Por esse acordo, os Estados elegiam representantes legislativos em suas assembléias, que apoiavam politicamente o governo

3 AZEVEDO, Fernando de. *A cultura brasileira*. 4. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1963.

4 LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

federal, garantindo aos dois poderes. Este círculo vicioso reproduziu práticas patrimoniais na Administração Pública que persistiram de forma simbólica, mesmo após a extinção da Guarda Nacional no fim dos anos da República Velha. O coronelismo continuou a existir como prática de indivíduos poderosos no Brasil, que eram assim denominados no imaginário popular pela sua forma autoritária de comandar os seus negócios e tratar as pessoas, bem como as suas influências no interesses políticos e de Estado. O fim da Primeira República foi anunciado em 1930, marcando, um período impar de rompimento com a velha ordem na Administração Pública.

Assim, no período que vai do descobrimento até a revolução de 1930, na história da vida sociopolítica do Brasil, é possível verificarmos a centralidade do Estado ao redor do qual foram sendo decididos os nossos destinos econômicos, sociais e políticos. O predomínio oligárquico rural, que configurava uma Administração Pública com fortes marcas patrimonialistas, começou a ter seus dias contado a partir de 1922, tomado como o ano de início da ruptura dessa ordem dominante dada à erupção de vários movimentos contestatórios.

Na tentativa de entrada para o capitalismo através do processo de industrialização e fortalecimento do poder da União sobre os estados federados, a partir de 1930 o Brasil adota o modelo burocrático racional-legal em sua gestão pública em contraposição ao patrimonialismo, clientelismo, e ao nepotismo vigente na época. No primeiro governo Vargas no processo de industrialização do país, forma-se uma nova burocracia estatal para impulsionar o desenvolvimento industrial. Novas técnicas de administração e coordenação são introduzidas na burocracia revelando uma concepção de Estado forte e centralizador. Uma iniciativa das mais marcantes desse novo período de reforma do Estado foi à criação do Conselho Federal do Serviço Público, em 1936, sendo transformado pelo Decreto-Lei n.579 de 30 de julho de 1938, no Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), órgão que ficou responsável pela concepção, condução e execução das mudanças pretendidas, o que representou a afirmação dos princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica. Via DASP os conhecimentos relativos à ciência da Administração foram introduzidos na gestão pública. Ou seja, a profissionalização das máquinas estatais com vistas a atenuar as influências de interesses políticos vinculados às práticas de não distinção entre o que seria público e privado.

Entretanto é importante ressaltar que, se a burocratização permite a profissionalização também possibilita o fortalecimento exacerbado do poder de detentores de altos cargos nas máquinas burocráticas

públicas, dado o seu alto grau de conhecimento técnico e dada a pose de informações. Assim surgem os tecnocratas, ou a tecnocracia pública. Os tecnocratas desenvolveram um círculo vicioso nocivo que dificultava a participação de diversos segmentos da sociedade civil sobre as ações estatais. Isso porque os tecnocratas, em nome de seu caráter técnico, passaram a praticar uma gestão na qual a população, não detendo aquele mesmo saber, fora isolada. Institucionalizando-se um tipo de conduta que descolava a sociedade civil do processo decisório, delegando à tecnocracia, a responsabilidade pela definição e condução das políticas de governo.

A partir de 1950, no segundo governo de Getúlio Vargas e no de Juscelino Kubistchek, foram criadas diversas agências estatais responsáveis pela formulação e implementação de políticas econômicas inerentes à industrialização, configurando a gramática do insulamento burocrático como a mais marcante. Esse período foi marcado pelo debate em torno do nacional desenvolvimentismo, em que as agências insuladas se incumbiam de traçar políticas isoladas das instancias partidárias, tidas como clientelistas.

O Decreto-lei nº 200, de 1967, é o 2º marco do aspecto normativo do gerenciamento burocrático na administração brasileira, baseados em princípios racionais-burocráticos. O sistema introduzido se caracterizou como um prenúncio de gerencialismo, com descentralização administrativa e centralização política. Porém a administração indireta se aproximava de um insulamento burocrático.

[...] foram criadas instituições corporativistas; ensaiou-se o insulamento burocrático, através da criação de novas agências e empresas estatais; buscou-se instaurar o universalismo de procedimentos, principalmente através de tentativas de reforma do serviço público e da implantação do sistema de mérito. Estas novas gramáticas modernizantes interagiram com uma antiga, o clientelismo, que foi traduzido para as instituições formais por meio da operação de um sistema político que beneficiava os grupos locais e estaduais remanescentes do período altamente descentralizado da República Velha.<sup>5</sup>

A implantação da tipologia burocrática na Administração Pública brasileira não impediu a reprodução de velhas práticas e a institucionalização de novas no Brasil. Nunes<sup>6</sup> mostra que esse processo

5 NUNES, Edson. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar; Brasília: ENAP, p.47, 1997.

6 *Ibid.*, p. 61.

pode ser visualizado no período que vai de 1930 a 1960 e demonstra como foram estabelecidos quatro grandes padrões institucionais que disciplinaram essa relação, por meio de quatro gramáticas modernizantes conhecidas como: clientelismo, corporativismo, insulamento burocrático e universalismo de procedimentos. Combinadas de formas diversas ao longo do tempo, ora prevalecendo uma em detrimento e/ou conjugação com as demais, servindo de base para a ação dos aparelhos estatais junto à sociedade.

O clientelismo, que pode ser vinculado à origem patrimonialista do Estado brasileiro e, portanto vigente desde os tempos do descobrimento, refere-se a mecanismos de controle de certos recursos materiais e de mediação de interesses por intermédio de relações pessoais. Ele não obedece a qualquer critério formal ou jurídico, pressuposto consentimento individual entre as pessoas sem nenhum instrumento legal condicionante.

O corporativismo envolve, por outro lado, a mediação de interesses via instrumentos formalizados cujos agentes são representativos de determinadas categorias sociais diferenciadas reconhecidas ou até mesmo criadas pelo Estado. Os arranjos do corporativismo passam pela organização horizontal de determinadas categorias sociais que são diferenciadas entre si e que possuem determinantes hierárquicos e formais. Ele constitui uma forma de intermediação pelo Estado de interesses distintos entre empresários e trabalhadores e objetiva a eliminação ou a antecipação dos conflitos em uma sociedade de classes.

O universalismo de procedimentos refere-se ao conjunto de regras de ação que garantem a impessoalidade, isto é, baseia-se no princípio de igualdade de tratamento dos cidadãos perante a lei. Já o insulamento burocrático refere-se à definição de instrumentos que promovam certa proteção do núcleo técnico do Estado, ou, ainda, certo distanciamento do técnico em relação à política, em busca de evitar a interferência da sociedade civil nas ações estatais.

O plano nacional de desburocratização, da década de 1980, foi um novo impulso militar reformista que visava à revitalização das organizações do Estado <sup>7</sup>. Com melhoria e simplificação dos processos administrativos, promoção da eficiência e foco no usuário cidadão. O paradigma gerencial passa a ser perseguido, com a adoção de estratégias de melhor prestação de serviço ao cidadão.

O modelo burocrático weberiano passou a sofrer fortes críticas com o desenvolvimento de novos modelos organizacionais para a

---

7 BELTRÃO, Hélio. *Descentralização e Liberdade*. Rio de Janeiro: Record, 1984.

administração, no final do século XX. Os críticos argumentavam que a organização burocrática era ineficiente, vagarosa, autocentrada e afastada das necessidades dos cidadãos.

De acordo com Bresser Pereira<sup>8</sup>, a última reforma administrativa do aparelho do Estado emergiu como resposta às disfunções típicas das organizações burocráticas do setor público, como: centralização, rigidez de procedimentos e padronizações, apego as regras e reduzida orientação por resultados. Bresser Pereira<sup>9</sup> acredita que a burocracia é uma barreira para a democracia plural, por ser centralizadora e por pressupor ser a garantia da racionalidade absoluta.

A reforma institucional, de cunho gerencialista, orientou-se por tornar a gestão pública mais efetiva em termos dos resultados das políticas, bem como os gestores mais responsivos perante a sociedade. Desde 2005 o Governo Federal, implementou o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública), decorrente da evolução de iniciativas voltadas à missão de contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos ao cidadão e o aumento da competitividade do Brasil. A grande inovação deste programa foi incentivo a criação de uma rede de compartilhamento federativo de conhecimentos e soluções para a gestão pública brasileira. O ponto nodal deste programa é alcançar uma mudança cultural na Administração Pública.

A questão crucial nesta análise é como promover a mudança cultural da Administração Pública e como introduzir valores republicanos, em que o interesse público esteja em primeiro lugar?

## 2. NOVAS FORMAS DE RECRUTAMENTO E SELEÇÃO

Primeiramente para mudar a cultura administrativa é preciso transformar as pessoas inseridas neste contexto. A análise da gestão pública brasileira tem dado excessiva ênfase à herança histórica e as raízes culturais do patrimonialismo português.

A Administração Pública brasileira sempre foi refém de práticas globalizantes de gestão de recursos humanos (GRH). É claro que devemos ser abertos a parcerias e cooperação. As influências das reformas na Administração Pública baseada nos pressupostos da Nova Gestão Pública (NGP) transformaram alguns sistemas de gestão de recursos humanos regulatórios e reativos em sistemas estratégicos e proativos. Porém, precisamos encontrar soluções inovadoras para velhos e novos

8 BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

9 BRESSER-PEREIRA, op. cit., p. 215.

problemas ou desafios para o século XXI. O desafio do novo milênio na Administração Pública é como mudar as práticas e políticas de GRH no setor público para melhorar o atendimento ao cidadão?

Um problema a ser enfrentado é a deficiência de planejamento do dimensionamento da força de trabalho necessária a proporcionar um melhor atendimento ao público com respostas mais rápidas e eficazes. Isto faz que algumas organizações permaneçam sem concursos públicos por muito tempo. As vagas são liberadas após um longo período, gerando dificuldades de transferência de conhecimento entre servidores antigos e novos e de manutenção de um contingente equilibrado de força de trabalho ao longo do tempo.

Existem também problemas na forma de recrutamento de funcionários qualificados para o setor público. No Brasil o ingresso no setor público ocorre através de concursos, por meio de provas, ou provas e comprovação de titulação acadêmica. Como consequência deste fato se proliferaram diversos cursos preparatórios para ingresso na carreira pública. Atualmente são publicados diversos livros que prometem oferecer a fórmula mágica para entrar na carreira pública através de dicas de como passar em concurso público. Existem também vários sites na internet que fornecem informações sobre concursos abertos, divulgam editais, provas de concursos anteriores e diversas matérias a respeito de concursos públicos no Brasil. A cada dia aparecem mais jornais e revistas especializadas em concursos públicos. Já existem até feiras especializadas em concursos públicos, onde são oferecidas palestras e editoras expõem seus livros.

Desde a década de 1990 até os dias atuais o Brasil criou um nicho de mercador promissor em função dos concursos públicos. A suposta segurança e estabilidade no emprego; a oportunidade de ganhar um salário acima da média nacional; e o prestígio social atribuído ao funcionário público tem atraído milhares de candidatos às vagas de concursos públicos. Numa ordem social hierárquica, passar em um concurso público confere um grau de respeitabilidade e reconhecimento.

Mas será que estes concursos têm suprido as organizações com profissionais com conhecimentos e as habilidades necessárias ao desempenho de serviços públicos? É importante qualificar previamente as necessidades, definindo as competências requeridas. É preciso 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. O interessante é que a Administração Pública pudesse dá um peso menor a titulações que são influenciadas pela cultura bacharelesca no Brasil e criasse um método

de avaliação que enfatizasse os estudos de casos, questões discursivas e interpretativas e métodos em que se pudesse avaliar não somente o conhecimento técnico, mas capacidade de resolver problemas, de aprender rapidamente, a visão estratégica, a capacidade de negociar e atuar em rede.

Como formar de exemplificar um processo inovativo na Administração Pública, poderíamos ter a seleção unificada de profissionais que compõem o quadro das agências reguladoras. Elas poderiam realizar um convênio para a seleção de novos profissionais. A primeira etapa poderia constar de provas que avaliassem a dimensão humana (ciência política, administração pública, políticas públicas, atualidades, língua portuguesa e redação). Os classificados na primeira avaliação, após nota de corte estipulada, disputariam a segunda etapa do processo seletivo. Deste modo os candidatos escolheriam a agência reguladora e a especialidade que desejassem trabalhar de acordo com suas respectivas formações. Nesta fase os candidatos fariam uma prova de caráter técnico de acordo com suas respectivas áreas. Este processo unificado além de gerar economia para administração selecionaria candidatos com uma visão multidisciplinar e, além disto, preparados para enfrentar questões da administração pública que não são somente técnicas. Precisamos também investir no processo de ambientação e capacitação pós-concurso preparando os candidatos para ocuparem setores na organização de acordo com suas habilidades, conhecimentos e atitudes.

### **3 O EXCESSO DE FORMALISMO E OS ENTRAVES A INOVAÇÃO**

A Administração Pública também precisa se preocupar com o desenvolvimento profissional de seu quadro. A Administração Pública precisa ter clareza sobre o que espera de seus quadros em geral. É preciso melhorar também a capacidade de identificação e profissionalização de servidores públicos com potencial para se tornarem gestores de alto nível, preparando-os para tanto. Isso pressupõe profissionais generalistas, inovadores, empreendedores, participativos, com comportamento ético, e elevada qualificação.

Entretanto, a cultura administrativa brasileira ainda está permeada pelas estruturas patrimonialistas; “amiguismo” e “compadrio” são manifestações arraigadas dessa particularidade. Isto ocasiona nepotismo em detrimento de pessoas mais qualificadas, especialmente no que diz respeito à nomeação de cargos.

Geralmente os valores comportamentais do administrador público tende a refletir uma visão de poder. De um modo geral as decisões na Administração Pública são hierárquicas e autocentradas, fluem do topo, a propensão para delegar é bastante rara. Esta estrutura perversa desestimula o empreendedorismo e a inovação. Vale muitas vezes à máxima “quem não faz, não erra, e quem não erra, não pode ser penalizado”. Quem empreende e às vezes erra, trabalha muito mais e às vezes é chamado a prestar esclarecimentos aos órgãos de controle.

As análises clássicas de Merton<sup>10</sup>, explicam as disfunções da burocracia associadas a deficiências como: excesso de papelada, rigidez regulatória, falta de iniciativa, sigilo, e tudo que distorce um modelo racional e eficiente. Esta patologia burocrática provoca disfunções na racionalidade administrativa, o formalismo excessivo, que se reflete no excesso de papelório e o legalismo das práticas administrativas provocam consequências imprevistas. As normas e regulamentos passam a ser transformadas de meios em objetivos. Passam a ser absolutas e prioritárias. Não há espaço para a flexibilidade, mesmo as normas que não se adequam mais ao modelo da organização se tornam sagradas. Um sistema como este em um mundo de mudança contínua torna praticamente impossível a racionalidade e eficiência. A lei poderia definir de modo genérico os objetivos e os meios, e sua especificação depender necessariamente de uma tomada de decisão caso a caso. As disfunções da burocracia geralmente são utilizadas como um mecanismo para justificar a lentidão das resoluções dos problemas. A lei regula praticamente todos os aspectos da burocracia administrativa, a missão, meios e modus operandi são prescritos explicitamente por lei; os administradores públicos têm que certificar cada ação ou plano antes de agir, se não existe previsão legal a tendência é pela inação, pelo medo de ser responsabilizado por fazer algo que não estava contido na lei.

É necessário também que o gestor público entenda que ele não possui o monopólio sobre os problemas públicos. Assuntos públicos devem ser construídos em conjunto com a sociedade. Os gestores públicos devem compreender que assuntos públicos não podem ser governados de modo autárquico pelas instituições públicas.

Qualquer reforma administrativa envolve tanto mudanças estruturais como de valores. Portanto, o trato da cultura administrativa é o principal elemento na dinâmica de mudança. A aplicação de reformas por imitação não resolve o problema da Administração Pública no Brasil.

---

10 MERTON, R.F. *Social theory and social structure*. New York: Free Press of Glencoe, 1949.

Como formar gestores que estão mais preocupados com o descumprimento de algum aspecto legal, com o medo de errar e consequentemente serem responsabilizado? Como formar gestores de alto nível em uma ambiente em que cargos de alta complexidade são preenchidos pela cultura do compadrio?

#### **4 CARREIRAS HORIZONTAIS E TRANSVERSAIS**

Outro contexto que merece reflexão é a distribuição da força de trabalho. Muitos entendem que o sistema de alocação por órgãos e a dificuldade de movimentação dificulta uma melhor distribuição, inserção e utilização dos profissionais da administração pública de acordo com suas competências. A pergunta que se faz é: deve-se continuar fragmentando as carreiras por órgão ou partir para carreiras horizontais ou transversais? A carreira horizontal é aquela que possibilita a atuação em diversas organizações, porém sempre na área ou setor correspondente as competências da carreira, como é o caso na carreira de Analista de Planejamento e Orçamento - APO. 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 e Gestão Governamental. O Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental – EPPGG, mais conhecido como gestor governamental, desempenha atividades de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, assim como de direção e assessoramento em escalões superiores da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Uma das características distintivas da carreira é a possibilidade de movimentação de seus membros entre os diversos órgãos e entidades. Isso possibilita uma ampla distribuição dos EPPGG, formando uma rede de atuação abrangente e permitindo a cada um dos gestores trilharem uma trajetória profissional diferenciada. É responsabilidade da Secretaria de Gestão coordenar a definição da unidade de exercício dos gestores e autorizar suas movimentações; definir os termos do concurso e o conteúdo do curso de formação; acompanhar a inserção dos EPPGG durante o estágio probatório; formular os programas de desenvolvimento profissional; e supervisionar as normas para fins de progressão e promoção dos gestores.

#### **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Pensar a administração pública a partir do referencial republicano significa compreender como responder e atender as novas demandas

por mais e melhores serviços públicos através da melhor capacitação técnica dos servidores e da ampliação da capacidade de implementação de políticas públicas, que ainda se mostra ineficiente em um cenário de crescimento de demandas.

O processo de reconstrução de uma Administração Pública Republicana com a participação dos cidadãos é de vital importância. Neste novo movimento de republicanismos, precisamos superar a concepção de Carvalho<sup>11</sup>, de um povo “bestializado”, por falta de uma organização e apatia política pela sociedade, após a conquista da República.

Faz-se necessário a partir destas reflexões a construção de alternativas para conjugar essa nova governança pública, em ambiente democrático, com uma gestão orientada para resultados, fazendo usos de novas ferramentas gerenciais.

O gestor público não pode pensar a administração como simplesmente a utilização de métodos para alcance de resultados, “the one best way” (a única melhor maneira). Estruturas organizacionais com um receituário pré-formatado e imposto de “cima para baixo”, e prontas para serem utilizadas como um modelo por quaisquer organizações não são a melhor forma de solucionar os problemas organizacionais.

É preciso associar a perspectiva da política nas organizações, em contraposição ao tecnicismo. Esta perspectiva dá ênfase à questão dos conflitos de interesse entre grupos nas organizações. Percebe-se então que os ambientes intra e interorganizacionais são dotados de grandes incertezas. Existem coalizões que disputam, entre si, processos de escolha decisória, apoiadas em exercícios de relação de poder. É necessário entendermos que a Administração Pública é uma organização com grupos dotados de interesses divergentes em busca do controle das decisões.

Por isto, a administração vista como prática social atua de forma que procedimentos, métodos e técnicas sejam executados e manejados de forma apropriada por atores sociais tomando como base a consciência que eles detêm sobre os procedimentos de uma ação. O tripé técnica; conflitos políticos grupais e estruturais devem atuar em conjunto integrando em seu bojo, questões inerentes à técnica e aos dilemas éticos e políticos aos quais as organizações e os seus membros são submetidos no dia a dia.

---

11 CARVALHO, José Murilo de. *Os bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi*. São Paulo, Companhia das Letras, 1987

**REFERÊNCIAS**

AZEVEDO, Fernando de. *A cultura brasileira*. 4. ed. Brasília: Universidade de Brasília - UnB, 1963.

BELTRÃO, Hélio. *Descentralização e Liberdade*. Rio de Janeiro: Record, 1984.

*Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 5 out. 2011.

\_\_\_\_\_. *Decreto n. 5.378*, de 23 de fevereiro de 2005. Institui o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA e o Comitê Gestor do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5378.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5378.htm)>. Acesso em: 5 out 2011.

\_\_\_\_\_. *Decreto-Lei n. 200*, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Org.). *Reforma do Estado e Administração Pública gerencial*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998. p. 215-235.

FAORO, Raimundo. *Os donos do poder: a formação do patronato brasileiro*. 3. ed. rev. São Paulo: Globo, 2001. 913 p.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

MERTON, R.F. *Social theory and social structure*. New York: Free Press of Glencoe, 1949.

NUNES, Edson. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar; Brasília: ENAP, 1997. 146 p.

WEBER, Max. *Economia e sociedade*. Brasília: UNB, 2009.

CARVALHO, José Murilo de. *Os bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi*. São Paulo, Companhia das Letras, 1987



---

## A CONSTRUÇÃO CONJUNTA DE SISTEMA DE INDICADORES COMO FERRAMENTA DE CONVERGÊNCIA DE ESFORÇOS DE CONTROLE, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DA EXECUÇÃO DE PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS: UM ESTUDO DE CASO

---

*THE JOINT CONSTRUCTION OF THE INDICATOR SYSTEM AS A TOOL FOR CONVERGENCE OF EFFORTS TO CONTROL, MONITOR AND EVALUATE THE IMPLEMENTATION OF GOVERNMENT PROGRAMS: A CASE STUDY*

*Henrique Marques Ribeiro*  
*Analista de Finanças e Controle, da Controladoria Geral da União.*  
*Especialista em Gestão Pública e Responsabilidade Fiscal*

SUMÁRIO: Introdução; I O Programa Segundo Tempo: diretrizes da ação governamental e mapeamento das relações interorganizacionais no âmbito do Sistema de Controle, Monitoramento e Avaliação implementado; II A Avaliação da Execução de Programas de Governo, empreendida pela CGU, para acompanhamento sistemático do Programa Segundo Tempo; II. I A Avaliação da Execução do Programa

Segundo Tempo; III A definição conjunta de sistema de indicadores como solução para a integração das ações de controle empreendidas; IV Conclusão; Referências.

**RESUMO:** O artigo apresenta proposta de construção de sistema de monitoramento das ações realizadas no âmbito do Programa Segundo Tempo, que tem por finalidade a inclusão social e o desenvolvimento integral de crianças, adolescentes e jovens, prioritariamente em áreas de risco e vulnerabilidade social e cuja execução se dá mediante parcerias com entes diversos. Programas governamentais cujas execuções se dão mediante coordenação da ação de diferentes atores desafiam seus gestores a construir mecanismos de controle que permitam garantir o alcance dos objetivos almejados, em um ambiente altamente complexo. Dentre os esforços possíveis, destaca-se a elaboração de indicadores com a finalidade de monitorar, de forma simples e tempestiva, o alcance das metas e objetivos relacionados às ações realizadas. Dessa forma, buscando a integração dos controles primários, implantados pelo Ministério do Esporte, com o acompanhamento sistemático da execução da política pública empreendido pelo órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, é proposta a construção de sistema de monitoramento de alcance dos resultados do Programa Segundo Tempo tendo por referência os pontos críticos a sua execução, identificados no âmbito da Avaliação da Execução de Programas de Governo, desenvolvida pela Controladoria Geral da União.

**PALAVRAS-CHAVE:** Controle Interno. Avaliação de Programas. Gestão Pública. Relações Interorganizacionais. CGU. Programa Segundo Tempo.

**ABSTRACT:** The article presents a proposal for construction of monitoring system of the actions carried out under the Programa Segundo Tempo, which aims at social inclusion and integral development of children, adolescents and youth, primarily in areas of risk and social vulnerability, with the implementation of takes place through partnerships with various entities. Government programs whose performances are given by the coordination of different actors challenge their managers to build control mechanisms which ensure the achievement of desired objectives in a highly complex environment. Among the possible efforts, we highlight the development of indicators in order to monitor, in a simple and timely way, the achievement of goals and objectives related to the actions taken. Thus, seeking the integration of primary controls,

implemented by the Ministério do Esporte, with systematic monitoring of the implementation of public policy undertaken by the central organ of the Internal Control System of the Federal Executive, it is proposed the construction of monitoring system of the Programa Segundo Tempo on the basis of the critical points of implementation, identified under the Performance Assessment of Government Programs, developed by the Controladoria Geral da União.

**KEYWORDS:** Internal Control. Program Evaluation. Public Management. Interorganizational Relationships. CGU. Programa Segundo Tempo.

## INTRODUÇÃO

O presente artigo tem por finalidade apresentar proposta de integração entre esforços de controle empreendidos, tanto pelo Ministério do Esporte, quanto pela Controladoria-Geral da União, no âmbito da execução do Programa Segundo Tempo.

Pretende evidenciar, com base em um caso concreto, as vantagens da institucionalização, pela Controladoria Geral da União, do papel de assessoramento à gestão de políticas públicas, mediante construção conjunta de sistema de indicadores para monitoramento e avaliação das iniciativas de intervenção governamental.

De acordo com Christopher Pollitt<sup>1</sup>, as reformas administrativas implantadas nas décadas de 80 e 90 em diversos países abarcaram ao menos quatro pontos semelhantes:

- A descentralização orçamentária e financeira, com a consequente delegação da responsabilidade pela execução das políticas públicas;
- O aumento da produtividade dos serviços públicos e a consequente busca de maior eficiência das ações governamentais;
- O foco no cidadão, a importância de moldar os serviços públicos às necessidades e preferências de seus usuários; e
- O fortalecimento da transparência das ações governamentais como elemento de governança democrática na busca de maior confiança pública nos trabalhos do Estado.

1 POLLITT, Christopher. *Desempenho ou legalidade: auditoria operacional e de gestão pública em cinco países*. Tradução Pedro Buck. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

Diante dessas considerações, o autor afirma que “a reforma da Administração Pública alterou os contextos em que a auditoria estatal opera.”<sup>2</sup> Uma vez que a própria relação custo-benefício das ações dos órgãos de controle passa a ser objeto de discussão e o foco na avaliação de desempenho dos órgãos públicos passa a prevalecer sobre o anterior modelo de mera averiguação da legalidade dos atos de gestão.

Outro desafio enfrentado pelos órgãos de controle, ao menos no caso brasileiro, é a opção, pelo Poder Executivo Federal, pela implementação de políticas públicas mediante parceria com atores locais, sejam esses governos subnacionais, sejam entidades privadas sem fins lucrativos, com o objetivo de aproximar a atuação governamental das expectativas e necessidades dos cidadãos.

No que diz respeito ao desafio representado pela implementação de políticas públicas em contextos interorganizacionais, O’Toole Jr.<sup>3</sup> afirma que, nesse contexto, a transformação de intenções políticas gerais, em um leque de regras, rotinas e processos sociais que permitam a efetiva atuação do Estado, ganha complexidade à medida que os problemas a serem enfrentados não podem ser claramente categorizados em uma única função de governo, ou mesmo relacionados a uma esfera específica de atuação governamental.

Dessa forma, o sucesso na implementação de políticas públicas requer o planejamento e a integração dos esforços empreendidos por cada um dos atores envolvidos em sua execução, de forma a alavancar o grau de eficiência, eficácia e efetividade das ações de diferentes organizações públicas ou privadas.

É importante destacar que, de acordo com Denhardt<sup>4</sup>, a pluralidade de atores envolvidos na implementação de políticas públicas esvazia a capacidade de controle com base em princípios hierárquicos da burocracia tradicional, uma vez que os atores podem ser representados por organizações sem vínculos hierárquicos, mesmo quando integrantes de uma mesma esfera de poder. O que é ainda mais crítico quando se considera que os atores envolvidos podem estar situados em esferas governamentais distintas, ou mesmo ser representados por organizações privadas.

---

2 Ibid., p. 95

3 O’TOOLE JR., Laurence J. Relações interorganizacionais no Processo de Implementação. In: Peters, Guy e Pierre, Jon (org). *Administração Pública: coletânea* - São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: ENAP, 2010. p. 229 – 248.

4 DENHARDT, Robert B. *Teorias da administração pública*. Tradução: Francisco G. Heidemann. – São Paulo: Cengage Learning, 2011.

Diante desse desafio, os administradores envolvidos na implementação de políticas públicas em cenários interorganizacionais devem “desenvolver a infraestrutura de comunicações – canais, linguagem, sinais e assim por diante – para ajudar a alcançar o objetivo da cooperação direcionada à política”.<sup>5</sup>, encontrar ou estimular interesses comuns, e, ainda, estabelecer relações entre as tarefas empreendidas pelos diferentes atores de forma que a produção de cada um sirva de insumo à atuação do outro.

Portanto, o presente artigo pretende defender as vantagens da contribuição da Controladoria Geral da União na construção de sistema de indicadores que sirvam de “linguagem comum” de contratualização e monitoramento do desempenho de diferentes atores envolvidos na implementação de políticas públicas em contextos interorganizacionais.

Para tanto, serão apresentadas as características de funcionamento do Programa Segundo Tempo, do Ministério do Esporte, e mapeamento de atores, suas relações interorganizacionais e a estrutura de controle estabelecida.

Será apresentada a metodologia de Avaliação da Execução de Programas de Governo, desenvolvida pela CGU, e as questões estratégicas abordadas no âmbito do projeto de acompanhamento sistemático do PST. Sendo, posteriormente, defendida a conveniência da apropriação dessas questões à estruturação de sistema de indicadores que otimizaria os esforços de gestão e controle empreendidos pelos diferentes atores envolvidos na implementação do Programa.

#### **I O PROGRAMA SEGUNDO TEMPO: DIRETRIZES DA AÇÃO GOVERNAMENTAL E MAPEAMENTO DAS RELAÇÕES INTERORGANIZACIONAIS NO ÂMBITO DO SISTEMA DE CONTROLE, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO IMPLEMENTADO**

O Programa Segundo Tempo, do Ministério do Esporte, tem por finalidade a inclusão social e o desenvolvimento integral de crianças, adolescentes e jovens mediante participação em atividades desportivo-pedagógicas que têm por objetivo desenvolver valores sociais, fomentar a sociabilidade e reduzir a exposição a riscos sociais.

As atividades desportivo-pedagógicas são ofertadas mediante o funcionamento de núcleos de esporte educacional, no período de contraturno escolar, implantados em parceria com atores locais, tais como prefeituras, entidades não governamentais, mediante assinatura de convênios, e mesmo escolas participantes do Programa Mais Educação, do MEC.

5 O'TOOLE JR., op. cit., p. 236

No âmbito do modelo de conveniamento, o Ministério do Esporte, mediante realização de Chamada Pública, seleciona entidades públicas e privadas dispostas a implantar núcleos de esporte educacional, conforme diretrizes pedagógicas e administrativas previamente definidas e tornadas públicas por meio do Manual de Diretrizes do Programa Segundo Tempo, disponibilizado no site do Ministério, na rede mundial de computadores.

De acordo com as diretrizes vigentes para o modelo de conveniamento, o núcleo padrão é constituído pela oferta, a um grupo de beneficiados, de prática de ao menos duas modalidades esportivas coletivas e uma individual, durante três dias da semana. Para lecionar as atividades propostas, cada núcleo conta com um profissional graduado em Educação Física ou Esporte e um monitor estudante de graduação na mesma área.

Cabe destacar que os núcleos de esporte educacional, de acordo com as diretrizes vigentes, é caracterizado pelo grupo de beneficiados, e não pela estrutura física utilizada, e que o foco das atividades realizadas reside na oferta, por meio do esporte, de atividades pedagógicas de caráter inclusivo, e não de centros de treinamento de modalidades esportivas.

De forma a garantir que os núcleos implantados funcionem de acordo com as diretrizes pedagógicas e administrativas traçadas pelo Ministério, cada convênio firmado conta com um Coordenador Geral e um Coordenador Pedagógico, responsáveis pela gestão administrativa e pedagógica, que contam com o auxílio de um Coordenador Setorial para cada 20 núcleos implantados.

Diante dos problemas detectados por órgãos de controle no funcionamento dos núcleos, e dos desafios enfrentados para garantir o assessoramento e a fiscalização necessários a garantir a aderência da execução dos convênios às diretrizes traçadas, frente à pulverização geográfica dos núcleos implantados, o Ministério do Esporte buscou, a partir de 2007, maior interação com a comunidade acadêmica.

Inicialmente, um pequeno grupo de acadêmicos foi responsável pela reestruturação pedagógica do Programa, e, posteriormente, foi convocado um grupo de 47 professores e alunos de mestrado com a incumbência de capacitar, a partir de 2008, os profissionais responsáveis pelo funcionamento dos núcleos. Essa iniciativa foi responsável pela capacitação de 5 mil profissionais que foram responsáveis, por sua vez, por multiplicar os conhecimentos adquiridos mediante a capacitação de cerca de 10 mil monitores de atividades esportivas.

Ao final do ano de 2009, com base no aprendizado adquirido com os esforços de capacitação empreendidos, foram realizadas novas

alterações estruturais e conceituais no Programa. Dentre as alterações implementadas, foi estabelecido o Sistema de Monitoramento, Controle e Avaliação, com a integração de uma rede de profissionais vinculados a Instituições de Ensino Superior, as denominadas Equipes Colaboradoras, que tornaram-se responsáveis tanto por capacitar e assessorar pedagogicamente os profissionais dos núcleos, quanto por realizar visitas de acompanhamento para avaliar a aderência da realidade de funcionamento dos núcleos às diretrizes traçadas pelo Ministério.

Atualmente, essa Rede de Acompanhamento, composta por 19 Equipes Colaboradoras formadas por 123 profissionais, dos quais 35 possuem titulação em Doutorado e 48 são Mestres, realiza, a cada semestre, visitas de acompanhamento pedagógico e operacional a, pelo menos, 20% dos núcleos de esporte educacional de cada um dos convênios vigentes.

Após consolidação de informações coletadas pelas Equipes Colaboradoras, bem como de informações produzidas por vistorias realizadas pela equipe técnica do Ministério, com base em reclamações e denúncias recebidas, e por informações prestadas pelos próprios convenentes, e por entidades de controle social, indicadas por estes, o Ministério emite determinações de adequações necessárias ao funcionamento dos núcleos, cuja implementação será avaliada na próxima rodada de visitas.

Portanto, o Sistema de Monitoramento, Controle e Avaliação implantado pelo Ministério do Esporte no âmbito do Programa Segundo Tempo congrega a atuação dos seguintes atores:

- os parceiros convenentes, responsáveis, em primeira instância, por garantir que as práticas desportivas oferecidas nos núcleos cumpram as diretrizes acordadas;
- as entidades de controle social, indicadas pelos convenentes, responsáveis por emitir relatórios periódicos acerca do funcionamento do convênio;
- as Equipes Colaboradoras, responsáveis pela realização de visitas pedagógicas e operacionais aos núcleos, pela capacitação dos profissionais, e pelo assessoramento pedagógico ao funcionamento dos núcleos;
- a equipe técnica do Ministério, responsável por coordenar a atuação dos demais atores, consolidar as informações de

controle produzidas e determinar as adequações necessárias ao funcionamento dos núcleos.

Dessa forma, mediante utilização de Rede de Acompanhamento formada por Equipes Colaboradoras regionais, o Ministério monitora, mediante a consolidação das informações coletadas, a atuação das entidades parceiras, de forma a garantir que o público-alvo do Programa receba serviços condizentes com os padrões previamente definidos.

À Controladoria Geral da União, por sua vez, compete, como Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, avaliar a gestão do programa e os controles implantados, tanto no âmbito das auditorias realizadas anualmente no Processo de Contas, quanto mediante a aplicação da metodologia de Avaliação da Execução de Programas de Governo.

## **II A AVALIAÇÃO DA EXECUÇÃO DE PROGRAMAS DE GOVERNO, EMPREENDIDA PELA CGU, PARA ACOMPANHAMENTO SISTEMÁTICO DO PROGRAMA SEGUNDO TEMPO**

Acerca da estruturação de controles internos, determina a Constituição Federal:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - 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;

Portanto, conforme mandamento constitucional cabe a cada um dos Poderes a instituição de sistema de controle interno próprio e integrado aos demais sistemas.

O Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal tem por finalidade avaliar a gestão dos administradores públicos e a execução dos programas governamentais e dos resultados de sua implementação.

E tem como órgão central a Secretaria Federal de Controle Interno, que, por sua vez, integra a estrutura de Controladoria-Geral da União.

Dentre os esforços empreendidos pela Controladoria com o objetivo de cumprir sua missão institucional, merece destaque a metodologia de Avaliação da Execução de Programas, prevista no Manual do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal <sup>6</sup>, e que visa avaliar o alcance dos objetivos e a adequação da gestão de programas federais, em que parte importante dessa metodologia consiste na avaliação dos controles internos administrativos das unidades responsáveis pela execução das políticas públicas governamentais.

De acordo com o Manual, caberia à CGU realizar a avaliação dos resultados alcançados pela execução do programa governamental, mediante análise dos resultados de verificações *in loco* realizadas e avaliação dos controles internos administrativos implantados, partindo do pressuposto de que “quanto maior for o grau de adequação dos controles internos administrativos, menor será a vulnerabilidade dos riscos inerentes à gestão propriamente dita.”<sup>7</sup>

Para tanto, a avaliação efetuada deve “considerar os dados e as informações registrados nos sistemas corporativos do Poder Executivo Federal e nos bancos de dados das unidades e entidades governamentais que apresentem resultados de processos e produtos organizacionais.”<sup>8</sup>

Dessa forma, no âmbito da metodologia ora apresentada, em um primeiro momento, com base em critérios como materialidade, criticidade e relevância, são selecionadas as ações governamentais que serão objetos de acompanhamentos sistemáticos por parte da CGU.

Posteriormente, são coletadas informações acerca do funcionamento da política pública em foco, mediante pesquisa à legislação e a documentos de referência produzidos pela administração pública, pelo meio acadêmico e pelos órgãos de controle. Complementarmente, os processos internos são mapeados e os pontos críticos ao sucesso da execução do programa são identificados.

Após validação das informações levantadas, realizada junto aos gestores responsáveis pelo programa de governo, são definidas as questões estratégicas que nortearão as ações de controle que subsidiarão a avaliação de sua execução. Com base nessas questões são planejadas as ações de controle que permitirão coletar as informações referentes ao desempenho do programa.

6 SFC/CGU. Manual do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal. Anexo à IN-SFC 01/2001, de 06 de abril, de 2001.

7 SFC/CGU, *op. cit.*

8 *Ibid.*, p. 28

A análise dos resultados das ações de controle realizadas, por sua vez, ensejará a definição, de forma conjunta, entre a equipe de auditoria da CGU e os gestores, das adequações necessárias para o aprimoramento das formas de execução do programa avaliado. A atuação conjunta é prevista, ainda, na realização de reuniões de monitoramento das providências adotadas.

Por fim, a metodologia prevê que os resultados das ações de controle e os encaminhamentos adotados serão tornados públicos mediante a publicação do Relatório de Avaliação. Cabe destacar que a publicação dos resultados da avaliação da execução do programa tem por finalidade aumentar a transparência dos atos de gestão do governo e fornecer subsídio a um controle social mais efetivo.

### **III.1 A AVALIAÇÃO DA EXECUÇÃO DO PROGRAMA SEGUNDO TEMPO**

Conforme a metodologia desenvolvida, foi realizado, pela Controladoria, estudo aprofundado acerca do funcionamento do Programa Segundo Tempo. Para tanto, foram utilizadas informações provenientes de diferentes fontes:

- pesquisa a documentos produzidos pelo Programa, tais como livros e informações disponibilizadas na página oficial na rede mundial de computadores, em especial o Manual de Diretrizes do Programa Segundo Tempo – Padrão;
- levantamento dos resultados das ações de controle realizadas pela CGU e mapeamento dos principais problemas detectados pelas equipes de auditoria no funcionamento dos núcleos;
- mapeamento dos processos organizacionais de seleção, implantação, monitoramento e controle da execução dos convênios.

Após validação das informações coletadas e aprofundamento de pontos específicos junto aos gestores do programa, foram formuladas três perguntas estratégicas norteadoras das ações de controle que fundamentarão a Avaliação da Execução do Programa de Governo a ser realizada:

1. Os Núcleos de Esporte Educacional se desenvolvem em conformidade com as diretrizes do PST?

2. O Sistema de Monitoramento, Avaliação e Controle implementado tem se mostrado eficiente e eficaz em diagnosticar e relatar falhas na gestão dos convênios?
3. Os processos internos implementados (Seleção de Propostas, Implantação dos Núcleos, Capacitação, Análise da Prestação de Contas) vêm funcionando de acordo com as diretrizes definidas, considerando as informações provenientes do Sistema de Monitoramento, Avaliação e Controle?

Em que a resposta à primeira pergunta depende de verificar se:

- a) o número de beneficiados em atividade coincide com a meta de atendimento prevista?
- b) os recursos humanos contratados atendem aos requisitos de qualificação e carga horária definidos pelo PST?
- c) os beneficiados dispõem dos meios necessários (uniformes, materiais esportivos e suplementares) para a prática das atividades previstas no Plano de Trabalho aprovado?
- d) está sendo assegurada a democratização ao acesso de múltiplas vivências esportivas, conforme a Proposta Pedagógica do PST?
- e) os espaços físicos onde estão implantados os núcleos dispõem das condições mínimas para o desenvolvimento das práticas esportivas, considerando a concepção do PST de otimização da infraestrutura disponível na comunidade?

A resposta à segunda pergunta, por sua vez, depende de verificar se:

- f) as visitas de acompanhamento do funcionamento dos núcleos tem sido realizadas conforme planejado?
- g) as informações obtidas pela CGU, em campo, validam os resultados das visitas e vistorias realizadas no âmbito do Sistema de Monitoramento, Avaliação e Controle do PST?
- h) os relatórios das visitas/vistorias realizadas são finalizados dentro dos prazos previstos?

- i) as Equipes Colaboradoras têm assessorado a qualificação das ações desenvolvidas nos núcleos?
- j) as denúncias recebidas são apuradas tempestivamente?

Por fim, a resposta à terceira e última questão estratégica dependeria de verificar se:

- k) o processo de Seleção de Propostas tem observado os parâmetros previamente definidos, bem como as informações provenientes do sistema de controle(renovação)?
- l) os requisitos necessários para a emissão de Autorização para Ordem de Início vêm sendo observados?
- m) os Convênios vigentes têm cumprido os prazos previstos para início de atividades, elaboração de Planos Pedagógicos e capacitação de recursos humanos, conforme as diretrizes do Programa?
- n) com base nas informações coletadas, são determinadas, de forma tempestiva, adequações à gestão do convênio? Essas adequações são monitoradas?
- o) o processo de análise da Prestação de Contas tem cumprido os normativos vigentes? Tem levado em consideração as informações provenientes dos mecanismos de controle implementados?

Dessa forma, a avaliação da execução do Programa Segundo Tempo pode ser dividida em três avaliações menores:

- a conformidade do funcionamento dos núcleos às diretrizes pedagógicas e operacionais definidas;
- o funcionamento do Sistema de Monitoramento, Controle e Avaliação; e
- a dinâmica dos processos internos.

É importante destacar que a produção e o monitoramento dessas informações não se restringem às ações de controle da CGU. Ao

contrário, as boas práticas de gestão recomendam que essas informações sejam produzidas no âmbito da própria gestão do Programa. Constatou-se que, na verdade, essas informações já são produzidas, embora ainda não tenham sido organizadas na forma de um sistema de indicadores.

### III A DEFINIÇÃO CONJUNTA DE SISTEMA DE INDICADORES COMO SOLUÇÃO PARA A INTEGRAÇÃO DAS AÇÕES DE CONTROLE EMPREENDIDAS

Diante dessas considerações e frente aos desafios enfrentados pela implementação de programas governamentais cuja execução se dá mediante a coordenação da atuação de diferentes atores, propomos a estruturação das informações produzidas no âmbito da execução do programa em sistema de indicadores de forma a responder as questões estratégicas anteriormente definidas.

Indicadores representam “informações obtidas com a aplicação de fórmulas que fornecem indícios de eficiência, eficácia, legalidade e economicidade de como são conduzidas as operações, por meio de uma interdependência entre as variáveis em questão.”<sup>9</sup>

Tironi<sup>10</sup> enumera características que devem apresentar os indicadores, tais como facilidade de formulação, relevância, confiabilidade e estabilidade. Para os objetivos desse trabalho, destacamos outras duas características trazidas pelo autor:

- referir-se às etapas principais do processo , críticas ao alcance dos resultados pretendidos;
- rastreabilidade, representada pela documentação da definição, do cálculo e do levantamento de dados, de forma a permitir a validação dos resultados apurados.

Dessa forma, indicadores para monitoramento da aderência do funcionamento dos núcleos às diretrizes pedagógicas e operacionais traçadas pelo Ministério seriam produzidos a partir da consolidação das informações coletadas por meio do preenchimento, pelas Equipes Colaboradoras, das Fichas de Avaliação In Loco (AVIL), durante as visitas de acompanhamento pedagógico e operacional.

9 SFC/CGU, op. cit.

10 Cf. CARNEIRO, Margareth F. Santos. *Gestão Pública: o papel do planejamento estratégico, gerenciamento de portfólio, programas e projetos e dos escritórios de projetos na modernização da gestão pública*. Rio de Janeiro: Brasport, 2010.

As informações coletadas tanto seriam consolidadas por Convênio, de forma a permitir a avaliação da atuação de um parceiro, quanto o seriam para constituir um retrato geral, de todo o Programa, da aderência da realidade da execução dos núcleos às diretrizes traçadas.

A estruturação das informações relativas aos prazos de emissão de Relatórios Consolidados e de comunicação das determinações de adequações à execução dos convênios, por sua vez, permitiriam monitorar a eficiência e a eficácia dos controles estabelecidos.

Por fim, a estruturação das informações acerca dos prazos despendidos e da conformidade no âmbito dos processos internos estabelecidos, tais como seleção de convenientes, implantação de núcleos, e análise da prestação de contas são importantes para o monitoramento da adequabilidade dos processos internos estabelecidos, de forma a auxiliar no diagnóstico de possíveis gargalos e disfunções.

Diante dessas considerações, e partindo da premissa da necessidade da integração e coordenação dos esforços de gestão de políticas públicas empreendidos pelo Ministério e, ainda, de avaliação da execução dos programas de governo empreendidos pela CGU, concluiu-se pela importância da criação de sistema de indicadores que, à medida que forneça informações necessárias à gestão do programa, constituam insumo para a avaliação realizada pela Controladoria.

Definidos os indicadores, caberia ao Ministério mensurá-los com base nos dados primários coletados, de forma a possibilitar o monitoramento da eficiência, eficácia e efetividade da atuação dos diferentes atores envolvidos na implementação da política pública:

- a equipe técnica do Ministério, responsável pelo acompanhamento do desenvolvimento dos convênios;
- os convenientes, responsáveis pela oferta de serviços previstos ao público-alvo;
- as equipes especializadas regionais, responsáveis pela realização de visitas de acompanhamento aos núcleos, capacitação e assessoramento dos recursos humanos na aplicação dos princípios pedagógicos;

À Controladoria, por sua vez, caberia auditar e avaliar tanto a qualidade dos dados primários coletados quanto a confiabilidade dos indicadores produzidos, mediante aplicação de testes de auditoria para avaliação dos controles internos administrativos implementados. A

validação dos indicadores permitiria à CGU utilizá-los como ampla fonte de informações à Avaliação da Execução do Programa de Governo, a um custo significativamente menor do que aquele necessário caso a coleta de dados primários fosse realizada pela Controladoria.

A utilização da estrutura organizacional e expertise da CGU na validação dos dados primários coletados pelas equipes especializadas regionais permitiria garantir a confiabilidade dos indicadores produzidos pelo Ministério, sem que o mesmo tenha que arcar com os custos de estabelecer procedimentos de validação desses dados.

Em contrapartida, a utilização de informações acerca do desempenho dos núcleos na aplicação das diretrizes pedagógicas do PST, produzidas por equipes especializadas, agregaria valor ao Relatório de Avaliação do Programa de Governo, elaborado pela CGU, uma vez que a avaliação de aspectos pedagógicos provavelmente não poderia ser realizada por uma equipe de auditores.

Destarte, a existência de sistema de indicadores amplo, confiável e estável fomentará uma relação mais clara entre o Ministério e as entidades parceiras no que concerne ao estabelecimento de metas e diretrizes de desempenho de cada um dos atores envolvidos. O que permitiria a aplicação de conceitos relacionados à contratualização de resultados na implementação da política pública.

Contudo, é importante destacar que, a utilização de indicadores, produzidos pela gestão do Programa, como fonte de informação que serve de base às análises realizadas no âmbito da avaliação da execução desse programa empreendida pela Controladoria, requer o cuidado de testar a confiabilidade desses indicadores. É necessário, portanto, garantir que os indicadores sejam concebidos e registrados de forma a possibilitar que sejam realizados testes para verificação da qualidade dos mesmos. E essa é uma das principais razões para a participação da CGU na elaboração desse sistema de indicadores.

Outra razão a ser elencada é a oportunidade de acumular e documentar experiência de assessoramento ao aprimoramento de controles internos administrativos que poderia ser replicada no âmbito da execução de outras políticas públicas com processos gerenciais similares.

Como resultado adicional dessa integração de esforços de controle, seria gerado grande volume de informações, validadas pelo Órgão Central do Sistema de Controle Interno, que, além de constituírem importante série histórica acerca dos resultados alcançados pela gestão do programa, ofereceriam importante fonte de dados a futuras avaliações de impacto da intervenção governamental e das alterações em suas formas de execução.

Portanto, no âmbito desta proposta de integração da sistemática de controle do Programa, caberia tanto ao Ministério, quanto à CGU, coletar dados primários acerca do funcionamento dos núcleos. Mas, enquanto os dados coletados pelo Ministério devam abarcar amostra suficiente para a extrapolação dos resultados a todo o universo de atuação do Programa, os dados coletados pela CGU se prestariam, em um primeiro momento, a testar a confiabilidade dos dados coletados pelo Ministério.

Os dados coletados serviriam de fontes de informação para a aferição, pelo Ministério, de registros de indicadores previamente elaborados. A adequabilidade do cálculo dos indicadores seria avaliada pela CGU, mediante avaliação de sua memória de cálculo, considerando os dados primários coletados.

A análise dos indicadores serviria de base para a Avaliação da Execução do Programa Governamental, realizada pela CGU.

Caso o processo de validação dos dados primários coletados indique que as visitas de acompanhamento realizadas pelo Ministério não geram informações confiáveis, a avaliação da execução do programa se daria com base nos dados coletados pela própria CGU, mediante aumento da amostra selecionada, e buscaria-se o aprimoramento dos mecanismos de controle do Ministério.

#### **IV CONCLUSÃO**

Mediante a apresentação do projeto de Avaliação da Execução do Programa Segundo Tempo, desenvolvido pela Controladoria Geral da União, buscou-se mapear as potencialidades da construção conjunta de sistema de indicadores como esforço para alavancar a eficiência, a eficácia e a efetividade dos mecanismos de controle implantados para monitoramento e avaliação da execução da ação governamental.

Dentre as principais vantagens apontadas para essa integração de esforços de controle, é possível destacar:

- Produção sistemática, pelo Ministério do Esporte, das informações necessárias aos processos de auditoria dos órgãos de controle;
- Construção de uma cadeia de controle, em que as informações produzidas pelos controles internos do Ministério passam a constituir insumos para as ações de controle da CGU, reduzindo os custos de transação envolvidos;

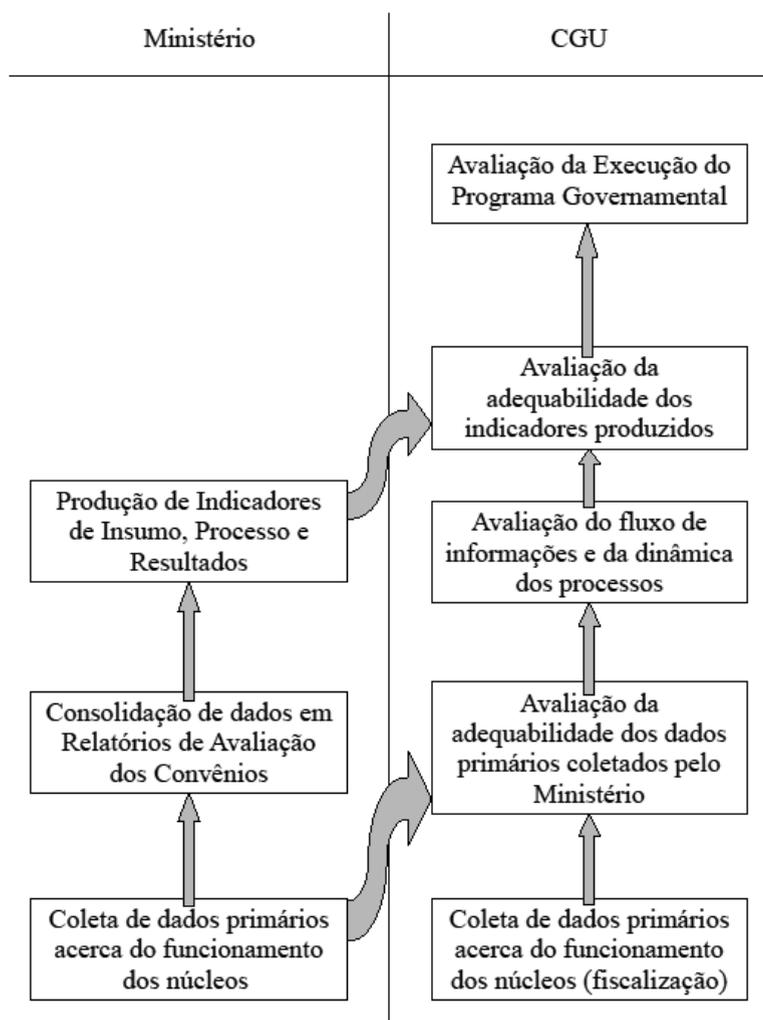
- Aprimoramento dos mecanismos de controle implantados pelo Ministério;
- Aprimoramento, pela CGU, de sua capacidade de assessoramento ao desenvolvimento de mecanismos de controle implementados por órgãos responsáveis pela execução de políticas públicas;
- Definição de parâmetros de desempenho para todos os atores envolvidos na execução do programa, possibilitando identificar as responsabilidades inerentes a cada um deles;
- Aprimoramento do Relatório de Avaliação, uma vez que o mesmo passaria a agregar informações trazidas pelos especialistas responsáveis pelo acompanhamento pedagógico dos núcleos;
- Maior transparência dos atos de gestão, fomentando o controle social.

Portanto, é possível afirmar que a elaboração de sistema de indicadores que integrem os esforços de controle empreendidos tanto pelo Ministério do Esporte, quanto pela Controladoria Geral da União, tem a potencialidade de aprimorar a atuação de ambos, de forma a garantir a prestação de serviços públicos de melhor qualidade à sociedade.

**FIGURA 1 - METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO DA EXECUÇÃO DE PROGRAMAS DE GOVERNO**



FIGURA 2 - ESQUEMA DE INTEGRAÇÃO DOS CONTROLES



Fonte: CGU

## REFERÊNCIAS

BRASIL, *Constituição Federal de 1988*.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 10.180 de 6 de fevereiro de 2001*. 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. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 06 jul. 2011.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 3.591, de 6 de setembro de 2000*. Dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e dá outras providências.. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 06 jul. 2011.

CARNEIRO, Margareth F. Santos. *Gestão Pública: o papel do planejamento estratégico, gerenciamento de portfólio, programas e projetos e dos escritórios de projetos na modernização da gestão pública*. Rio de Janeiro: Brasport, 2010.

DENHARDT, Robert B. *Teorias da administração pública*. Tradução: Francisco G. Heidemann. São Paulo: Cengage Learning, 2011.

O'TOOLE JR., Laurence J. Relações interorganizacionais no Processo de Implementação. In: Peters, Guy e Pierre, Jon (org). *Administração Pública: coletânea* - São Paulo: UNESP; Brasília, DF: ENAP, 2010.

POLLITT, Christopher. *Desempenho ou legalidade: auditoria operacional e de gestão pública em cinco países*. Tradução Pedro Buck. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

SFC/CGU. *Manual do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal*. Anexo à IN-SFC 01/2001, de 06 de abril, de 2001.

TCU. *Decisão Normativa nº 110/2010*. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>> . Acesso em 06 jul. 2011.



---

# TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS E OBRIGATÓRIAS: NOVOS CAMINHOS PARA A GESTÃO PÚBLICA ESTADUAL NO ÂMBITO DA SEGURANÇA PÚBLICA

*MANDATORY AND VOLUNTARY TRANSFERS: NEW PATHS  
FOR MANAGING STATE PUBLIC UNDER THE PUBLIC SAFETY*

---

*Jader Dawydy Mendes Costa*

*Tenente do Corpo de Bombeiro Militar do Maranhão (BM-MA), Bacharel em  
Segurança Pública e do trabalho – 2009 (UEMA)*

SUMÁRIO: Introdução; 1 Convênios e Contratos de Repasse; 2 Programa de Aceleração do Crescimento (PAC); 3 Programas Governamentais e Sções Orçamentárias na Área de Segurança Pública; 4 Atuação dos Órgãos de Controle na Execução de Instrumentos de Transferências Voluntárias e Obrigatórias; 5 Considerações finais; Referências.

**RESUMO:** As transferências voluntárias e obrigatórias, entre as quais se destacam os convênios, contratos de repasse e os repasses do programa de aceleração do crescimento (PAC), têm-se mostrado primordial para a União em parceria com os estados e municípios, na implementação de políticas públicas e demais ações governamentais. Apesar de, o assunto abranger tanto estados e municípios, dar-se-á ênfase aos estados, visto que no âmbito da segurança pública os corpos de bombeiros e as polícias civis e militares são regidos pelos estados e Distrito Federal, onde a carência de recursos é evidente e a descentralização de recursos da União para alguns estados virou uma realidade. Nesse contexto abordar-se-á a primeira legislação efetiva no que tange a transferências voluntárias, que foi a Instrução Normativa nº 01/97 da Secretaria do Tesouro Nacional (IN/STN nº 01/97), a Portaria Interministerial MP/MF/MCT nº 127, a Lei 101/2000, que trata de algumas disposições acerca de transferências voluntárias, o Decreto nº 6.170/2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, Lei nº 10.201/2001 que dispõe sobre a criação do Fundo nacional de segurança pública, Lei nº 11.530/2007, que dispõe sobre a criação do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania, Lei nº 11.578/2007 que instituiu o PAC, outras leis e acórdãos do Tribunal de Contas da União (TCU), assim como alguns conflitos e críticas atinentes às transferências.

**PALAVRAS-CHAVE:** Transferências Voluntárias e Obrigatórias. União. Estados. Segurança Pública.

**ABSTRACT:** Voluntary and compulsory transfers, among which stand out the covenants, contracts of onlendings and onlendings of the growth acceleration programme (PAC), have been very relevant to the Union, in partnership with other bodies in the implementation of public policies. Although it cover both States and municipalities, emphasis will be given to Member States, because in the context of public security, fire departments and the military and civilian police are governed by States and the Federal District, where the lack of resources is evident. In this context will address the first effective legislation with regard to voluntary transfers, which was Normative Instruction No. 01/97 of the National Treasury Secretariat (IN/STN no 01/97), the Interministerial MP/MF/MCT nº 127, law 101/2000, which deals with the provisions regarding voluntary transfers, the Decree No. 2007/6,170, which adopts provisions concerning the rules governing transfers of Union resources, Law No. 10,201/2001 adopts provisions concerning the creation of the

national public security Fund, law No. 11,530/2007, which States on the creation of the national programme for public security with citizenship, law No. 11,578/2007 establishing the (PAC), and the judgments of the Court of audit (TCU), as well as some conflicts and criticisms relating to shipments.

**KEYWORDS:** Voluntary Transfers Compulsory and. Union. Member States. Public Security.

## INTRODUÇÃO

Tomando por base Amorim, Orzil e Simões<sup>1</sup>, verificou-se que o convênio passou a existir como instrumento da gestão pública em 1967, com o Decreto-Lei nº 200; no entanto, somente em 1986, após a criação da Secretaria de Tesouro Nacional, e com edição do Decreto nº 93.872/1986, observou-se uma melhor regulamentação da utilização do convênio como instrumento de descentralização, assim como maior controle financeiro, contábil e disciplinamento na execução de convênios, pois anteriormente a desorganização e o descontrole eram evidentes nas finanças públicas do país.

Acerca do instrumento convênio, houve um avanço relevante após o Decreto nº 93.872/1986, mas a edição da IN/STN nº 01/97 contribuiu para a consolidação da doutrina de descentralização de recursos da União para outros entes, visto que essa norma abrangeu o instrumento convênio de forma completa, em todas as suas fases, e ainda definiu e conceituou convênios e outros personagens e termos atinentes à matéria.

Observou-se que apesar dos esforços do Governo Federal, através da Secretaria de Tesouro Nacional, ficaram algumas lacunas na IN/STN nº 01/97, que foram refletidas na execução e prestação de contas dos convênios. Durante a vigência da IN/STN nº 01/97 (janeiro de 1997 à maio de 2008) houve um grande número de convênios celebrados, e para se ter idéia, foram descentralizados somente para os estados, cerca de R\$ 33.005.829.000,00 (trinta e três bilhões, cinco milhões e oitocentos e vinte e nove mil reais), dado evidenciado na tabela 3.

Diante desse quadro de convênios celebrados, somados aos que foram celebrados posteriormente (já norteados pela Portaria 127/2008), foi feito um levantamento em 2009, onde de acordo com dados do SIAFI, havia aproximadamente 60 mil processos de prestações de conta por analisar ou que não foram apresentadas pelos convenentes.

1 AMORIM, Almério Cançado de; ORZIL, Alexandre; SIMÕES, Gláucia Maria. *Convênios públicos: a nova legislação*. 1. ed. Brasília, DF: Orzil, 2010. p. 13

Apesar da consolidação das transferências voluntárias da União para os estados e municípios terem ocorrido na década de 90, somente nos anos 2000, a segurança pública passou compartilhar dessa prática, de forma mais efetiva, principalmente após acontecimentos desastrosos envolvendo as polícias, entre os quais se destaca o incidente da morte da professora no Rio de Janeiro (ônibus 175), onde a evidenciação pela mídia da ineficiência, obsolescência dos materiais e equipamentos, questionamentos no campo da capacitação e formação dos profissionais de segurança pública e, consolidação desses questionamentos através de análises e estudos desenvolvidos por especialistas em segurança pública e sociólogos. O governo federal, diante desse quadro, começou a intervir de forma incisiva, desenvolvendo políticas públicas, e efetivando-as primeiramente através da criação do fundo nacional de segurança pública, depois do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI.

No contexto das transferências obrigatórias tem-se o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o qual foi instituído em 2007, através da Lei nº 11.578/2007, com a finalidade de estimular o investimento privado, ampliação dos investimentos públicos nas mais diversas áreas e também tendo como foco a melhoria da qualidade do gasto público.

De acordo com a Constituição Federal a segurança pública é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: polícia federal, polícia rodoviária federal, polícia ferroviária federal, polícias civis, polícias militares e corpos de bombeiros militares. Para fins desse estudo abordaremos a segurança pública no âmbito estadual que engloba as polícias civis, polícias militares e corpos de bombeiros militares, assim como as dificuldades de aparelhamento, padronização de procedimentos e qualificação desses profissionais de segurança pública.

## **1 CONVÊNIOS E CONTRATOS DE REPASSE**

Os acordos (instrumentos), pelos quais a União pode descentralizar a execução de ações, e conseqüentemente, transferir voluntariamente recursos para os estados da federação, são os convênios e os contratos de repasse. Os demais instrumentos são: os termos de parcerias que são celebrados entre a União e as entidades privadas sem fins lucrativos; e o termo de cooperação que são celebrados entre órgãos públicos federais.

A Portaria 127/2008, em seus incisos V e VI §1º art. 1º, conceitua contatos de repasse e convênio, respectivamente, como:

IV – contrato de repasse - instrumento administrativo por meio do qual a transferência dos recursos financeiros se processa por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal, atuando como mandatário da União.

V - [...]

VI – convênio - acordo ou ajuste que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando à execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação.

Os contratos de repasse são semelhantes aos convênios, no entanto, transferência dos recursos financeiros se processa por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal, atuando como mandatário da União, que atualmente tem-se a participação da Caixa Econômica Federal e do Banco do Brasil. A atuação desses mandatários é evidenciado principalmente em contratos de repasse que têm como objetos obras públicas ou outras ações que determinado concedente não dispõe de estrutura para acompanhar a execução do programa de trabalho.

Antes da Portaria 127/2008, a IN/STN nº 01/97 disciplinava a celebração de convênios que tinham por objeto a execução de projetos ou realização de eventos; com relação aos contratos de repasse, estes eram equiparados à figura do convênio, conceituada na IN/STN nº 01/97.

Para celebração de convênios e contratos de repasse, os estados devem observar uma série de exigências e pré-requisitos, onde algumas delas estão elencadas na Lei 101/2000, Decreto no 6.170/2007 e na Portaria 127/2008, entre e são as seguintes: credenciamento no Siconv; as propostas de convênio ou contrato de repasse devem ser igual ou superior R\$ 100.000,00; existência de dotação específica; comprovação, por parte do beneficiário, de que se acha em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor (essa comprovação é observada no cadastro único de convênio - CAUC), bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dele

recebidos e previsão orçamentária de contrapartida; além de outras previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

## 2 PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO (PAC)

O PAC foi lançado pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, e em tese, seus objetivos eram estabilizar a economia e promover o crescimento do país. E, de acordo com balanço do comitê gestor do PAC, os objetivos foram alcançados, o Brasil reuniu bons indicadores que permitiam afirmar tal situação. O país também passou a gozar de boa reputação perante os países desenvolvidos, e conseqüentemente, atraíram-se investidores.

O PAC tem como focos a infraestrutura (transporte, habitação e saneamento), melhor regulação na área ambiental, desoneração tributária, medidas fiscais em longo prazo, estímulo financiamentos e créditos. O capital utilizado no PAC é originário das seguintes fontes principais: recursos da União (orçamento do governo federal), capitais de investimentos de empresas estatais (exemplo: Petrobrás) e investimentos privados com estímulos de investimentos públicos e parcerias.

O PAC teve sua primeira etapa desenvolvida entre os anos de 2007 a 2010, e segundo dados do IBGE, explanados na tabela 4, houve crescimento de 4,6 % ao ano, e apesar do previsto ter sido 4,9% ao ano, foi bem maior que o período de 2003 a 2006 (3,55 ao ano) e muito superior ao período de 1999 a 2002. A segunda etapa compreende o período de 2011 a 2014, e a segurança pública ganhou posição de destaque nas ações do referido programa, com previsão inicial de 1,6 bilhões de reais, no entanto, existe a grande probabilidade desse número ser alterado, principalmente por questões políticas, que já eram previstas por Bugarin e Ferreira<sup>2</sup>, os quais já afirmavam que a presença das influências político-partidárias era significativa nas transferências intergovernamentais; cabe ressaltar que as ações do PAC em segurança pública ainda não foram efetivadas.

É salutar afirmar que, depois de vários governos, o país tinha um planejamento de ações consistentes que estavam em processo de implementação, onde se resgatou o planejamento em infraestrutura, retomada de investimentos em setores estruturantes, crescimento do emprego e renda, incentivos ao investimento público e privado e, principalmente, construção de uma infraestrutura necessária para sustentar o crescimento do Brasil. Vale frisar que o referido programa só terá êxito, por completo, se houve forte articulação no Governo Federal

2 BUGARIN, Mauricio S; FERREIRA Ivan F. S. *Transferências Voluntárias e Ciclo Político-Orçamentário no Federalismo Fiscal Brasileiro*. Rio de Janeiro, RJ: RBE, 2010. p. 271

e se for executado em parceria com estados, municípios e com a iniciativa privada.

Os problemas da segurança pública caminham paralelamente ao crescimento das cidades, e as ações do Estado devem propiciar à sociedade plena harmonia dessas variáveis. E Gomes<sup>3</sup> coloca que,

O tema – espaço urbano e criminalidade – é multi e interdisciplinar, caracterizado pela realidade e não pela abstração, classificando-se como um problema de ação para o qual recolhemos informações e as organizamos a favor da solução.

O PAC concorreu para o aumento do produto interno bruto (PIB) do país, aumento da infraestrutura, e a inclusão da segurança pública nesse contexto foi salutar, ou seja, tal programa governamental é justamente a ação proposta por Gomes, a fim de organizar uma solução, que tem como fim o direito fundamental do cidadão e dever inalienável do Estado. Baseado em Carvalho<sup>4</sup>, pode-se afirmar que quando a segurança pública não é tratada com seriedade e como política de Estado, os custos com vítimas, criminosos e demandas processuais aumentarão, e serão arcados pelo próprio Estado, assim como pela sociedade civil.

### **3 PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS E AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS NA ÁREA DE SEGURANÇA PÚBLICA**

Após alguns acontecimentos e ações desastrosas das polícias dos estados, o governo federal interveio de forma mais incisiva, por meio da descentralização de recursos da União para os estados da federação, onde o grande marco foi a criação do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), através da lei nº 10.201/2001, a qual já frisava que recursos do FNSP poderão ser aplicados diretamente pela União ou repassados a outros entes mediante convênios, ou demais acordos previstos em lei, como por exemplo, os contratos de repasse; e posteriormente, mais precisamente em 2007, o governo federal lançou o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania, através da lei nº 11.530.

O FNSP tinha como objetivo inicial apoiar projetos de responsabilidade dos governos dos estados e do Distrito Federal, na área de segurança pública; abrangendo também projetos sociais de prevenção à violência, desde que enquadrados no Plano Nacional de Segurança

3 GOMES, Carlos Alberto da Costa. *Espaço urbano e criminalidade: uma breve visão do problema*. Salvador, BA. 2004. p.5

4 CARVALHO, Alexandre Y.X., et al. *Análise dos custos e conseqüências da violência no Brasil*. 2007. p. 4.

Pública; mas a lei nº 10.201/2001 sofreu algumas mudanças na sua redação original, e coloca como objetivo do FNSP o seguinte:

Art. 1º Fica instituído, no âmbito do Ministério da Justiça, o Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP, com o objetivo de apoiar projetos na área de segurança pública e de prevenção à violência, enquadrados nas diretrizes do plano de segurança pública do Governo Federal.

Tomando como norte a legislação que criou o FNSP, e já especificando a sua abrangência citam-se o(a): reequipamento, treinamento e qualificação das polícias civis e militares, corpos de bombeiros militares, sistemas de informações, de inteligência e investigação, bem como de estatísticas policiais, estruturação e modernização da polícia técnica e científica, programas de polícia comunitária e programas de prevenção ao delito e à violência.

A Lei 10.201/2001 coloca ainda que o estado da federação somente poderá celebrar convênios ou contratos de repasse se, ainda na fase de projeto, comprometer-se na realização de diagnóstico dos problemas de segurança pública e apresentação das respectivas soluções, desenvolvimento de ações integradas dos diversos órgãos de segurança pública, qualificação das polícias civis e militares, corpos de bombeiros militares, redução da corrupção e violência policiais, redução da criminalidade e insegurança pública e repressão ao crime organizado.

O Programa Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) foi incluído no Plano Plurianual da União do período de 2004 a 2007, sendo que este deu continuidade Programa Segurança do Cidadão, existente no PPA anterior. O objetivo do SUSP, o qual é gerenciado pela Secretaria Nacional de Segurança Pública, é ampliar a eficiência, eficácia e a efetividade do Sistema de Segurança Pública e Defesa Civil mediante a reestruturação, integração e modernização de suas organizações em todo o território nacional para a prevenção e o controle da criminalidade; e a principal fonte de recursos para execução das ações orçamentárias desse programa é o FNSP, onde os estados da federação são os principais parceiros nessa descentralização de recursos, a serem aplicados nas Polícias e Corpos de Bombeiros.

As ações orçamentárias do SUSP são mais voltadas para o profissional de segurança, para as instituições e prevenção da violência, entre as quais se citam: integração do sistema de educação e valorização dos profissionais, estruturação da Força Nacional de Segurança Pública, integração de informações de segurança pública, implementação

de operações policiais qualificadas, modernização das instituições (aparelhamento e estruturas físicas).

O PRONASCI foi instituído em 2007 pela lei 11.530/2007, a qual já enfatiza em seu artigo 1º que o referido programa deve:

Ser executado pela União, por meio da articulação dos órgãos federais, em regime de cooperação com Estados, Distrito Federal e Municípios e com a participação das famílias e da comunidade, mediante programas, projetos e ações de assistência técnica e financeira e mobilização social, visando à melhoria da segurança pública.

De acordo com a legislação em referência (após algumas alterações) e também tomando por base o Guia de Orientações 2010 PRONASCI no sistema de gestão de convênios (SICONV), elaborado pelo Ministério da Justiça, o PRONASCI destina-se a articular ações de segurança pública no campo da prevenção, controle e repressão da criminalidade, atuando em suas raízes socioculturais, sendo que essas ações devem ser executadas em parcerias com as políticas sociais, assim como através da integração da União com os demais entes.

As diretrizes do PRONASCI (que são bem mais abrangentes que a do SUSP, pelo menos no contexto social) estão constantes na lei de criação do referido programa; algumas delas merecem certo destaque, como: a promoção dos direitos humanos, intensificação da cultura da paz, combate a qualquer forma de preconceito, ampliação de medidas e combate ao crime organizado e à corrupção policial, desarmamento, criação e fortalecimento de redes sociais comunitárias, conselhos tutelares, valorização dos profissionais de segurança pública, modernização das instituições de segurança pública, participação efetiva da sociedade civil, promoção de estudos, pesquisa e indicadores sobre a violência, entre outros.

O foco etário do PRONASCI são os jovens de 15 a 24 anos; o foco social é a juventude e adolescentes egressos do sistema prisional, ou em situações de vulnerabilidade social; o foco territorial são os logradouros com altos índices de homicídios e crimes violentos; e o foco repressivo é o combate ao crime organizado.

A lei de criação do PRONASCI enfatiza que o referido programa deverá ser executado de forma integrada pelos órgãos federais envolvidos e os entes que se vincularem voluntariamente, mediante instrumentos previstos na legislação; no entanto os potenciais parceiros na execução do PRONASCI deverão aceitar algumas condições previstas na própria lei de criação do PRONASCI.

#### 4 ATUAÇÃO DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE NA EXECUÇÃO DE INSTRUMENTOS DE TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS E OBRIGATÓRIAS

A fiscalização dos recursos da União, entre os quais elencamos as transferências voluntárias e obrigatórias será exercida pelo Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas da União e também pelos Sistemas de Controle Interno. A atuação dos órgãos de controle, onde se destaca o Tribunal de Contas da União (TCU) e Controladoria Geral da União (CGU), no que tange à transferência de recursos federais aos Estados da federação, é fundamental, e podem ser deflagradas por solicitação do Congresso Nacional, denúncias, representações, imprensa, e por iniciativa dos órgãos de controle, conforme preconiza a legislação que rege os referidos órgãos. E como já foi explanado neste trabalho, e tomando por base, Amorim, Orzil e Simões<sup>5</sup>, havia aproximadamente 60 mil processos de prestação de contas de convênios não analisados ou não apresentados pelos convenientes, apesar de expirado os prazos de entrega. Fernandes<sup>6</sup> ainda destaca a imprescritibilidade de ações de ressarcimento de dívidas com a administração pública motivadas por danos causados ao erário.

Ainda em Amorim, Orzil e Simões<sup>7</sup>, constatou-se que o valor associado às prestações de contas pendentes e citadas no parágrafo anterior perfazia um valor de R\$ 24, 1 bilhões, e ainda existiam convênios das décadas de 70 e 80 que não tiveram a prestação de contas aprovadas. Diante dessa alarmante situação o TCU, a CGU e os Ministérios da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão somaram esforços para reverter esse quadro, onde o resultado das discussões foi a implantação do SICONV.

O SICONV é o sistema informatizado do Governo Federal, o qual partir de 1º de setembro de 2008, teve início a obrigatoriedade sua utilização para proposição, celebração, liberação de recursos, acompanhamento da execução dos acordos e a prestação de contas dos recursos repassados voluntariamente pela União, através de convênios, contratos de repasse, e outros acordos. Tal plataforma foi advento dos acórdãos do TCU nº 788/2006 e 2066/2006, os quais tinham como assunto, a determinação ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para que apresentasse

5 AMORIM, Almério Cançado de; ORZIL, Alexandre; SIMÕES, Gláucia Maria. *Convênios públicos: a nova legislação*. 1 ed. Brasília, DF: Orzil, 2010. p. 14.

6 FERNANDES, J. U. Jacoby. *Tomada de contas especial: processo e procedimento na administração pública e nos tribunais de contas*. Belo Horizonte, MG: Fórum, 2009. p.539

7 AMORIM; ORZIL; SIMÕES, op. cit., p. 14.

ao TCU, estudo técnico para implementação de sistema de informática em plataforma web que permitisse o acompanhamento on-line de todos os convênios e outros jurídicos utilizados para transferir recursos federais a outros órgãos / entidades, entes federados e entidades do setor privado, que possa ser acessado por qualquer cidadão via rede mundial de computadores, contendo informações relativas aos acordos celebrados.

O SICONV, apesar de estar passando por constantes aperfeiçoamentos desde que foi criado, já trouxe benefícios de extrema relevância na gestão de acordos entre a União e outros entes, por exemplo: transparência, reduziu o custo operacional, automatizou o ciclo de vida dos acordos, viabilizou a integração com demais sistemas e bancos, e principalmente, facilitou a fiscalização e o controle por parte dos órgãos responsáveis por tal missão, e também por parte da sociedade civil, visto que também através do Siconv, é permitido fazer denúncias de potenciais irregularidades na aplicação de recursos públicos.

De acordo com o artigo 1º da Lei 8443/1992, e no que cabe aos instrumentos de transferências voluntárias e obrigatórias, cabe ao TCU,

I - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos das unidades dos poderes da União e das entidades da administração indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário;

II - proceder, por iniciativa própria ou por solicitação do Congresso Nacional, de suas Casas ou das respectivas comissões, à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das unidades dos poderes da União e das demais entidades referidas no inciso anterior.

Com relação à aplicação de recursos federais, cabe também ao TCU aplicar sanções aos agentes que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário, entre essas sanções, destaca-se a multa de até cem por cento do valor atualizado do dano causado ao erário, arresto dos bens dos responsáveis julgados em débito (por intermédio do Ministério Público), inabilitação ao infrator por um período que variará de cinco a oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública. Outra sanção bastante rigorosa aplicada pelo TCU, constante em Fernandes<sup>8</sup> é o desconto em folha,

8 FERNANDES, J. U. Jacoby. *Tomada de contas especial: processo e procedimento na administração pública e nos tribunais de contas*. Belo Horizonte, MG: Fórum, 2009. p. 538

onde o TCU ordena o desconto em folha de pagamento sem autorização do servidor para pagamento de dívidas decorrentes de contas julgadas irregulares, ou seja, o desconto da dívida é feita diretamente na remuneração do responsável, sendo dispensável a sua manifestação de vontade.

O TCU é responsável pelo controle externo, e à CGU o interno; de acordo com a Lei nº 10.683/2003, cabe à CGU dar o devido andamento às representações ou quaisquer denúncias fundamentadas que receber, relativas à lesão ou ameaça de lesão ao patrimônio público; sendo que a CGU encaminhará à Advocacia Geral da União os casos que configurem improbidade administrativa e todos quantos recomendem a indisponibilidade de bens, o ressarcimento ao erário e outras providências a cargo daquele órgão, bem como provocará, sempre que necessária, a atuação do TCU, para assim resguardar a fiel aplicação dos recursos públicos ao fim que fora proposto.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Brasil é um país continental, e a criação do FNSP - SUSP e PRONASCI foram intervenções da União, através do Ministério da Justiça, nas Secretarias de Segurança, mais especificamente nas Polícias e nos Corpos de Bombeiros, os quais estavam defasados tanto na questão educacional, aparelhamento e procedimentos operacionais da atividade fim de cada órgão, além de valorização profissional quase inexistente; e diante dessa situação a sociedade sofria as conseqüências da situação caótica que se encontrava a segurança pública.

Após a implementação desses programas nos anos 2000, e consequentemente injeção de recursos federais nos Estados, houve uma melhora significativa nas variáveis: aparelhamento, prevenção da violência, promoção da paz, qualificação e valorização profissional dos profissionais de segurança pública; no entanto os esforços devem ser incessantes, assim como o aperfeiçoamento desses mecanismos, visto que Durkheim apud Gomes<sup>9</sup> coloca a criminalidade como fenômeno social, e fato próprio da existência humana, portanto fato social, e, por conseguinte é dinâmico em sua essência.

A descentralização de recursos aos estados movimentou mais de 47 bilhões de reais, conforme tabela 1 e tabela 3; atualmente, os gestores não podem se furtar dessa prática na condução das suas ações e decisões, visto que a União, através de acordos (convênios e contratos de repasse), almeja por em prática seus programas governamentais em parceria com

9 GOMES, Carlos Alberto da Costa. *Espaço urbano e criminalidade: uma breve visão do problema*. Salvador, BA. 2004. p. 3.

outros entes. Vale frisar que a descentralização de recursos federais para os estados gera a obrigação de prestar contas, além de executar fielmente o objeto do acordo, sob pena de glosa do repasse federal. Além disso, segundo Bugarin e Ferreira<sup>10</sup> destaca que as transferências intergovernamentais no Brasil são significativamente influenciadas por motivações político-partidárias, o que compromete seriamente a correta aplicação dos recursos públicos na execução de ações governamentais.

A atuação dos órgãos de controle, nas ações de descentralização de recursos da União, deve salvaguardar a probidade administrativa na aplicação e gestão desses recursos e, principalmente, o alcance do objeto para o qual se destinou o recurso federal. Atualmente, o TCU está mais flexível na apuração de certas situações que envolvem recursos federais, não aplicando somente a 'lei seca' (sem contextualização), ou seja, essa corte passou também a dar maior peso à avaliação dos resultados, relegando a segundo plano, algumas pequenas falhas na execução dos acordos. Já existiram até situações em que muito embora os recursos não terem sido aplicados diretamente no objeto do convênio, mas foram na mesma área, com benefício à comunidade situações essas evidenciadas nos Acórdãos 416/2005 – TCU – 2ª Câmara e 7836/2010 – TCU – 1ª Câmara.

Fatos descritos no parágrafo anterior são louváveis, no entanto, não são regras, mas sim exceções aplicadas ao fato concreto; verifica-se também a correta aplicação da ciência do direito, visto que o direito é dinâmico, e por vezes tais decisões dessa nobre corte evitam determinações aos convenientes no sentido de recolherem valores astronômicos à União, e esses recolhimentos quase sempre comprometem seriamente as finanças de determinado ente; e o convênio que antes fora um bom caminho na sua gestão, transformou-se num verdadeiro problema.

Nesse contexto de execução de acordos, o mais interessante seria os concedentes ou contratantes cumprirem o disposto no artigo 52 da Portaria 127/2008, o qual prevê:

Art. 52. O concedente ou contratante deverá prover as condições necessárias à realização das atividades de acompanhamento do objeto pactuado, conforme o Plano de Trabalho e a metodologia estabelecida no instrumento, programando visitas ao local da execução com tal finalidade que, caso não ocorram, deverão ser devidamente justificadas.

---

10 BUGARIN, Mauricio S; FERREIRA Ivan F. S. *Transferências Voluntárias e Ciclo Político-Orçamentário no Federalismo Fiscal Brasileiro*. Rio de Janeiro, RJ: RBE, 2010. p. 294.

A orientação ao ente conveniente tem como finalidade assegurar a correta aplicação dos recursos e evitar potenciais falhas na execução do acordo, para que não ocorra glosa de recursos, pois não é interessante para o órgão repassador dos recursos a glosa, mas sim o alcance do objeto, que é de interesse de ambas as partes. Em alguns estados, as verbas destinadas à segurança pública são escassas e, grande parte das ações dos estados na área de segurança pública dependem unicamente dos programas governamentais da União, diante de tal situação é desastrosa para qualquer gestão uma glosa integral de recursos, pois estes são corrigidos monetariamente.

O TCU também já se manifestou no sentido de que, os convenientes devem se preparar para celebrar instrumentos de descentralização de recursos da união, desde a elaboração de projetos até a prestação de contas comprovando alcance dos objetivos, pois uma estrutura incipiente para executar convênios ou contratos de repasse não são justificativas perante a corte de TCU diante de uma tomada de contas especial.

Mesmo diante desses novos caminhos (descentralização de recursos federais aos estados), percebe-se a predominância do caráter sempre reacional das ações do Estado (seja União ou Estados da Federação). Desenvolvem ações de crescimento, desenvolvimento, infraestrutura, mas dificilmente, observam-se ações proativas no campo da segurança pública; visto que, somente se observa ações efetivas quando se está ultrapassando o limite do tolerável.

## ANEXO ÚNICO

**TABELA 1 – TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DA UNIÃO AOS ESTADOS 1997 A 2011 (R\$ MIL)**

| AC        | AL        | AP        | AM        | BA        | CE        | DF        | ES        | GO        |
|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 1.043.802 | 1.719.294 | 376.552   | 1.030.490 | 2.982.812 | 2.562.914 | 979.678   | 475.913   | 1.303.854 |
| MA        | MT        | MS        | MG        | PA        | PB        | PR        | PE        | PI        |
| 1.428.997 | 1.043.998 | 1.054.274 | 4.260.902 | 1.608.806 | 1.711.811 | 1.808.649 | 3.447.047 | 1.816.320 |
| RJ        | RN        | RS        | RO        | RR        | SC        | SP        | SE        | TO        |
| 2.406.939 | 1.587.081 | 1.752.106 | 532.151   | 411.341   | 1.471.802 | 5.794.567 | 1.053.668 | 1.582.462 |

**Fonte:** Secretaria do Tesouro Nacional / Ministério da Fazenda

**TABELA 2 – TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DA UNIÃO POR REGIÃO 1997 A 2011 (R\$ MIL)**

| Norte     | Nordeste   | Centro-Oeste | Sudeste    | Sul       |
|-----------|------------|--------------|------------|-----------|
| 6.585.605 | 18.309.944 | 4.381.803    | 12.938.321 | 5.032.557 |

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional / Ministério da Fazenda

**TABELA 3 – TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DA UNIÃO AOS ESTADOS POR LEGISLAÇÃO VIGENTE (R\$ MIL)**

| VALOR R\$             | TOTAL             |
|-----------------------|-------------------|
| Vigência IN n° 01/97  | 33.005.829        |
| Vigência Port. 127/08 | 14.242.401        |
| <b>TOTAL</b>          | <b>47.248.229</b> |

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional / Ministério da Fazenda

**TABELA 4 – TAXA DE CRESCIMENTO MÉDIO DO PIB (EM %AA)**

| Período     | Efetivo | Proposta do PAC 1 * |
|-------------|---------|---------------------|
| 1995 – 1998 | 2,5     | -                   |
| 1999 – 2002 | 2,1     | -                   |
| 2003 – 2006 | 3,5     | -                   |
| 2007 – 2010 | 4,6     | 4,9                 |

Fonte: IBGE (elaboração: Ministério da Fazenda/ Secretaria de Política Econômica)

\* A proposta do PAC 1, apresentada em janeiro de 2007, era de crescimento do PIB de 4,5% em 2007 e 5% em 2008, 2009 e 2010.

#### REFERÊNCIAS

AMORIM, Almério Cançado de; ORZIL, Alexandre; SIMÕES, Gláucia Maria. *Convênios públicos: a nova legislação*. 1 ed. Brasília, DF: Orzil, 2010.

BRASIL. *Balanço 4 anos PAC programa de aceleração do crescimento*. Brasília, DF: Comitê Gestor do PAC, 2010.

BRASIL. *Constituição Federal*. Brasília, DF: Senado, 1988.

- BRASIL. *Lei nº 101/2000*. Brasília, DF: Senado, 2000.
- BRASIL. *Lei nº 10.201/2001*. Brasília, DF: Senado, 2001.
- BRASIL. *Lei nº 11.530/2007*. Brasília, DF: Senado, 2007.
- BRASIL. *Lei nº 11.578/2007*. Brasília, DF: Senado, 2007.
- BRASIL. *Decreto nº 6.025/2007*. Brasília, DF: Casa Civil, 2007.
- BRASIL. *Decreto nº 6.170/2007*. Brasília, DF: Casa Civil, 2007.
- BRASIL. *Guia de orientação 2010: programa nacional de segurança pública com cidadania no siconv*. Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2010.
- BRASIL. *Instrução normativa nº 01/97*. Brasília, DF: Secretaria do Tesouro Nacional, 1997.
- BRASIL. *Portaria interministerial nº 127/2008*. Brasília, DF: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Fazenda e do Controle e da Transparência, 2008.
- BUGARIN, Mauricio S; FERREIRA Ivan F. S. *Transferências Voluntárias e Ciclo Político-Orçamentário no Federalismo Fiscal Brasileiro*. Rio de Janeiro, RJ: RBE, 2010.
- CARVALHO, Alexandre Y.X., et al. *Análise dos custos e conseqüências da violência no Brasil*. 2007.
- FERNANDES, J. U. Jacoby. *Tomada de contas especial: processo e procedimento na administração pública e nos tribunais de contas*. Belo Horizonte, MG: Fórum, 2009.
- GOMES, Carlos Alberto da Costa. *Espaço urbano e criminalidade: uma breve visão do problema*. Salvador, BA. 2004.
- ROCHA, Lincoln Magalhães da. *Relatório de avaliação de programa: programa sistema único de segurança pública*. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 2005.

---

## O PARADIGMA TERRITORIAL NO PLANEJAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA NOVA RELAÇÃO ENTRE ESTADO E SOCIEDADE?

*THE PARADIGM IN TERRITORIAL PLANNING OF PUBLIC POLICIES: A NEW RELATIONSHIP BETWEEN STATE AND SOCIETY?*

---

*Sandro Pereira Silva*  
*Técnico de Planejamento e Pesquisa*  
*Instituto de Pesquisa e Planejamento Econômico – IPEA*

SUMÁRIO: Introdução; 1 Políticas e Planejamento Territorial no Brasil; 2 As Experiências Recentes de Planejamento Territorial no Brasil; 3 Convergências entre os Programas Estudados; 4 Conclusão; Referências.

**RESUMO:** Este trabalho tem como principal objetivo analisar as inovações institucionais e as contradições inseridas na abordagem territorial para o planejamento e implementação de políticas públicas no Brasil. A partir de 2003, surgiram vários programas elaborados no âmbito do governo federal com base em uma perspectiva territorial. De maneira geral, esses programas têm em comum: definem um recorte espacial para sua atuação, priorizam áreas de concentração de pobreza, atuam de forma descentralizada e priorizam instâncias coletivas de deliberação e participação social. Porém, persistem alguns entraves para uma consolidação e institucionalização de fato da abordagem territorial para a ação estatal no Brasil. Entende-se que a retórica discursiva presente nos documentos oficiais não foi acompanhada no mesmo ritmo por inovações normativas que a legitime. Por outro lado, as experiências em curso já desencadearam bons resultados, como a formação de novos arranjos institucionais locais e a maior aproximação entre atores sociais e a gestão de políticas e projetos territoriais.

**PALAVRAS-CHAVE:** Políticas Públicas. Planejamento Governamental. Territórios de Incidência. Participação social. Desenvolvimento Territorial.

**ABSTRACT:** The main objective of this research is to analyze the institutional innovations and contradictions embedded in the territorial approach to the planning and implementation of public policies in Brazil. Since 2003, there were several programs established under the federal government based on a territorial perspective. In general, these programs have in common: define a spatial area for its action, prioritize areas of concentrated poverty, working in a decentralized manner and prioritize instances of collective deliberation and participation. However, there remain some barriers to consolidation and institutionalization of the territorial approach to state action in Brazil. It is understood that the discursive rhetoric in official documents was not accompanied by innovations in rhythm normative legitimacy. On the other hand, the current experiments have triggered good results, as the formation of new institutional arrangements and closer relations between local actors and social policy management and territorial projects.

**KEYWORDS:** Public Policy. Government Planning. Territories of Incidence. Social Participation. Territorial Development.

## INTRODUÇÃO

Nos anos finais de 1990, o governo federal brasileiro passou a considerar a definição de diferentes escalas para o planejamento de suas intervenções, tendo como influência todo o acúmulo da abordagem territorial em curso em vários países da União Européia. Essa abordagem considera o território, definido com base em múltiplas dimensões que lhe conferem sua identidade, como o espaço de mediação social e de incidência de políticas públicas, e, portanto, lócus privilegiado para o planejamento estatal<sup>1</sup>.

Sob essa influência, surgiu no Brasil uma série de políticas públicas nos últimos 10 anos ancoradas em uma abordagem territorial, cada uma com seu enfoque, seus recortes territoriais e seus arranjos institucionais específicos. Diversas instâncias colegiadas (fóruns, conselhos, etc.) envolvendo representantes do poder público e sociedade civil foram constituídas no desenho dessas políticas como instâncias de deliberação.

Com base nessas colocações, este trabalho de pesquisa parte da seguinte indagação: *quais as inovações trazidas pela abordagem territorial nas relações entre Estado e sociedade civil no contexto do planejamento e implementação de políticas públicas no Brasil?* Com base nesse questionamento, buscou-se compreender alguns avanços e contradições na condução desse novo paradigma de intervenção estatal, com seus métodos, instrumentos e procedimentos, ou seja, o foco de análise está mais nos mecanismos de governança estabelecidos pelas políticas do que em seu conteúdo propriamente dito.

### 1 POLÍTICAS E PLANEJAMENTO TERRITORIAL NO BRASIL

A ação deliberada de planejamento estatal teve um marco importante com a criação do Ministério do Planejamento em 1962, no governo de João Goulart. O primeiro ministro a assumir a pasta foi o economista Celso Furtado, reconhecido internacionalmente por seu trabalho como professor na França, sua atuação na CEPAL nos anos 1950 e por seus escritos sobre a economia brasileira e teorias do desenvolvimento econômico. Suas teses fundamentaram as principais ações governamentais de planejamento econômico naquela época e ainda persistem como referência.

A principal ação prática no sentido de reorganização do espaço econômico regional e sua integração nacional foi viabilizada ainda

---

<sup>1</sup> SILVA, Sandro Pereira. *Políticas públicas e agricultura familiar: uma abordagem territorial do PRONAF no Médio Jequitinhonha*. Viçosa: UFV, 2008. Dissertação (Mestrado em Economia) Universidade Federal de Viçosa, 2008.

no governo de Juscelino Kubitschek, em 1959 com, a criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE, como proposta para coordenar um projeto de desenvolvimento do Nordeste, região com maiores índices de pobreza e deficiências estruturais do país. Embora a SUDENE tenha sofrido posteriormente, sobretudo após 1964, deturpações no seu projeto original, o debate em torno do planejamento regional para a ação governamental persistiu. Porém, diferentes autores apontam críticas à base de referência regional brasileira atual, quando, na realidade, existe uma diversidade de padrões territoriais e regionais presentes na definição e na de função de cada núcleo de convívio.

Alguns dos autores abordam a questão do estabelecimento de escalas regionais apropriadas para a elaboração de políticas públicas. Em geral, entendem que as políticas de desenvolvimento com maiores e melhores resultados são aquelas que não discriminam nenhuma escala de atuação e reforçam as ações multiescalares: microregionais, mesorregionais, metropolitanas, locais, entre outras, e o faz de tal maneira que contribui para a construção de escalas espaciais analíticas e políticas adequadas a cada problema concreto a ser diagnosticado e enfrentado. A escolha adequada de escalas para cada iniciativa de ações territoriais deve considerar a complexidade dos cenários e a necessidade de soluções conjuntas coordenadas e articuladas. Contudo, chama-se a atenção para um sobre-empoderação imputado ao território<sup>2</sup>, transformado em sujeito coletivo, difuso, com poder de decisão, e um conseqüente negligenciamento do papel do Estado<sup>3</sup>.

O planejamento de políticas públicas deve levar em conta alguns fatores que irão diferenciá-las entre si. Por um lado, elas se diferenciam em relação a sua matéria de tratamento (educação, saneamento, saúde, habitação, etc.), que a definirá enquanto uma política setorial. Por outro lado, as políticas também se diferem pelo âmbito de sua cobertura, a ser definido pelos gestores e organismos responsáveis, sobretudo quanto ao público a ser beneficiado, quais os critérios de inclusão e, em alguns casos, defini-se também as localidades de sua execução. Assim, a abordagem territorial para o planejamento de políticas públicas auxilia no entendimento dos fenômenos sociais, contextos institucionais e cenários ambientais sob os quais ocorrerá a intervenção desejada, de maneira a propiciar meios mais acurados para

---

2 Para fins deste trabalho, pode-se estabelecer uma definição sintética de território como um espaço de construção histórica e social, de poder instituído (porém não imutável), caracterizado por recursos físicos (naturais e industriais) e valores (históricos e culturais) que estabelece uma relação de identidade ao corpo social que nele habita (SILVA, 2008).

3 BRANDÃO, Carlos. Territórios com classes sociais, conflitos, decisão e poder. In: ORTEGA, Antônio; FILHO, Niemeyer (Orgs.). *Desenvolvimento Territorial: segurança alimentar e economia solidária*. Campinas: Alínea, 2007.

a definição e alcance de metas, parcerias necessárias e instrumentos de implementação<sup>4</sup>.

Para Rodrigues<sup>5</sup>, o território constitui uma base flexível sobre a qual agem diversas forças endógenas e exógenas, de forma que ele se encontra continuamente submetido a pressões de mudanças, conflitos e relações de poder que podem implicar em expansão ou deslocamento. Essas pressões expõem a importância de se manter a “integridade fundamentalmente social do território”. Nesse contexto, afirmou a autora que a noção de território enquanto unidade de planejamento e gestão administrativa possibilita a visualização das possibilidades de atender as complexas demandas sociais “mediante políticas e estratégias de manejo dos recursos econômicos, culturais e ambientais que sustentam a integridade do território” e lhe confere um caráter multidimensional. A temática territorial permitiu ainda a emergência de um discurso de revalorização do meio rural na definição de políticas públicas.

Uma das motivações para a adoção da abordagem territorial no planejamento governamental refere-se à constatação das limitações do município em gerir programas governamentais estratégicos, que muitas vezes exigem a ampliação das ações para além de seus limites políticos. Como exemplos de ações dessa natureza, pode-se citar: projetos ambientais de recuperação de áreas degradadas, gestão de bacias hídricas, articulação de cadeias produtivas ou de arranjos produtivos locais, entre outros. Nesse sentido, as novas institucionalidades geradas em bases territoriais facilitam a articulação e a cooperação de entidades políticas e da sociedade civil, nas três esferas de governo (federal, estadual e municipal), evitando a fragmentação das ações.

Já no entendimento de Sabourin<sup>6</sup>, o planejamento das ações de Estado sob uma ótica territorial envolve três desafios de grande relevância na atualidade, quais sejam:

- i) estabelecer ações que garantam uma representação democrática e diversificada da sociedade, a fim de que os diferentes grupos de atores possam participar mais ativamente das tomadas de decisão e ter mais acesso à informação;

4 PERICO, Rafael. *Identidade e território no Brasil*. Brasília: IICA, 2009.

5 RODRIGUES, Melania P. *Gestão social do território: experiências no estado do Maranhão*. Brasília: IICA, 2005.

6 SABOURIN, Eric. Desenvolvimento rural e abordagem territorial: conceitos, estratégias e atores. In: SABOURIN, Eric; TEIXEIRA, Olívio A. *Planejamento e desenvolvimento dos territórios rurais*. Brasília: Embrapa, 2002.

- ii) realizar ações de capacitação junto aos atores locais para que possa ser formada uma visão territorial de desenvolvimento, rompendo a visão setorial como a única forma de análise; e
- iii) estabelecer novas formas de coordenação das políticas públicas, no que se refere aos recursos, às populações e aos territórios, baseadas em novas lógicas de desenvolvimento.

Portanto, a abordagem territorial possui um interessante instrumental para o planejamento e implementação de políticas públicas. Isso ocorre porque cada localidade ou território caracteriza-se por uma determinada estrutura produtiva, um mercado de trabalho e um sistema produtivo próprios, uma dotação de recursos naturais e infraestruturais, uma tradição cultural, um sistema social e político, sobre os quais se articulam os processos de desenvolvimento local<sup>7</sup>.

## 2 AS EXPERIÊNCIAS RECENTES DE PLANEJAMENTO TERRITORIAL NO BRASIL

Uma das principais referências atuais para a formulação e implantação de estratégias de planejamento territorial é o Programa de Ligações entre Ações do Desenvolvimento da Economia Rural (LEADER). Esse programa surgiu no contexto da União Européia em 1991, tendo como principal objetivo apresentar um enfoque multisetorial e integrado para a dinamização de espaços rurais com base em projetos territoriais inovadores<sup>8</sup>.

No contexto dos países da América Latina, a utilização desses enfoques ainda são muito incipientes. No Brasil, somente com a promulgação da Carta Constitucional de 1988 e da reforma do Estado ao longo da década de 1990 é que a temática territorial começou de fato a ganhar espaço no campo das políticas públicas, sobretudo com a emergência de uma maior descentralização administrativa na gestão de políticas públicas nacionais. Contudo, Guanziroli<sup>9</sup> apontou fragilidades do processo de descentralização ocorrida no Estado brasileiro. Além de não fornecer aos municípios os meios necessários para corresponderem às novas responsabilidades, a descentralização por si só não alterou as relações de poder nos municípios e a forma autoritária e clientelista de governar que ainda caracterizam muitas

7 CEPAL. *Desarrollo económico y descentralización: aproximación a un marco conceptual*. Santiago do Chile, 2000.

8 SARACENO, Elena. Las políticas de desarrollo rural em los procesos de modernización. In: *Seminário Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável*. Brasília, 23-25 de agosto de 2005.

9 GUANZIROLI, Carlos Enrique. Desenvolvimento territorial rural no Brasil: uma polémica. In: *Anais do Congresso da SOBER*, Porto Alegre, 2009.

prefeituras, nem garantiu maiores possibilidades de participação dos grupos mais marginalizados da população.

Bandeira<sup>10</sup> assinalou dois fatos como marcos importantes para a emergência da dimensão territorial no contexto das políticas públicas brasileiras. O primeiro deles refere-se à tentativa de abordar a problemática macroterritorial do desenvolvimento brasileiro na elaboração do Plano Plurianual 2000-2003, que usou como referência o estudo dos *Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento*, realizado pelo governo federal. Já o segundo foi a própria criação do Ministério da Integração Nacional em 1999, que de acordo com a Medida Provisória nº 1.911/1999, possui entre suas competências: “formular e conduzir a política de desenvolvimento nacional integrada”; “formular os planos e programas regionais de desenvolvimento”; e “estabelecer estratégias de integração das economias regionais”.

Em 2000, o Ministério da Integração Nacional elaborou o documento *Bases para as Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional*, o qual propunha uma série de objetivos amplos para a gestão do território, tais como: promover a competitividade sistêmica; mobilizar o potencial endógeno de desenvolvimento das regiões; fortalecer a coesão econômica e social; promover o desenvolvimento sustentável; e fortalecer a integração continental. Em 2003, o governo federal, por meio da Lei nº 10.683, conferiu a responsabilidade sobre o ordenamento territorial aos ministérios da Integração Nacional e da Defesa. Já em 2006, o Ministério da Integração Nacional apresentou os subsídios para a elaboração da proposta da Política Nacional de Ordenamento Territorial – PNOT.

A partir de 2003, com o início do governo do presidente Lula, outros programas surgiram. Entre os principais programas que adotaram a abordagem territorial para seu planejamento e execução, e que ainda estão em curso, pode-se citar: a Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR; os Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSADs); o Programa Nacional de Desenvolvimento Territorial Sustentável – PRONAT; e o Programa Territórios da Cidadania. É comum haver entre esses programas a sobreposição espacial na definição dos territórios para a intervenção de cada um deles, do tipo: os territórios se coincidirem; o território de um programa encontra-se contido no território de outro, de maior extensão; ou apenas alguns municípios de um território estarem inseridos na

---

10 BANDEIRA, Pedro Silveira. As fronteiras nos processos de integração supranacional. In: DINIZ, Célio campolina. *Políticas de desenvolvimento regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Européia e do Brasil*. Brasília: UnB, 2007.

delimitação territorial de outro programa. No entanto, Fernandes<sup>11</sup> não vê problemas nisso, pois para ele, os territórios são “utilizados de diferentes formas assim como as pessoas assumem e executam distintas funções ou como as relações sociais se mesclam, gerando *multiterritorialidades*”.

Dentre esses programas citados acima, o primeiro é a *Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)*, sob a gestão do Ministério da Integração Nacional (MI). Segundo seu marco institucional, a PNDR “define premissas, parâmetros e critérios básicos para a redução das desigualdades regionais no Brasil e estabelece uma tipologia sub-regional por microrregiões, a partir da qual o Governo Federal poderia orientar as ações a desenvolver no terreno”, e surgiu como “instrumento de planejamento estatal com vistas à redução das desigualdades regionais, exposta como um dos objetivos fundamentais do Brasil pela Constituição de 1988”. O foco das preocupações incide, portanto, na dinamização das regiões e na melhor distribuição das atividades produtivas pelo território nacional.

A PNDR trabalha com o conceito de mesorregião para seus recortes territoriais, sendo identificados inicialmente 13 mesorregiões. Seus seguintes objetivos específicos são: a) dotar as regiões das condições necessárias de infraestrutura, crédito e tecnologia; b) promover a inserção social produtiva da população, a capacitação dos recursos humanos e a melhoria da qualidade de vida; c) fortalecer as organizações sócio-produtivas regionais, ampliando a participação social; e d) estimular a exploração das potencialidades sub-regionais que advêm da diversidade socioeconômica, ambiental e cultural do país.

Para a definição de suas ações, a PNDR leva em consideração a presença de fortes desequilíbrios inter e intrarregionais. As regiões consideradas de alto rendimento concentram-se predominantemente no eixo sul-sudeste do país, enquanto que nas regiões Norte e Nordeste persistem um quadro em que convergem baixos indicadores de renda e pouco dinamismo de sua base produtiva. Com base nesse cenário, as ações da PNDR constituem uma tentativa de diminuição das desigualdades existentes no Brasil. As principais ações são: o Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-árido (Conviver); o Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-regionais (Promeso); o Programa de Organização Produtiva de Comunidades Pobres (Produzir); o Programa de Promoção e Inserção Econômica de Sub-Regiões (Promover); o Plano de Desenvolvimento Estratégico para o Semi-Árido (PDSA); o Plano de Desenvolvimento Sustentável para a Área de Influência da Rodovia BR-163; o Plano para a Amazônica

11 FERNANDES, Bernardo M. Espaços Agrários de Inclusão Social: novas configurações do campo brasileiro. In: *Anais do Encontro Nacional de Geografia Agrária*, n. 16, 2002. p. 206

Sustentável (PAS); o Programa de Desenvolvimento das Áreas de Fronteira (PDAF); e o Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias do Nordeste Setentrional.

Entre as estratégias de governança traçadas pela PNDR para alcançar seus objetivos, primeiramente é criado em cada mesorregião um fórum mesorregional como instrumento para a articulação institucional entre as diversas esferas de governo e organizações da sociedade civil em cada território (mesorregião). Os fóruns assumem função de destaque na concepção da PNDR, pois representam o eixo no qual as articulações se completam, tanto com vistas às atividades de planejamento e definição de prioridades (ações estratégicas), quanto para o acompanhamento e controle da execução de projetos e programas específicos<sup>12</sup>.

Perico<sup>13</sup> apontou a relevância da PNDR para abrigar o discurso do território na esfera do planejamento federal. No entanto, o autor disse haver certa confusão conceitual em seu estatuto na definição das diferentes escalas espaciais com as quais trabalha, tais como região e território. Além disso, como os recortes territoriais das mesorregiões são muito amplos, englobando inclusive diferentes estados em uma única mesorregião, torna-se muito difícil a coordenação e operacionalização de projetos conjuntos no interior dos territórios.

Flores<sup>14</sup> também chamou a atenção para a definição de territórios com largas dimensões. Segundo ele, as grandes diferenças de identidades dentro dos territórios estabelecidos como objetos de intervenção dificultam tanto o estabelecimento de estratégias de valorização dos produtos com base nas especificidades territoriais, como também a formação de arranjos institucionais locais para a execução de políticas.

No entendimento de Bandeira<sup>15</sup>, uma verdadeira política nacional de desenvolvimento regional, como pretende ser a PNDR, apresenta um sentido duplo: de um lado, sustentar uma trajetória de reversão das desigualdades regionais que, à exceção de curtos períodos históricos, não pararam de se ampliar no Brasil; de outro, explorar, com afinco, os potenciais endógenos da magnificamente diversa base regional de desenvolvimento, em conformidade com os fundamentos sociais atuais de uma produção mais diversificada e sofisticada, mas portadora de valores sociais regionalmente constituídos. Contudo, apesar dos esforços

12 MORAES, Mario; LOURO, Sueli (Orgs.). *Estudo sobre a nova estratégia de desenvolvimento regional*. Erechim/RS: Edifapes, 2003.

13 PERICO, op. cit.

14 FLORES, Murilo. *A identidade cultural do território como base de estratégias de desenvolvimento: uma visão do estado da arte*. Projeto RIMISP, 2006.

15 BANDEIRA, op. cit.

empreendidos, a discussão sobre os objetivos que devem presidir a atuação do poder público sobre o território ainda não chegou a um grau de amadurecimento capaz de institucionalizar um nível de consenso necessário, sem o qual, torna-se difícil mobilizar apoio suficiente para alcançar a prioridade necessária para viabilizar políticas ou ações mais efetivas relacionadas com o ordenamento do território.

A segunda ação governamental citada trata dos *Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSADs)*, os quais configuram um desejo de estabelecer uma estratégia de cooperação entre o poder público e a sociedade civil voltada para o apoio logístico e a canalização de recursos para as iniciativas territoriais, projetos e ações estruturantes. Esse programa surgiu em 2003 para a promoção da segurança alimentar e desenvolvimento local, inserido em uma ação maior do governo federal para o combate à fome e à pobreza no Brasil, que foi o Programa Fome Zero, sob responsabilidade do então recém criado Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

Os CONSADs são arranjos territoriais em regiões de baixo índice de desenvolvimento que busca promover a cooperação entre os municípios. Em 2003, foram mapeados e constituídos pelo MDS 40 CONSADs, com pelo menos um em cada estado brasileiro, que correspondem a um total de 585 municípios e uma população de mais de 11 milhões de habitantes. Os critérios de seleção dos municípios pelo MDS foram com base no perfil socioeconômico, destacando também o “perfil rural”, as carências infraestruturais e a presença de agricultura familiar nos municípios. Seu enfoque territorial abrange as seguintes dimensões:

- a) as relações sociais, comerciais, produtivas, políticas e culturais existentes na região;
- b) a dimensão física e ambiental do território [...];
- c) as potencialidades geoestratégicas do território como base dos arranjos sócio-produtivos sustentáveis;
- d) a necessidade de reorganização do território de forma a proporcionar a inclusão social [...];
- e) [...] construção de uma institucionalidade capaz de mediar conflitos, agregar esforços e gerar sinergias de forma a direcionar o processo de integração territorial para os objetivos de segurança alimentar e nutricional e desenvolvimento local;

- f) fortalecimento da identidade territorial e a construção de um sentimento de solidariedade social<sup>16</sup>.

As ações do CONSAD envolvem basicamente três linhas principais: 1) implementação de ações e políticas específicas de segurança alimentar; 2) articulação de iniciativas de competência de outras esferas de governo e instituições da sociedade civil; e 3) gestão participativa com vistas a tornar as comunidades protagonistas de seu processo de emancipação. Eles são concebidos como uma associação intermunicipal, sob orientação da Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN/MDS), com o objetivo de congregiar objetivos sociais do poder público e da sociedade civil para a promoção de ações conjuntas, com foco na segurança alimentar e no desenvolvimento sustentável. Cada consórcio deve buscar o enfrentamento dos problemas de sua região e a alavancagem das potencialidades de cada município de maneira articulada, reunidos por laços de identidades sociais, culturais, ambientais e econômicas.

A partir dos consórcios intermunicipais são escolhidos os membros que irão compor o Fórum do CONSAD, instância máxima deliberativa dentro consórcio e responsável pelas decisões políticas. Os agentes envolvidos têm a incumbência de promover uma articulação para a elaboração de um plano intermunicipal de desenvolvimento sustentável, baseado em um diagnóstico dos principais problemas dos municípios. Cada Fórum deve respeitar dois pressupostos básicos: 1) refletir a pluralidade entre os múltiplos segmentos sociais existentes no território; garantir uma representação majoritária da sociedade civil (2/3 dos membros), buscando estimular e fortalecer a organização social do território como protagonista nas decisões diversas.

Outra ação governamental sob a estratégia de intervenção territorial é o *Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT)*, também iniciada em 2003 e incluída no Plano Plurianual de Aplicações (PPA) 2004-2007, sob a responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e coordenação de sua Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT). O programa, centrado na inclusão e na justiça social, na reativação das economias locais e na gestão sustentável dos recursos naturais, foi concebido para ser implementado no longo prazo, alcançando todos os espaços rurais do Brasil, especialmente os que apresentem características de estagnação

16 JESUS, Clésio M. *Desenvolvimento territorial no Brasil: experiência dos CONSADs*. Dissertação (Mestrado em Economia). Universidade Federal de Uberlândia. Uberlândia, UFU, 2006.

econômica, problemas sociais e riscos ambientais, com forte presença de agricultores familiares e assentados de reforma agrária<sup>17</sup>.

De acordo com as diretrizes do MDA, o desenvolvimento rural, pensado de forma sustentável, tem como meta principal estimular e favorecer a coesão social e territorial das regiões e dos países onde ela é empregada como “elemento harmonizador” dos processos de ordenamento e de desenvolvimento da sociedade em geral. Para alcançar suas principais metas, assim como nos CONSADs e nos Fóruns Mesorregionais, um dos objetivos do PRONAT é articular atuações conjuntas com outros órgãos da administração federal, estadual e municipal, bem como da sociedade civil em geral.

Esses elementos devem propiciar um sentimento de pertencimento aos diversos grupos locais espalhados pelos municípios que o compõem de forma a consolidar uma maior coesão social e territorial entre seus atores sociais. A caracterização geral da denominação “território rural” no âmbito do MDA, além das condições acima, tem por base as microrregiões geográficas que apresentam densidade demográfica menor que 80 habitantes por quilômetro quadrado e população média por município de até 50.000 habitantes, incluindo-se nesses territórios os espaços urbanizados que compreendem pequenas e médias cidades, vilas e povoados<sup>18</sup>. Atualmente, a SDT/MDA atua em 164 territórios rurais, os quais compreendem um total de 2.392 municípios com cerca de 47,1 milhões de habitantes, sendo 16,1 milhões residentes em áreas rurais, segundo critérios do IBGE. Esses territórios abrangem uma área de 52% da superfície nacional.

Uma de suas principais inovações institucionais encontra-se na definição de suas áreas de resultado, que são quatro: articulação de políticas públicas; formação e fortalecimento de redes sociais; dinamização econômica de territórios rurais; e gestão social. Sobre as três primeiras, pode-se dizer que são comuns a qualquer outro programa de desenvolvimento local ou territorial. A novidade fica pelo fato de gestão social estar entre as áreas de resultado do programa, deixando de ser considerada apenas como instrumento para se chegar aos resultados esperados. Ou seja, o fortalecimento da gestão social é por si só um resultado a ser alcançado.

Para fortalecer e garantir o processo de gestão social dos territórios rurais são formados em cada um deles os Conselhos de Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável (CODETER), que são espaços públicos compostos paritariamente por representantes do poder

17 BRASIL. *Referências para uma estratégia de desenvolvimento rural sustentável para o Brasil*. Brasília: MDA/SDT, 2005.

18 Ibid.

público local e sociedade civil. Estes colegiados constituem-se como as instâncias maiores de deliberação no território no que diz respeito a ações prioritárias de desenvolvimento rural sustentável e na definição de políticas públicas, com o objetivo principal de compartilhar o poder de decisão e “empoderar” os atores sociais no sentido de desenvolver a capacidade e habilidades coletivas de transformar a realidade<sup>19</sup>. Os recursos do programa para os projetos territoriais também contemplam recursos para a realização de oficinas, custeio das despesas para as assembléias do CODETER, além do pagamento de um assessor territorial, que se dedica integralmente ao apoio das atividades do CODETER e é a principal personagem de referência no território.

O principal instrumento de planejamento e gestão social no território é o Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS), que apresenta os eixos principais para o planejamento das ações com vistas ao desenvolvimento sustentável do território. Eles são elaborados conjuntamente por consultores contratados pelo MDA e atores sociais locais (agricultores familiares, gestores públicos, representantes de ONGs, sindicatos, instituições de pesquisa, agências financeiras e outras entidades que atuam no âmbito do território), a partir de metodologias participativas para o levantamento e problematização das informações e definição da visão de futuro do território.

Os projetos no âmbito do PRONAT são debatidos no interior dos CODETERs, devendo atender, por um lado, todos os critérios definidos anualmente pelo MDA, e por outro, os eixos estratégicos para o desenvolvimento territorial estabelecidos no PTDRS do território. Todos os projetos aprovados são encaminhados para o Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS), que avalia o mérito de cada projeto, podendo sugerir ajustes ou correções de acordo com as instruções normativas do PRONAT para aquele ano. Após a análise dos projetos, o CEDRS emite um parecer a ser encaminhado para a SDT/MDA, acompanhado de cópia da documentação requerida. Por sua vez, a SDT/MDA emite outro parecer técnico sobre o projeto, e em caso de aprovação, ele será homologado e encaminhado aos agentes financeiros, cujo principal é a Caixa Econômica Federal. Toda essa sequência para a apresentação e seleção dos projetos aponta que os proponentes estão sujeitos às normas que vem de “cima para baixo”. Outra grande preocupação é quanto às exigências burocráticas dos agentes financeiros, tidas

---

19 BRASIL. *Referências para uma estratégia de desenvolvimento rural sustentável para o Brasil*. Brasília: MDA/SDT, 2005..

por muitos atores envolvidos como os principais responsáveis pela paralisação dos projetos<sup>20</sup>.

Em 2008, o programa de desenvolvimento territorial do MDA ganhou maior vulto institucional com o lançamento do *Programa Territórios da Cidadania*. Esse programa é administrado pelo governo federal, por meio do Ministério da Casa Civil, e envolve outros 21 ministérios e autarquias diferentes. Ele visa permitir uma melhor focalização e articulação entre as ofertas de políticas públicas aos municípios de territórios elencados a partir de alguns critérios, como índice de pobreza, baixo IDH, existência de grande número de agricultores familiares e assentados de reforma agrária, etc. Além disso, o governo federal acenou com aumento dos recursos de seus outros programas a esses territórios, bem como com a maior abertura para a participação dos atores sociais locais no planejamento, execução e monitoramento desses projetos, por intermédio de seu respectivo CODETER. No primeiro ano foram escolhidos 60 territórios rurais entre aqueles já homologados pelo MDA, passando em 2009 para 120 territórios. Em seu desenho inicial, o programa reuniu um conjunto de 135 ações de desenvolvimento regional e de garantia de direitos sociais a serem ofertadas.

Segundo Corrêa<sup>21</sup>, o Programa Territórios da Cidadania pode ser considerado um marco na estratégia de planejamento territorial de políticas públicas orquestrada pelo governo federal, na medida em que busca articular o “direcionamento de recursos e programas oriundos de diferentes ministérios para os territórios eleitos como prioritários para receberem tais apoios”. De acordo com a autora, a perspectiva é a de que as ações desenvolvidas articulem aspectos de propostas de políticas “de baixo para cima” (*top down*), articuladas a projetos vindos das próprias comunidades que os recebem (*bottom up*), visando um movimento de descentralização de decisões, de transversalidade de políticas e de contínua avaliação do direcionamento dos recursos. Por outro lado, Corrêa chamou a atenção ao fato de que, ao mesmo tempo em que o número de ministérios envolvidos é um indicador positivo, as várias ações propostas podem gerar dificuldades para o território poder gerir, articular e encaminhar os projetos necessários, dificultando a execução dos recursos. Com isso, os ministérios devem se atentar sobre essa possibilidade e definir, na estrutura normativa de seus programas,

20 FREITAS, Alan. *Desenvolvimento territorial e inovações institucionais no Território Serra do Brigadeiro, Minas Gerais*. Viçosa: UFV, 2011. Dissertação (Mestrado em Extensão Rural) Universidade Federal de Viçosa, 2011.

21 CORRÊA, Vanessa P. Desenvolvimento territorial e a implantação de políticas públicas brasileiras vinculadas a esta perspectiva. *Boletim Regional, Urbano e Ambiental*, n. 3, IPEA, 2009.

recursos e instrumentos para auxiliar o trabalho dos atores locais na elaboração e consolidação dos projetos.

O Programa Territórios da Cidadania não constitui um programa governamental propriamente dito, de acordo com a terminologia empregada no Plano Plurianual. Na verdade, ele constitui mais uma estratégia de articulação de políticas públicas em recortes territoriais prioritários e pré-determinados. Ele não traz também uma inovação em termos de arranjos locais de governança e participação social, já que ele faz uso da estrutura já constituída no arranjo do PRONAT. A única novidade foi a determinação para a inclusão de novos atores nos CODETERs, ligados aos demais temas referentes aos outros ministérios, como cultura, educação, gênero, etc. Com isso, os CODETERs foram incentivados a constituírem câmaras temáticas diversas para o encaminhamento de ações e projetos setoriais, mantendo a assembléia geral como instância máxima de deliberação do território. Porém, não foram destinados novos recursos para essa maior mobilização social que o programa passou a demandar dos territórios, o que obrigou os atores locais a destinar uma parte de seu tempo dedicado à ação territorial para conseguir parcerias que auxiliem nos custos para a mobilização social.

### 3 CONVERGÊNCIAS ENTRE OS PROGRAMAS ESTUDADOS

Com base na análise documental e na literatura empírica sobre os programas relatados acima, observou-se que o histórico das ações governamentais de planejamento territorial se fundamentam a partir de uma crítica ao modelo tradicional de políticas públicas no país, ao substituírem o enfoque municipalista, de gestão autocrática ou centralista, por uma atuação intermunicipal, legitimada pelos agentes sociais. Eles buscam articular em suas engenharias institucionais as seguintes dimensões, com vistas à maior incidência territorial das políticas públicas:

- a) *política*: capacidades e competências para a gestão territorial;
- b) *sociocultural*: identidade e coesão social que facilitem as ações coletivas; e
- c) *econômica*: desenvolvimento e superação dos patamares de pobreza e desigualdade.

De maneira geral, os principais pontos normativos comuns detectados entre os programas, em especial os programas em curso

analisados neste texto, são: definem um recorte espacial para sua atuação; priorizam áreas de concentração de pobreza; atuam de forma descentralizada e interescolar; partem da elaboração de um planejamento estratégico para o desenvolvimento do território; e priorizam instâncias coletivas de deliberação e participação social (espaços públicos), como os conselhos, fóruns, comitês, etc. A superposição de territórios entre diferentes ministérios, que se observa tanto entre os programas analisados como em outros também em curso, não se constitui em um problema maior, já que as escalas e as temáticas para a definição de cada tipo de território são diferentes. Por outro lado, a convergência dos vários espaços públicos criados em uma única instância de participação, organizada em câmaras temáticas de acordo com os interesses dos atores locais e das políticas ofertadas, poderia ser uma ação que permitisse um melhor fluxo de informações entre os atores envolvidos, o que reduziria o custo de transação da gestão dos projetos. O Programa Territórios da Cidadania almejou constituir um desenho dessa natureza, mas ainda não se tem relatos de sucessos alcançados nesse ponto.

Verificou-se também que a extensão geográfica média dos territórios varia bastante tanto entre os programas como entre os territórios do mesmo programa. Isso em parte se explica pelo fato de que a população não está dispersa de maneira homogênea em toda a sua extensão geográfica, havendo fortes disparidades regionais. Além disso, muitos territórios foram criados a partir de outras formações sócio-políticas intermunicipais já existentes. Entende-se que esse fato em si não constitui um problema para os programas, desde que haja mecanismos em seu corpo normativo que possibilitem uma intervenção diferenciada de acordo com algumas especificidades pré-definidas de seus territórios, o que não foi observado em nenhum dos programas.

Em termos de concepção dos programas, deve-se ressaltar que eles também convergem em algumas deficiências. Ortega<sup>22</sup> citou algumas deficiências importantes, tais como: dependência do ambiente macroeconômico, sobretudo em termos de política fiscal; minimização da estrutura das classes sociais e conflitos políticos locais; e desconsideração da inserção histórica na ordem capitalista dos diferentes territórios. Além desses pontos, cita-se também o fato de, em nenhum deles, a questão da concentração fundiária é tratada como um tema importante a ser levado para o debate, dado o fato de o Brasil apresentar uma concentração fundiária alta e permanente. Temas como reforma agrária e regularização fundiária aparecem apenas de maneira vaga e marginal,

22 ORTEGA, Antônio C. Desenvolvimento territorial rural no Brasil: limites e potencialidades dos CONSADS. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 45, n. 2, 2007.

sem apontar mecanismos concretos de viabilização, dado todo o teor de conflituosidade que esses temas carrega sobre si. Por último, cita-se ainda o fator político, já que uma proposta de planejamento nesses termos exige uma concertação bem estabelecida entre os três entes federativos, e como os processos eleitorais ocorrem de dois em dois anos no Brasil, essas pactuações se tornam frágeis por natureza, pois nada garante que os novos governantes honrarão os acordos firmados pelas administrações anteriores.

#### 4 CONCLUSÃO

Este trabalho abordou as principais inovações normativas e institucionais que o paradigma territorial trouxe para a ação de planejamento e implementação de políticas públicas no Brasil. Como essa temática ainda é relativamente nova no campo das políticas públicas e os programas analisados ainda estão em processo de institucionalização, seria muito difícil apontar uma conclusão precisa, com base nos materiais disponíveis, sobre o questionamento aqui proposto.

As análises realizadas permitem um entendimento de que a abordagem territorial supera a visão anterior de desenvolvimento com base nas escalas macrorregionais, que congregam uma realidade extremamente heterogênea para serem pensadas enquanto totalidade. Da mesma forma, ela possibilita um avanço em termos de uma visão essencialmente municipalista, dado que os municípios são instâncias muito numerosas e pequenas para o planejamento de uma ação estatal a nível nacional. Com isso, ela fornece elementos novos que favorecem relação entre as diversas escalas do poder público com as organizações sociais existentes nos territórios de incidência das políticas públicas.

Porém, pôde-se constatar a persistência de alguns entraves para uma consolidação e institucionalização de fato da abordagem territorial no Brasil. Entre os principais entraves diagnosticados estão: a dificuldade em estabelecer programas intersetoriais inovadores; a falta de um marco jurídico mais favorável para o desenvolvimento de programas territoriais de desenvolvimento, onde tanto o território e seus respectivos fóruns deliberativos ganhem maior legitimidade; maior autonomia institucional dos programas com relação aos ciclos político-eleitorais no Brasil; a necessidade de ações diferenciadas para o empoderamento de grupos sociais invisibilizados dada a estrutura de desigualdade social no interior dos territórios brasileiros; os mecanismos de financiamento ainda são inadequados para darem suporte a projetos territoriais estratégicos; e o

desprezo de temas que, a princípio, geram sérios conflitos de interesse no debate territorial, como a reforma agrária e regularização fundiária, levando a crer o processo de definição de projetos territoriais ocorrem apenas sob um contexto de relação harmônico entre as forças sociais presentes, desconsiderando a existência de conflitos.

Esses entraves apontam que a temática territorial ainda não alcançou um nível de prioridade suficiente no campo da decisão política no país, embora apareça cada vez mais como diretriz dos programas governamentais. Entende-se com isso que a retórica discursiva presente nos documentos oficiais não foi acompanhada no mesmo ritmo por inovações normativas que a legitime.

Por outro lado, as experiências em curso já desencadearam bons resultados, como a formação de novos arranjos institucionais locais, a maior aproximação entre atores sociais e a gestão de políticas e projetos territoriais, o que pode ser considerado um ponto de partida importante para uma institucionalização mais forte no país de uma proposta dessa natureza, bem como seu enraizamento pela sociedade nos diferentes contextos territoriais do país. Apesar das diversas dificuldades que ainda persistem, as novas relações contraídas entre sociedade civil e Estado passaram a promover mudanças organizacionais importantes, como a adaptação estrutural para a dinâmica de poder nacional com um emergente projeto de democracia interna participativa.

## REFERÊNCIAS

BANDEIRA, Pedro Silveira. As fronteiras nos processos de integração supranacional. In: DINIZ, Célio campolina. *Políticas de desenvolvimento regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Européia e do Brasil*. Brasília: UnB, 2007.

BRANDÃO, Carlos. Territórios com classes sociais, conflitos, decisão e poder. In: ORTEGA, Antônio; FILHO, Niemeyer (Orgs.). *Desenvolvimento Territorial: segurança alimentar e economia solidária*. Campinas: Alínea, 2007.

BRASIL. *Referências para uma estratégia de desenvolvimento rural sustentável para o Brasil*. Brasília: MDA/SDT, 2005.

\_\_\_\_\_. *Manual de avaliação do Plano Plurianual 2004-2007*. Brasília: MP/SPIE, 2007.

CEPAL. *Desarrollo económico y descentralización: aproximación a un marco conceptual*. Santiago do Chile, 2000.

- CORRÊA, Vanessa P. Desenvolvimento territorial e a implantação de políticas públicas brasileiras vinculadas a esta perspectiva. *Boletim Regional, Urbano e Ambiental*, n. 3, IPEA, 2009.
- DAGNINO, Evelina. *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- FAVARETO, Arilson. *Paradigmas do desenvolvimento rural em questão*. São Paulo: FAPESP, 2007.
- FERNANDES, Bernardo M. Espaços Agrários de Inclusão Social: novas configurações do campo brasileiro. In: *Anais do Encontro Nacional de Geografia Agrária*, n. 16, 2002.
- FLORES, Murilo. *A identidade cultural do território como base de estratégias de desenvolvimento: uma visão do estado da arte*. Projeto RIMISP, 2006.
- FREITAS, Alan. *Desenvolvimento territorial e inovações institucionais no Território Serra do Brigadeiro, Minas Gerais*. Viçosa: UFV, 2011. Dissertação (Mestrado em Extensão Rural) Universidade Federal de Viçosa, 2011.
- FURTADO, Celso. *O Mito do Desenvolvimento Econômico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.
- GUANZIROLI, Carlos Enrique. Desenvolvimento territorial rural no Brasil: uma polêmica. In: *Anais do Congresso da SOBER*, Porto Alegre, 2009.
- IPEA. Avanços e desafios da transversalidade nas políticas públicas federais voltadas para minorias. In: \_\_\_\_\_. *Brasil em desenvolvimento*, v. 3. Brasília: IPEA, 2009.
- JESUS, Clésio M. *Desenvolvimento territorial no Brasil: experiência dos CONSADs*. Dissertação (Mestrado em Economia). Universidade Federal de Uberlândia. Uberlândia, UFU, 2006.
- MELLO, Pedro C. Uma visão comparativa do conceito de desenvolvimento econômico de Furtado com as teorias recentes. *Revista História e Economia*, v. 2, n. 1, 2006.
- MILANI, Carlos R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais. *Revista de Administração Pública*, n. 42, v. 3, Rio de Janeiro, 2008.

- MIOR, Luiz Carlos. *Agricultores familiares, agroindústria e redes de desenvolvimento rural*. Chapecó: Argos, 2005.
- MORAES, Mario; LOURO, Sueli (Orgs.). *Estudo sobre a nova estratégia de desenvolvimento regional*. Erechim/RS: Edifapes, 2003.
- ORTEGA, Antônio C. Desenvolvimento territorial rural no Brasil: limites e potencialidades dos CONSADs. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 45, n. 2, 2007.
- PERICO, Rafael. *Identidade e território no Brasil*. Brasília: IICA, 2009.
- RODRIGUES, Melania P. *Gestão social do território: experiências no estado do Maranhão*. Brasília: IICA, 2005.
- SABOURIN, Eric. Desenvolvimento rural e abordagem territorial: conceitos, estratégias e atores. In: SABOURIN, Eric; TEIXEIRA, Olívio A. *Planejamento e desenvolvimento dos territórios rurais*. Brasília: Embrapa, 2002.
- SARACENO, Elena. Las políticas de desarrollo rural em los procesos de modernización. In: *Seminário Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável*. Brasília, 23-25 de agosto de 2005.
- SILVA, Sandro Pereira. *Políticas públicas e agricultura familiar: uma abordagem territorial do PRONAF no Médio Jequitinhonha*. Viçosa: UFV, 2008. Dissertação (Mestrado em Economia) Universidade Federal de Viçosa, 2008.