



RSP

Revista — do — Serviço Público

Vol. 66, nº 2
Abr/Jun 2015
ISSN: 0034-9240

Arranjos Institucionais de Políticas Públicas:
aprendizados a partir de casos de arranjos
institucionais complexos no Brasil
Gabriela Spanghero Lotta e José Carlos Vaz

Variações setoriais em arranjos de implementação de
programas federais
Roberto Rocha C. Pires e Alexandre de Avila Gomide

Energia e desenvolvimento sustentável no Brasil em
comparação internacional
Giorgio Romano Schutte

Gestão social: uma análise crítica de
experiências brasileiras
José Antonio Gomes de Pinho e
Maria Elisabete Pereira dos Santos

O controle externo do Legislativo: uma análise
comparada entre Argentina, Brasil e Chile
Monique Menezes

RSP Revisitada: Nenhuma reforma se mantém viva
sem a pressão política
Edmur Arnaldo Chieregatto



Enap

RSP

Brasília – 2015

Enap

Escola Nacional de Administração Pública

Missão da Revista do Serviço Público

Disseminar conhecimentos e estimular a reflexão e o debate, apoiando o desenvolvimento dos servidores, o seu compromisso com a cidadania e a consolidação de uma comunidade de praticantes, especialistas e interessados nos temas de políticas públicas e gestão governamental.

ENAP Escola Nacional de Administração Pública

Presidente: Gleisson Cardoso Rubin

Diretora de Formação Profissional: Maria Stela Reis

Diretor de Desenvolvimento Gerencial: Paulo Marques

Diretor de Comunicação e Pesquisa: Marizaura Reis de Souza Camões

Diretor de Gestão Interna: Cassiano de Souza Alves

Conselho Editorial

Conselheiros nacionais: Antônio Sérgio Araújo Fernandes – Universidade Federal da Bahia (UFBA); Armin Mathis – Universidade Federal do Pará (UFPA); Carla Bronzo Ladeira – Fundação João Pinheiro (FJP); Fernando de Souza Coelho – Universidade de São Paulo (USP); Fernando Luiz Abrucio – Fundação Getúlio Vargas/SP (FGV-SP); Francisco Gaetani – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC/MG); José Carlos Vaz – Universidade de São Paulo (USP); Marco Aurélio Chaves Cepik – Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS); Marizaura Reis de Souza Camões – Escola Nacional de Administração Pública (ENAP); Marcus André Melo – Universidade Federal de Pernambuco (UFPE); Maria Paula Dallari Bucci – Universidade de São Paulo (USP); Maria Rita Loureiro – Fundação Getúlio Vargas/SP (FGV-SP); Paulo Carlos Du Pin Calmon – Universidade de Brasília (UnB); Pedro Luiz Costa Cavalcante – Universidade de Brasília (UnB); Ricardo Corrêa Gomes – Universidade de Brasília (UnB); Tânia Bacelar de Araújo – Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

Conselheiros internacionais: Francisco Longo – Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas (ESADE); Guy Peters – University of Pittsburgh (PITT); Nuria Cunill Grau – Universidad De Los Lagos (ULAGOS); Marcelo Fabián Repetto – Universidad de Buenos Aires (UBA).

Periodicidade

A Revista do Serviço Público é uma publicação trimestral da Escola Nacional de Administração Pública.

Comissão Editorial

Carmen Isabel Gatto, Cassiano de Souza Alves, Ciro Campos Christo Fernandes, Claudia Cristina Muller, Emanuella Faria de Santana, Janaína Cordeiro de Moraes Santos, Márcia Seroa da Motta Brandão, Marizaura Reis de Souza Camões.

Expediente

Editora responsável: Marizaura Reis de Souza Camões. Editores adjuntos: Pedro Lucas de Moura Palotti, Márcia Knop e Alessandro Freire. Editor executivo: Flavio Schettini Pereira. Colaboradora: Carolina da Cunha Rocha. Revisão: Renata Fernandes Mourão, Roberto Carlos R. Araújo e Simonne Maria de Amorim Fernandes. Projeto gráfico e editoração eletrônica: Maria Marta da R. Vasconcelos. Revisão gráfica: Ana Carla Gualberto Cardoso. Capa: Alice Prina. (Servidores da Enap)

Revista do Serviço Público. 1937 - / Escola Nacional de Administração Pública. Brasília: ENAP, 1937 - .

v.: il.; 25,5 cm.

Editada pelo DASP em nov. de 1937 e publicada no Rio de Janeiro até 1959. A periodicidade varia desde o primeiro ano de circulação, sendo que a partir dos últimos anos teve predominância trimestral (1998/2007).

Interrompida no período de 1975/1980 e 1990/1993.

ISSN:0034-9240

1. Administração Pública – Periódicos. I. Escola Nacional de Administração Pública.

CDU: 35 (051)

Catalogado na fonte pela equipe da Biblioteca Graciliano Ramos – ENAP

 ENAP, 2015

Tiragem: 1.000 exemplares

Assinatura anual: R\$ 40,00 (quatro números)

Exemplar avulso: R\$ 12,00

Os números da RSP Revista do Serviço Público anteriores estão disponíveis na íntegra no sítio da ENAP:

www.enap.gov.br

Enap

Fundação Escola Nacional de Administração Pública

SAIS – Área 2-A

70610-900 – Brasília, DF

Telefone: (61) 2020 3096/3092

www.enap.gov.br

editora@enap.gov.br

As opiniões expressas nos artigos aqui publicados são de inteira responsabilidade de seus autores e não expressam, necessariamente, as da RSP.

A reprodução total ou parcial é permitida desde que citada a fonte.

Sumário

Contents

Arranjos Institucionais de Políticas Públicas: aprendizados a partir de casos de arranjos institucionais complexos no Brasil Institutional Arrangements for Public Policy: learning from the Brazilian cases <i>Gabriela Spanghero Lotta e José Carlos Vaz</i>	171
Variações setoriais em arranjos de implementação de programas federais Variations between government sectors in the implementation arrangements of federal policies <i>Roberto Rocha C. Pires e Alexandre de Avila Gomide</i>	195
Energia e desenvolvimento sustentável no Brasil em comparação internacional Energy and sustainable development in Brazil: an international comparison <i>Giorgio Romano Schutte</i>	227
Gestão social: uma análise crítica de experiências brasileiras Social management: a review of Brazilian experiences <i>José Antonio Gomes de Pinho e Maria Elisabete Pereira dos Santos</i>	257
O controle externo do Legislativo: uma análise comparada entre Argentina, Brasil e Chile The Legislative's external control: a comparative analysis of Argentina, Brazil and Chile <i>Monique Menezes</i>	281
<i>RSP Revisitada: Nenhuma reforma se mantém viva sem a pressão política</i> <i>Edmur Arnaldo Chieregatto</i>	311

RSP

Editorial

Caro(a) leitor(a),

O segundo número do ano da Revista do Serviço Público traz cinco artigos inéditos e, na seção RSP Revisitada, um artigo publicado originalmente em 1985. Os textos tratam de temas como arranjos institucionais, governança, energia e desenvolvimento sustentável, gestão social, controle externo e reforma administrativa.

O primeiro artigo, *Arranjos Institucionais de Políticas Públicas: aprendizados a partir de casos de arranjos institucionais complexos no Brasil*, avalia a experiência do Brasil na utilização dos chamados arranjos institucionais complexos e as transformações oriundas desse tipo de coordenação de políticas públicas. Os autores indicam que o modelo é adequado para oferecer resposta às questões de otimização do uso de recursos públicos, ampliação da oferta de serviços públicos e no atendimento às pressões por mais transparência e participação social. O estudo sinaliza uma transformação em curso, de um modelo hierarquizado, funcional e setorial, para outro mais transversal, intersetorial, sistêmico e que abarca um maior grau de participação dos atores envolvidos.

O segundo artigo, *Governança, arranjos institucionais e capacidades estatais na implementação de políticas federais*, trata de como os atores burocráticos têm atuado e interagido na produção de políticas públicas no Brasil contemporâneo. Para isso, os autores analisam a literatura sobre governança e os arranjos institucionais de oito políticas prioritárias para o Governo Federal brasileiro e apontam as diferenças e semelhanças na governança dessas políticas. Destacam a grande diversidade de órgãos federais envolvidos nos arranjos institucionais, enfatizando o papel estratégico desempenhado por empresas estatais e bancos públicos, a presença frequente de empresas privadas e a baixa participação de organizações da sociedade civil.

Energia e desenvolvimento sustentável no Brasil em comparação internacional é o terceiro artigo deste número. Por meio de dados comparativos internacionais, o autor aborda as potencialidades do Brasil no esforço global em direção a uma economia de baixo-carbono. O estudo aponta que, ainda que o País possua, aparentemente, uma posição de vantagem em relação a outros países na geração de energia, enfrenta um duplo desafio: criar as condições de disponibilidade energética que apoiem o desenvolvimento do País e, ao mesmo tempo, garantir eficiência e aumento do rendimento da energia disponível.

O quarto artigo, intitulado *Gestão social: uma análise crítica de experiências brasileiras*, tem como objetivo avaliar em que medida iniciativas ditas de gestão social

no Brasil estão de acordo com as definições teóricas sobre o tema, fundamentadas em Fernando Guilherme Tenório, a partir da Teoria da Democracia Deliberativa de Habermas. A autora aponta que para a gestão social ser implementada, na forma definida, pressupõe a necessidade de uma sociedade mais madura do ponto de vista da construção democrática, o que ainda não observa no Brasil.

O artigo *O controle externo do Legislativo: uma análise comparada entre Argentina, Brasil e Chile* procura avaliar em que grau as agências de controle podem contribuir para a qualidade da democracia. Para isso, o estudo analisa o desenho institucional do controle externo do Poder Legislativo na Argentina, Brasil e Chile. A autora aponta semelhanças e diferenças no desenho institucional para o funcionamento do controle externo nos três países, assim como ressalta a importância das instituições de fiscalização para ampliação da transparência e da *accountability* do funcionamento da burocracia.

Nenhuma reforma se mantém viva sem a pressão política é o artigo resgatado na seção RSP Revisitada. O artigo foi publicado originalmente na RSP em 1985 e, fazia, naquele momento de redemocratização do País, uma leitura crítica de aspectos relacionados à reforma administrativa. O País saía de um período de regime ditatorial e, paralelamente, havia uma grande aspiração social por uma melhor intervenção estatal em favor dos interesses sociais e, conseqüentemente, por um aperfeiçoamento da máquina administrativa. Essa demanda era resultado do retorno da classe média ascendente aos serviços públicos em razão da crise econômica que impedia que ela continuasse a utilizar a estrutura privada. Assim, o autor afirma a importância de que, no contexto da reforma, sejam consideradas as participações da sociedade e principalmente dos servidores, a fim de resgatar o sentido de “servir ao público”, não se constituindo a reforma apenas como resultado exclusivo da atuação de especialistas técnicos.

Boa leitura.

Gleisson Cardoso Rubin
Presidente da Enap

Arranjos institucionais de políticas públicas: aprendizados a partir de casos de arranjos institucionais complexos no Brasil

Gabriela Spanghero Lotta

Universidade Federal do ABC (UFABC)

José Carlos Vaz

Universidade de São Paulo (USP)

Este artigo tem como objetivo analisar arranjos institucionais complexos, recentemente implementados no Brasil, que têm inovado no desenho de formulação e implementação das políticas, em busca de promover o envolvimento e a coordenação horizontal (entre os setores de políticas), vertical (entre entes federativos) ou com outras organizações ou sociedade para alcançar a efetividade das políticas públicas. A hipótese é de que, embora ainda não consolidadas, as experiências de novos arranjos apontam para um movimento de mudança que passa de um formato de gestão baseado em uma visão hierarquizada, funcional e setorial, para um modelo mais transversal, intersetorial, sistêmico, com algum grau de participação dos vários atores envolvidos e voltado à efetividade.

Palavras-chave: políticas públicas, modernização administrativa, governabilidade, inovação, modelo de gestão, gestão horizontal, relações intergovernamentais, parceria institucional

Arreglos institucionales de políticas públicas: aprendizages a partir de casos brasileños

Este artículo tiene como objetivo analizar los arreglos institucionales complejos implementados recientemente en Brasil, que han innovado en el diseño de la formulación e implementación de las políticas, que buscan promover la participación y la coordinación horizontal (entre sectores políticos), vertical (entre las entidades federales) y otras

[Artigo recebido em março de 2014. Versão final em dezembro de 2014.]

organizaciones o la sociedad para lograr la eficacia de las políticas públicas. La hipótesis es que, aunque todavía no consolidadas, las experiencias de los nuevos arreglos apuntan a un movimiento para el cambio que pasa de un enfoque de la gestión embasada en el modelo jerárquico y funcional para el intersectorial, multisectorial y sistémico, con un grado de participación de los distintos actores involucrados y centrados en la eficacia.

Palabras clave: políticas públicas, modernización administrativa, gobernabilidad, innovación, modelo de gestión, gestión horizontal, relaciones intergubernamentales, cooperación institucional

Institutional Arrangements for Public Policy: learning from the Brazilian cases

This paper aims to analyze complex institutional arrangements recently implemented in Brazil that have innovated in the design of formulation and implementation of public policies, seeking to promote horizontal coordination (between policy sectors), vertical coordination (between federal entities) or with other organizations or society to achieve the effectiveness of public policies. The hypothesis is that, although not yet consolidated, the experiences of new arrangements point to a changing movement that goes from a hierarchical and functional management model to a more cross-sectoral, systemic model, with some degree of participation of the various actors involved and focused on effectiveness.

Keywords: public policy, administrative modernization, governability, innovation, management model, horizontal management, intergovernmental relations, institutional partnership

Introdução

Nas últimas décadas do século 20, a crise internacional, as transformações sociais, as novas estratégias do capital internacional e a “globalização” trouxeram aos Estados a crise fiscal e novas demandas em termos de gestão pública. Na América Latina e no Brasil, a redemocratização evidenciou demandas políticas e sociais antes reprimidas. Três grandes forças alinharam-se ou se contrapuseram nesse processo: a necessidade de otimização do uso de recursos públicos, a demanda pela ampliação da oferta de serviços públicos e as pressões por mais transparência e participação social (VAZ, 2006). Esse movimento trouxe à agenda do Estado a redefinição de seu papel e tamanho, além de explicitar a necessidade de aprofundar as relações estado-sociedade. Também deu destaque ao aprimoramento dos modelos de provimento e gestão dos serviços públicos e ao aumento da eficiência do uso dos recursos.

A descentralização das políticas públicas é fartamente apontada como um eixo importante para a reforma do Estado, atribuindo-se a ela a capacidade de aproximar o Estado dos cidadãos e construir políticas públicas mais aderentes às necessidades sociais.

No entanto, estudos demonstram que a descentralização pode promover desequilíbrio nos resultados das políticas, na medida em que se delegam responsabilidades a entes locais que nem sempre têm capacidades de gestão e recursos compatíveis para implementá-las (ARRETCHÉ, 2012, 2010). Esse processo é ainda mais complexo no caso do Brasil, onde coexistem políticas do Governo Federal, dos 27 governos estaduais e de mais de 5.560 municípios, num contexto de alta diversidade e desigualdade regional. Além disso, a descentralização brasileira, ainda que se tenha delegado competências para os entes subnacionais, não prescindiu de um fortalecimento do Governo Federal, e pode ser interpretada como uma descentralização **incompleta**, ainda que seja pouco prudente estabelecer um modelo de descentralização **completa** a ser tomado com valoração prescritiva.

Neste sentido, para aproveitar os potenciais da descentralização e promover resultados mais equitativos e efetivos, têm sido desenvolvidas experimentações de arranjos institucionais complexos que potencializem o envolvimento dos entes locais. Com isso, busca-se promover o envolvimento desses entes no processo decisório, na implementação e na avaliação das políticas públicas, para que essas possam gerar resultados satisfatórios em diferentes localidades.

Os arranjos institucionais complexos são compreendidos como as regras e instâncias específicas estabelecidas para definir a forma de coordenação das políticas envolvendo um número significativo e heterogêneo de agentes públicos e privados, abrangendo diferentes etapas do ciclo das políticas públicas. Dessa maneira, os arranjos delimitam “quem está habilitado a participar de um

determinado processo, o objeto e os objetivos desse e as formas de relação entre os atores” (PIRES E GOMIDE, 2013, p. 8).

O foco deste artigo é analisar arranjos institucionais complexos recentemente implementados no Brasil, que têm trazido inovações no desenho de formulação e implementação das políticas. Esses arranjos buscam promover o envolvimento e a coordenação horizontal (entre os setores de políticas), vertical (entre entes federativos) ou com outras organizações ou sociedade para alcançar a efetividade das políticas públicas. A hipótese é de que, embora ainda não consolidadas, as experiências de novos arranjos apontam para um movimento de mudança que passa de um formato de gestão baseado em uma visão hierarquizada, funcional e setorial para modelo mais transversal, intersetorial, sistêmico, com algum grau de participação dos vários atores envolvidos e voltado à efetividade.

Este artigo está estruturado em quatro partes, além desta introdução. A primeira faz uma breve retomada do movimento de descentralização vivido pelo Brasil a partir da Constituição Federal de 1988 e das suas consequências. Na segunda parte, discute-se como novos arranjos têm sido desenvolvidos para dar conta das consequências da descentralização em um país federativo complexo como o Brasil. Esse processo tem buscado promover, ao mesmo tempo, integração tanto de atores estatais como privados e da sociedade civil. Na terceira parte, observa-se esses novos arranjos na lógica do ciclo de políticas públicas, buscando compreender as inovações que alguns desses arranjos estão experimentando em termos de formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas. Por fim, apresentam-se alguns desafios e oportunidades trazidas por esses novos arranjos institucionais.

Da descentralização à coordenação federativa: antecedentes brasileiros

O Brasil viveu, entre 1964 e 1985, sob um regime ditatorial marcado por expressiva centralização no Governo Federal associada à corrupção, ineficiência e ausência de participação nos processos decisórios (ARRETCHE, 1996).

O movimento para redemocratização do País trouxe à luz a ideia de descentralização das políticas públicas como uma das condições para aproximar o Estado dos cidadãos e, portanto, ampliar a democracia. A Constituição Federal democrática, promulgada em 1988, transferiu um conjunto expressivo de atribuições e competências de implementação para níveis subnacionais de governo, especialmente aos municípios.

Assim, durante os anos 1990, o princípio da descentralização foi se concretizando, no caso brasileiro, com uma série de normativas e legislações que tendiam a passar aos municípios as competências sobre a execução da maioria dos serviços sociais.

Foi o caso, por exemplo, da saúde e da educação, nas quais grande parte da provisão dos serviços passou a ser de responsabilidade dos municípios (ARRETCHÉ, 2002).

Nesse movimento, incentivou-se a responsabilidade dos municípios e estados sobre a implementação das políticas que antes eram executadas a partir do nível central. Esse processo, no entanto, não foi acompanhado de uma proporcional construção de capacidade financeira ou técnica para que os municípios pudessem dar conta das novas responsabilidades.

Diversos estudos apontam que, a partir desse processo de descentralização, as políticas sociais passaram a ser providas de maneira desigual entre os municípios e, muitas vezes, aquém das necessidades da população. Segundo Souza e Carvalho (1999), as desigualdades existentes no País acabaram se refletindo nas diferentes capacidades financeiras, técnicas e institucionais dos municípios que, por sua vez, impactaram a sua capacidade de resposta às demandas sociais. Isso teria levado a um aumento da dependência dos municípios em relação ao Governo Federal, resultando, paradoxalmente, na autonomia e na capacidade de atuação dos estados e municípios.

Arretche, no entanto, argumenta que, embora a Constituição de 1988 tenha transferido uma série de competências de execução de políticas para os municípios, a própria Constituição também garantiu ao Governo Federal a possibilidade de iniciar legislação em quase todas as áreas de políticas públicas, de forma a manter um grau de autoridade regulatória para influir na agenda política dos governos subnacionais (ARRETCHÉ, 2012, p. 17).

Essa garantia de centralização regulatória no Governo Federal não é prejudicial à ideia de descentralização, segundo a autora, para quem o sucesso da descentralização dependeria não de uma autonomia excessiva e redução da atuação do Governo Federal, mas, sim, de uma redefinição de seu papel estratégico em um novo arranjo federativo. Segundo Arretche:

[...] em estados federativos que centralizem a formulação de políticas executadas pelas unidades constituintes e que contem com um sistema interjurisdicional de transferências, é possível encontrar redução das desigualdades territoriais. Assim, de acordo com essa teoria, os papéis regulatório e redistributivo do governo central seriam mecanismos necessários para obter cooperação entre jurisdições (ARRETCHÉ, 2010, p. 593).

Nesse sentido, diversos autores argumentam que a partir do final dos anos 1990 um novo movimento começou a acontecer, tendendo a modificar a relação entre o Governo Federal e os entes subnacionais. Embora a literatura dê nomes e explicações distintas a esse movimento (recentralização ou coordenação), a tendência é de fortalecimento do Governo Federal no papel de coordenador de políticas e diretrizes nacionais a serem implementadas pelos municípios e estados,

numa lógica de padrões mínimos de atuação vinculados a repasse de recursos com incentivos e induções, como já previa a própria Constituição Federal de 1988 (GONÇALVES, LOTTA; BITELMAN, 2008, ALMEIDA, 2005, ARRETCHÉ, 2012, 2008).

De acordo com a literatura, esse processo estaria levando ao desenho de novos arranjos federativos nos quais o Governo Federal atuaria como um incentivador (estimulando o desenvolvimento de determinadas ações), com uma lógica de repasse de recursos vinculado à adesão voluntária, mas com indução de condicionalidades mínimas, contrapartidas e monitoramento na medida em que a adesão fosse feita (ALMEIDA, 2005; ARRETCHÉ, 2008).

Almeida (2000) afirma que é possível perceber diferentes graus de descentralização e de cooperação, bem como de recentralização e coordenação, a depender das políticas e setores objeto de análise. Esse processo, de qualquer forma, veio no sentido de construir patamares mais equitativos de políticas públicas para os municípios e estados, considerando as dificuldades que esses apresentaram para implementar políticas sociais.

A partir da segunda década de 2000, esses movimentos se acentuam, com o aumento expressivo dos gastos sociais e do investimento federal, possibilitado por reorientações nas prioridades de políticas públicas e pela recuperação econômica do País. Segundo Abrucio (2005), nos últimos anos a complexidade das relações intergovernamentais aumentou em decorrência da convivência de diversas tendências conflituosas como: maior exigência ao desempenho dos governos, pressões por economia, eficiência, eficácia e efetividade, aumento da demanda por autonomia dos grupos locais, necessidade de reforço na inserção internacional do País etc. Para o autor, portanto, a coordenação federativa foi colocada na agenda como questão fundamental para as políticas sociais, buscando caminhos que possibilitem maior adequação e equilíbrio entre a competição e cooperação entre Governo Federal e entes subnacionais.

Assistiu-se, portanto, a um movimento de construção de novas relações entre entes federativos, em uma lógica de coordenação, em que o Governo Federal atua mais na regulação e repasse de recursos e os governos estaduais e municipais na implementação. Em paralelo, outro movimento surgiu nos últimos anos e se caracteriza por uma maior complexidade desses novos arranjos por conta do envolvimento de novos atores, para além de entes governamentais, nos processos de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas.

Parte dessa estratégia de envolvimento de outros atores nas políticas públicas foi proposta pela Constituição Federal de 1988 que menciona, em diversos momentos, a importância da participação social, construindo espaços de participação direta da sociedade em momentos caracterizados muitas vezes pela literatura como

democracia direta. Para tanto, a Constituição menciona diversos mecanismos de participação que foram depois efetivados pelas políticas públicas específicas, como, por exemplo, os conselhos, as conferências, as audiências públicas, orçamentos e planejamentos participativos, entre outros.

Esses mecanismos são pensados na lógica de promover a participação da sociedade nos processos decisórios de políticas públicas, contribuindo não apenas para a democratização, mas também para uma maior efetividade, em função do potencial que a aproximação da relação Estado-sociedade pode gerar. Para além do debate existente na literatura (GURZA LAVALLE, HOUTZAGER; CASTELO, 2006 e 2006b; GURZA LAVALLE; ARAUJO, 2006; AVRITZER, 2007 e 2010; GURZA LAVALLE; ISUNZA VERA, 2010, WAMPLER, 2010) a respeito desses espaços e seu funcionamento, a questão dos arranjos institucionais complexos coloca um novo componente importante, que é justamente o de pensar em espaços de participação e negociação da sociedade nas políticas públicas por meio de mecanismos específicos desses novos arranjos para operacionalizar a interação com a sociedade.

Por fim, um último movimento recente, e que também acarreta em mudanças nos desenhos dos arranjos institucionais complexos, é o envolvimento de novos atores não governamentais nas políticas públicas. Esse envolvimento não se resume à participação da sociedade nos processos decisórios, mas também contempla a atuação de organizações não governamentais na execução das políticas públicas. Essa questão foi colocada na agenda especialmente com o Plano Diretor da Reforma do Estado, de 1995. O plano previa, entre outras coisas, a possibilidade de atividades não exclusivas (como universidades, hospitais, centros de pesquisa, museus etc) poderem passar por um processo de “publicização”, passando a ser executadas por organizações públicas não estatais que, sob a elaboração de um instrumento celebrando o contrato de resultados, executariam os serviços financiados pelo governo.

Essas organizações públicas não estatais podem ser contratadas para executar serviços públicos segundo a lógica e regras estabelecidas pela organização pública contratante. Esse processo tomou corpo ao longo das décadas de 1990 e de 2000, gerando diversas experiências que se concretizam nessa nova relação entre Estado e organizações do terceiro setor e que, portanto, marcaram alguns dos novos arranjos institucionais que temos visto recentemente, como demonstram Bauer, Galvao e Pierce (2013).

Assim, considerando essas grandes transformações das organizações e políticas públicas das últimas duas décadas, vemos surgirem diversas respostas que, embora ainda estejam em processo de aprendizado, propõem novos arranjos institucionais com desenhos que: aprimoram a relação entre os entes federativos, articulam os setores das políticas públicas, criam novos espaços para participação da sociedade

civil ou desenvolvem novas formas de relação com organizações do terceiro setor. Esses novos arranjos têm como objetivo maior buscar resultados mais efetivos, democráticos e integrados de políticas públicas.

Inovações em arranjos institucionais complexos

Andrews, Pritchett & Woolcock (2012) apontam a emergência de novas práticas em gestão pública baseadas na busca de soluções organizacionais e de métodos de gestão. Trata-se da superação dos antigos paradigmas das “boas práticas” vistas como prescrições a serem seguidas pelos governos dos países submetidos às orientações e políticas dos organismos financeiros e de cooperação internacionais. Nesse novo contexto, de maior complexidade, a inovação na gestão deve orientar-se para objetivos concretos de solução de problemas específicos, criar condições que permitam a experimentação de novos modelos e sua constante atualização a partir das lições aprendidas com a prática e, por fim, engajar amplos leques de atores para assegurar legitimidade e viabilidade das mudanças.

Pode-se dizer que os arranjos institucionais complexos recentes adotados pelo Estado brasileiro refletem, de certa forma, esse movimento. Pautados por problemas concretos surgidos das políticas públicas, têm sido um elemento marcante das mudanças recentes da administração pública. As políticas públicas implementadas a partir da década de 2000 têm impulsionado um processo de inovações que pode ser organizado em três grandes eixos de mudanças:

- relações federativas, melhorando a forma de coordenação entre os entes federativos nas políticas públicas;
- intersetorialidade, na busca de políticas públicas que integrem diferentes setores, voltando-se para tratamento de problemas ou focos específicos;
- inclusão de novos atores, seja da sociedade civil, sejam organizações não governamentais, na tomada de decisão e na execução das políticas públicas.

A seguir, analisaremos como cada um desses movimentos tem sido considerado pela literatura e como tem incidido sobre alguns arranjos institucionais complexos.

Com relação à questão federativa, como afirmamos anteriormente, a literatura tem demonstrado um movimento recente de valorização da coordenação federativa nas políticas sociais. Há um claro impacto na construção de novos arranjos institucionais marcados pela complexidade em sua dimensão federativa, com distintos modelos de gestão. Esses arranjos têm se multiplicado entre as áreas de políticas sociais, mas apresentando sempre uma lógica de coordenação federativa aliada à adesão voluntária e papel de coordenador e indutor do Governo Federal.

Analisando nove áreas de políticas públicas, Gonçalves, Lotta e Bitelman (2008) concluem que há no contexto federativo atual um claro movimento de coordenação federativa que se expressa na construção de sistemas, planos ou programas nacionais com “incentivos à adesão dos entes subnacionais, combinada à exigência de contrapartidas a serem cumpridas por parte desses entes, como a institucionalização de conselhos e fundos, por exemplo, e o atendimento a padrões de execução das políticas”. Para as autoras, como já mencionado anteriormente neste texto, as políticas têm em comum uma lógica de transferência de recursos com regulamentação federal de padrões mínimos, combinada com adesão voluntária e sistemas de monitoramento para garantir a coordenação federal.

Embora esse movimento expresse o fortalecimento do Governo Federal, como já propunha a Constituição Federal, não significa uma tendência homogeneizadora das políticas, na medida em que elas garantem as especificidades locais e as diferentes capacidades dos entes federativos (ARRETCHE, 2012).

Gonçalves, Lotta e Bitelman (2008) apontam também que a tendência de boa parte das experiências tem sido a de construção de sistemas nacionais, fortemente influenciados pelo modelo do SUS, numa lógica de institucionalização das relações federativas, embora ainda em graus de institucionalização e avanço bastante diferentes entre si¹.

Esses sistemas contribuem para uma melhor relação entre os entes federativos; no entanto, não conseguem superar problemas históricos ligados à excessiva setorialização e especialização das políticas públicas e da organização da administração pública brasileira. Neste sentido, para além dos modelos que alteram os arranjos federativos, temos visto que estão sendo testados outros modelos que também contribuem para a construção de arranjos intersetoriais e que integram diferentes políticas públicas.

Galvão, Lotta e Bauer (2012) argumentam que o movimento de mudança dos arranjos institucionais tem buscado não apenas mudar as relações federativas – como os processos e sistemas acima apontam –, mas também construir respostas mais complexas para problemas intersetoriais. Neste sentido, segundo as autoras, percebe-se um movimento de mudança dos arranjos que passam de um modelo de gestão hierarquizado, funcional e setorial para um modelo transversal, intersetorial, sistêmico, participativo, com visão de problemas e voltado ao alcance de resultados.

¹ Como exemplos temos: Sistema Único de Saúde (SUS), Sistema Único de Assistência Social (Suas), Sistema Único de Segurança Pública (Susp), Sistema Nacional de Cultura, Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, Sistema Nacional de Meio Ambiente, entre outros.

Para as autoras,

O setor público de modo geral tem operado dentro de uma cultura que pouco valoriza a negociação; o planejamento; os arranjos institucionais intergovernamentais, intersetoriais e com a sociedade; o monitoramento e a avaliação das políticas e programas; a flexibilização das regras e instrumentos de gestão; a criação de novos instrumentos de cooperação e de contratualização, restringindo-se a convênios; o foco em resultados; o controle social; a gestão do conhecimento e da informação; a transparência; e as políticas de recursos humanos (GALVÃO, LOTTA; BAUER, 2012).

Para analisar esse processo, as autoras observam o Plano Brasil Sem Miséria, iniciativa do Governo Federal que tem buscado estabelecer novas relações entre as próprias organizações do Governo Federal, em um referencial de intersectorialidade e, por fim, criando espaços específicos para a participação da sociedade civil, numa lógica de democratização das tomadas de decisão. Baseando-se na ideia de resolução de um problema e alcance de resultados, esse tipo de arranjo institucional busca mobilizar distintos atores (federativos, organizacionais e sociais) para, em conjunto, darem conta de um problema complexo. Lotta e Favareto (2013) demonstram, no entanto, que mesmo experiências que buscam aumentar o grau de intersectorialidade, como o Brasil Sem Miséria, têm problemas para realizarem formulação conjunta das políticas, criando um foco intersectorial no público a ser atendido conjuntamente com diversas frentes, mas não necessariamente conseguindo um desenho integrado dos serviços.

Embora com graus de institucionalização diferentes, essa mesma tentativa de construção de uma lógica intersectorial está presente em outros programas como Minha Casa Minha Vida ou Territórios da Cidadania, também do Governo Federal. O primeiro programa objetiva solucionar problemas de acesso à moradia, mobilizando diferentes ministérios, bancos, empresas estatais, mercado e entes federativos para resolver um problema específico e complexo.

Já o Programa Territórios da Cidadania objetivou resolver diversos problemas, de forma integrada e abrangente, localizados nos territórios considerados “de exclusão”. Vê-se, aqui, a emergência do território como referencial para a coordenação de políticas. Esse movimento de eleição do território como eixo para estruturação de políticas está alinhado ao alargamento do conceito de território que vem ocorrendo na convergência de vários campos do conhecimento. A definição de território incorpora a articulação das dimensões espacial, jurídico-administrativa, econômica, social e cultural, como apontado por Coelho Neto (2013).

O Brasil experimentou, ao longo dos anos 1990 e 2000, o surgimento de várias experiências de promoção do desenvolvimento e enfrentamento de problemas

complexos de escala intermunicipal e supramunicipal. Nessas experiências, a liderança (ou a iniciativa) coube aos governos subnacionais, premidos pela urgência da crise econômica, fiscal e social gerada pelo contexto internacional e por políticas nacionais adotadas no período. Conforme assinala Farah (2000): “Ao lado da crescente importância da ação no campo das políticas sociais, alguns municípios passam a promover também programas de desenvolvimento local, ampliando ainda mais a agenda municipal nos anos 1990”.

Nessa década, os municípios viram-se obrigados a serem os principais gestores dos impactos sociais da crise econômica e fiscal. Esse contexto permitiu um certo experimentalismo difuso nas gestões municipais (inclusive com iniciativas que depois viriam a ser incorporadas a políticas federais), em um contexto de fragmentação territorial das políticas que tendia a alimentar desigualdades regionais no interior dos próprios estados ou, mesmo, de aglomerações urbanas e regiões metropolitanas (VAZ; CALDAS, 2006). Foram também experimentadas diversas formas de pactuação entre municípios sob diferentes arranjos institucionais complexos, como os consórcios, as agências intermunicipais, os pactos etc.

Ao incorporar a algumas de suas políticas a noção de território como referencial para articulação e coordenação de ações, o Governo Federal chamou para si um papel de liderança com impacto direto em processos de desenvolvimento local. De certa maneira, alterou-se o sentido da iniciativa: no período anterior, os governos subnacionais tentavam se articular para intervir em territórios que ultrapassavam as jurisdições dos municípios; mais recentemente, o Governo Federal toma a iniciativa de articular políticas voltadas a territórios específicos ou que intentam construir esses territórios a partir de identidades econômicas, físicas e culturais.

Percebe-se, neste sentido, que os novos arranjos institucionais experimentados têm em comum a busca de integração (de pessoas, organizações ou áreas) motivada por algumas questões: seja a melhoria das relações federativas para temas específicos (como saúde, saneamento, assistência social etc.); seja a solução de problemas complexos (como o combate à miséria no caso do Plano Brasil Sem Miséria); seja a provisão de serviços para territórios específicos (como o Programa Territórios da Cidadania); seja a provisão de serviços para uma população específica (como Minha Casa Minha Vida).

Assim, há desde arranjos que abarcam todas as ações relativas a uma determinada questão ou setor (como é o caso do SUS que abrange todas as ações do Ministério da Saúde e das secretarias municipais e estaduais), até arranjos que convivem com estruturas organizacionais funcionais, mas que conseguem abordar determinado problema de forma transversal (como no caso do Brasil Sem Miséria ou do Territórios da Cidadania, nos quais coexiste, na atuação dos ministérios, o foco setorial e o da articulação com os programas de outros ministérios).

Há também arranjos que são intraorganizacionais, ou seja, novas formas de gerir as organizações; interorganizacionais, envolvendo diferentes organizações; arranjos federativos, envolvendo diferentes entes federativos; e arranjos que envolvem tanto organizações públicas, como a sociedade e o mercado.

Esses novos arranjos institucionais são, por definição, heterogêneos. Dependendo de sua motivação, cada arranjo institucional acaba tendo características específicas, em função dos atores envolvidos nos processos decisórios, dos distintos papéis existentes, e em que momento o envolvimento aconteça.

Isso faz perceber que os arranjos institucionais complexos precisam ser analisados ao longo da evolução da política e dos requisitos de cada um dos seus momentos.

Na próxima seção, são analisados os novos arranjos na perspectiva do ciclo de políticas públicas, verificando como esses se comportam em cada uma das fases e como essas fases se desenvolvem no contexto de políticas que contam com esses arranjos institucionais complexos.

Inovações em arranjos institucionais complexos no ciclo de políticas públicas

Por ser esse um tema novo no debate da literatura nacional, estão ainda sendo construídas metodologias de análise de novos arranjos institucionais. Este artigo situa-se nesse processo de construção.

Pires e Gomide (2013) propõem uma análise a partir do que conceituam como capacidades políticas e capacidades técnico-administrativas dos arranjos institucionais – considerando as capacidades políticas como as habilidades de inclusão de atores diversos, negociação e condução de processos decisórios com processamento de conflitos e capacidades técnico-administrativas como habilidades do Estado para produzir ações coordenadas e gerar resultados previstos (PIRES e GOMIDE, 2013, p. 8 e 9). A partir dessas duas dimensões, os autores propõem analisar os resultados das políticas com diferentes arranjos em termos de: capacidade de execução e de inovação. O cruzamento dessas variáveis (capacidades e produção de resultados) permite compreender como arranjos com capacidades diferentes tendem a produzir resultados diferentes (variando em termos de execução e de inovação).

Para analisar inovações nos arranjos institucionais complexos, Lotta e Favareto (2013) propõem olhar para os três eixos já apresentados aqui: intersetorialidade, relações federativas e participação; observando o grau e a forma em que são considerados nos arranjos e que podem contribuir (ou não) para o desenvolvimento territorial.

Neste artigo, não há a pretensão de avaliar o desempenho dos arranjos, verificando se desenhos diferentes produzem melhores ou piores resultados. Também não foi desenvolvida uma categorização própria para analisar os diferentes desenhos, embora

se baseie nos três eixos propostos por Lotta e Favareto (2013). O que se pretende é apontar algumas inovações que têm sido produzidas recentemente nos arranjos. Para tanto, a opção metodológica foi utilizar a análise do ciclo de políticas públicas.

O ciclo de políticas públicas é um instrumento analítico utilizado para analisar as políticas públicas. Embora seja um instrumento analítico que não corresponda exatamente à realidade, seu uso ajuda a compreender alguns aspectos importantes das políticas públicas. Neste caso, foi utilizado o recurso do ciclo de políticas públicas para analisar como esses novos arranjos institucionais propostos influenciam as diversas fases das políticas públicas e que inovações os arranjos institucionais complexos estão desenvolvendo em cada uma das fases.

Agenda e formulação

A fase de agenda e formulação de políticas públicas diz respeito a compreender como os assuntos são trazidos para a agenda e, portanto, se tornam questões a serem tratadas pelo Estado, e como as ações são planejadas pela administração pública.

Quando se analisa a fase de agenda e formulação, a ideia é compreender quais são os atores que influenciam a agenda e que participam do processo de formulação, além dos instrumentos utilizados no planejamento.

Com relação às inovações em arranjos institucionais, o que se percebe é que, de forma geral, têm-se experimentado formas alternativas de construção de agenda e de formulação das políticas, criando instâncias específicas de levantamento de temas, pactuação e planejamento. Essas instâncias preveem formas de alguma maneira institucionalizadas de envolver novos atores, sejam eles estatais ou não.

É o caso, por exemplo, do SUS, no qual foram criadas diversas instâncias de pactuação como:

- Conferências nacional, estaduais e municipais de saúde: espaços para analisar os avanços e retrocessos do sistema e propor diretrizes para a formulação das políticas de saúde. Acontecem com representação dos diversos segmentos da sociedade e do governo, como usuários, trabalhadores, gestores públicos etc.
- Conselhos nacional, estaduais e municipais de saúde: instância deliberativa do SUS que fiscaliza, acompanha e monitora as políticas de saúde. Composta de representantes de entidades e movimentos representativos de usuários, trabalhadores da saúde, governo e prestadores de serviços.
- Comissão Intergestora Bipartite (CIB): fórum deliberativo para negociação de como implementar as ações do SUS, composto por representantes do governo estadual (secretaria de estado de saúde) e dos municípios (conselho dos secretários municipais de saúde).

- Comissão Intergestora Tripartite (CIT): fórum deliberativo para negociação das ações do SUS composto por representantes do Governo Federal, dos governos estaduais (conselho dos secretários de estado de saúde) e dos municípios (conselho dos secretários municipais de saúde).

No caso do SUS, esses espaços de pactuação são institucionalizados e obrigatórios, de forma que todos os entes federativos e a sociedade são envolvidos no processo de agenda e formulação das políticas públicas de saúde. Assim, embora o SUS tenha a lógica da coordenação federativa, percebe-se que o Governo Federal não impõe sua agenda e planejamento, mas, sim, que as decisões são negociadas e construídas em fóruns coletivos que também envolvem a população. Por outro lado, os novos arranjos não eliminam as assimetrias existentes. O Governo Federal e os governos estaduais, por conta de sua posição institucional, controle de informações e domínio do processo de alocação de recursos, têm uma posição de maior poder em relação aos governos municipais e à sociedade civil.

Essa lógica de conselhos e conferências também tem sido vista nos arranjos de outros sistemas federativos, nos quais os conselhos e conferências – sejam nacionais, estaduais ou locais – atuam como fóruns de construção de agenda e de formulação. É o caso, por exemplo, do Suas, do Susp e do Sistema Nacional de Cultura. Não é sem motivo, portanto, que os últimos anos assistiram a um aumento expressivo do número de conferências nacionais de políticas públicas.

No caso do Plano Brasil Sem Miséria, como é constituído por uma série de outros programas que, em grande medida, já existiam e eram implementados, as ações voltadas à participação estão ligadas à lógica dos programas em si e não do plano como um todo. Assim, por exemplo, a parte das ações do plano que são implementadas dentro do Suas se beneficia dos espaços de participação do sistema, como os conselhos e conferências da assistência social.

Não há, no entanto, espaços de pactuação e participação da sociedade civil mais abrangente para o Plano Brasil sem Miséria. O que há é o envolvimento de diversos atores do Governo Federal, de diferentes ministérios, na formulação, uma vez que o plano trabalha com a ideia de um conselho gestor, formado por vários ministérios, responsável por definir as metas, planejar e orientar a implementação, monitorar e avaliar o programa. Trata-se, portanto, de um arranjo institucional mais voltado à incorporação de atores internos ao Governo Federal, com o objetivo de aumentar o nível de coordenação horizontal entre eles.

No caso do Programa Territórios da Cidadania, os fóruns de pactuação foram construídos a partir de uma lógica territorial, na qual cada território tinha suas instâncias de negociação para decidir quais programas seriam desenvolvidos, baseados em uma lista de prioridades apresentada pelos diversos ministérios

envolvidos. Essas instâncias também envolviam representantes da sociedade, dos governos municipais e do Governo Federal.

Assim, percebe-se que os novos arranjos institucionais propõem espaços e instâncias próprias de diálogo que influenciam diretamente nas fases de agenda e formulação de políticas públicas. Essas instâncias podem envolver diferentes atores, organizações e temas, além de terem dinâmicas diversas a depender da natureza da política e do grau de institucionalização desse arranjo.

Implementação

A fase da implementação de políticas públicas é o momento em que as ações formuladas são colocadas em prática, ou seja, são executadas. A discussão a respeito dessa fase busca compreender quem são os atores responsáveis ou envolvidos pela implementação, quais são os papéis, como essa implementação ocorre, as formas de contratualização e suas diferenças com relação ao que foi formulado.

Entre as dificuldades para se pensar em arranjos institucionais complexos que trabalham na lógica da intersetorialidade ou das relações federativas na fase de implementação, está a própria lógica de alocação de recursos do setor público, sejam esses recursos humanos (funcionários alocados para órgãos específicos) ou financeiros (programação financeira setorial). No entanto, podem ser vistas algumas tentativas de experimentar novos arranjos, mesmo na fase da implementação.

No caso dos novos arranjos institucionais, o olhar para a implementação significa compreender quem são os responsáveis pela execução, como eles foram envolvidos antes no que foi planejado, como se dá a forma de repasse de recursos, a lógica dos incentivos e induções, o papel dos diversos entes federativos e suas relações etc.

Analisando algumas inovações dos arranjos institucionais complexos, percebe-se que está presente a lógica de incentivos e induções pontuada acima, quando foi discutida a coordenação federativa. Neste sentido, percebe-se que se tem buscado incentivar a adesão dos demais entes federativos vinculada a uma forma de repasse de recursos, com padrões mínimos de execução e monitoramento das ações. Para tanto, os processos de implementação têm sido permeados pela lógica de que os municípios, especialmente, devem executar aquilo que foi definido (ou negociado) em nível federal. Esses repasses se utilizam, em geral, da figura dos convênios entre municípios e Governo Federal ou, ainda, de repasse fundo a fundo entre os entes federativos.

Esse padrão tem se repetido em diversos arranjos, sejam eles sistemas ou programas, mais ou menos institucionalizados.

No caso dos sistemas, como SUS e Suas, os estados e municípios ficam responsáveis pela execução das ações e devem seguir padrões mínimos acordados em instâncias de negociação. Assim, a execução, ou implementação, se torna uma responsabilidade essencial dos entes subnacionais.

Vemos também essa lógica no caso de programas como o Brasil Sem Miséria e Territórios da Cidadania, nos quais o Governo Federal repassa recursos para serem aplicados pelos estados ou, preferencialmente, pelos municípios. A execução passa a ser, portanto, condicionada pelo que foi decidido ou acordado em nível federal. No caso desses programas, ainda, são construídas instâncias próprias para garantir a implementação de forma negociada, integrada e intersetorial. Assim, no caso do Brasil Sem Miséria, por exemplo, existe a figura do Grupo Executivo, formado por diversos ministérios, e que deve implementar as ações formuladas pelo grupo gestor.

Há ainda o caso de arranjos nos quais diversos atores (inclusive de fora do governo) são envolvidos na implementação e se responsabilizam por ela. É o caso, por exemplo, do Programa Minha Casa Minha Vida, no qual atores do mercado (como empresas do ramo imobiliário) ou agentes financeiros (como bancos) são envolvidos no processo de implementação. Também é assim no Programa Bolsa Família, no qual um agente financeiro e os municípios são responsáveis pela implementação.

Isso também acontece na implementação de algumas ações do Plano Brasil Sem Miséria, em que as ações são implementadas por organizações não governamentais, contratadas especificamente para executarem serviços públicos acordados com as prefeituras (BAUER; GALVAO; PIERCE, 2013).

Dessa forma, percebe-se que algumas das inovações dos arranjos institucionais impactam a implementação, na medida em que passam a diversos entes, organizações ou atores responsabilidades compartilhadas pela execução das ações desenhadas ou formuladas. Para que esses atores trabalhem coletivamente, são previstas instâncias de tomada de decisão relacionadas à execução das políticas, com o objetivo de garantir maior integralidade e intersetorialidade na implementação.

Cabe notar que os processos decisórios no campo da implementação têm menor transparência que os processos no campo da formulação. Enquanto uma conferência nacional é um evento público, de grande visibilidade, as decisões de implementação nem sempre obedecem a essa dinâmica. Com isso, o processo de construção das decisões de implementação torna-se mais opaco para o controle social.

Monitoramento e avaliação

A fase de monitoramento e avaliação diz respeito a acompanhar as ações que são implementadas e verificar se elas de fato produziram resultados previstos. Do

ponto de vista analítico, observa-se quem são os atores envolvidos nessa fase, quem deve executá-la, quem responde por ela e quais as consequências da avaliação (em contraposição ao que foi planejado).

Do ponto de vista dos arranjos institucionais complexos, analisar a fase de monitoramento e avaliação significa observar em que medida esses arranjos consideram essa fase, como incorporam essas atividades no próprio arranjo e quais as consequências do monitoramento e da avaliação para o próprio arranjo institucional.

Analisando os novos modelos em curso, percebe-se que se busca construir formas mais eficazes de acompanhar como as ações são implementadas e os resultados gerados. Assim, os novos arranjos buscam também suprir uma lacuna dos modelos tradicionais (como descentralização ou setorialização), que têm dificuldades para conseguir construir monitoramentos ou avaliações mais abrangentes.

Neste sentido, no bojo desses novos modelos, sejam eles federativos ou programáticos, o processo de monitoramento e avaliação ganha espaço importante, buscando construir formas mais integradas de olhar para os resultados alcançados e de acompanhar as ações colocadas em prática.

No caso especificamente dos sistemas – como os sistemas SUS e Suas –, o monitoramento e a avaliação ainda são centrais, na medida em que garantem a observância das condicionalidades para repasse de recursos. Assim, por exemplo, são propostos sistemas de informação e diversos indicadores que consigam fazer o Governo Federal acompanhar o que é executado pelos estados e municípios. É a partir dessa observação que o repasse de recursos pode ser executado. Esses sistemas ainda têm como benefício a construção de bases de dados unificadas que contemplam vários programas ou mesmo várias organizações.

Em outros arranjos institucionais complexos, a questão do monitoramento e avaliação também aparece de forma relevante para garantir uma centralização no acompanhamento das ações, não necessariamente em uma lógica de controle para repasse de recursos – especialmente quando as ações são executadas por diversas organizações ou entes federativos. O monitoramento é tomado como aposta central para a eficácia das políticas (FAVARETO; LOTTA, 2013).

É o caso, por exemplo, do Plano Brasil Sem Miséria, no qual, como já foi dito, o grupo gestor formula, o grupo executivo implementa e há um grupo interministerial de acompanhamento que deve repassar todas as informações dos diversos executores para que o grupo gestor possa avaliar e tomar decisões.

Esse modelo de centralização de informações também foi aplicado no caso do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Em seu modelo de gestão, foram construídas as Salas de Situação, responsáveis por acompanhar e alimentar as informações nos sistemas de monitoramento de cada um dos temas e áreas do

PAC; o Grupo Executivo, formado pelos diversos ministérios e secretarias, que acompanha o sistema de monitoramento, analisa os resultados e propõe soluções; e o Comitê Gestor de Ministros, que recebe as informações sistematizadas, as analisa e toma decisões a respeito do andamento do programa.

Percebe-se, dessa forma, que os arranjos institucionais complexos têm buscado construir formas mais integradas e eficazes de promover monitoramento e avaliação das ações. O monitoramento torna-se uma peça fundamental, seja para garantir o repasse de recursos, seja para conseguir verificar o alcance dos resultados complexos planejados, seja para integrar informações dispersas entre várias organizações concomitantemente responsáveis pela execução das políticas públicas.

Entretanto, o monitoramento e avaliação, tais como pensados nesses arranjos, ainda mantêm sua focalização nos controles gerenciais, mais do que em avaliações de mais fôlego, e preservam uma orientação para os atores estatais. Por outro lado, grandes bases de dados são produzidas pela operação das políticas e pelo próprio monitoramento. A disponibilização à sociedade dessas bases, no formato de dados governamentais abertos, pode ampliar os espaços de controle social sobre as políticas envolvidas. Novas dinâmicas de monitoramento e avaliação, tanto restritas a atores da sociedade civil quanto baseadas em processos colaborativos envolvendo as organizações estatais, podem ser desenvolvidas a partir daí.

Dificuldades para o funcionamento dos arranjos institucionais complexos

Ao se observar os arranjos institucionais complexos do ponto de vista das fases do ciclo das políticas públicas, é possível identificar um conjunto de dificuldades para o sucesso dos arranjos institucionais complexos.

A primeira dificuldade que se pode apontar é a dificuldade de construção de leituras das realidades locais, compartilhadas por parte dos vários atores envolvidos nas fases de formulação da agenda. Organizações muito diferentes entre si nem sempre compartilham os mesmos valores, estratégias e instrumentos de diagnóstico e de intervenção. Além disso, nem sempre organizações que não têm atuação direta no território conhecem adequadamente as condições no nível local. Há também, em geral, uma assimetria de informações que impacta a capacidade dos atores e das organizações de atuarem conjuntamente.

Uma segunda dificuldade, relacionada à anterior, acontece na fase de implementação, sob a forma de dificuldade de atendimento a normas e requisitos de políticas pelos governos municipais.

A terceira dificuldade a destacar-se aparece na fase de implementação das políticas: a implantação de mecanismos efetivos de participação da sociedade no

nível local. Segundo Kerbauy (2001), estratégias ineficazes de indução da articulação desses mecanismos tornam-se um problema, pois “as iniciativas espontâneas dos governos locais são mais difíceis de acontecer”.

Uma quarta dificuldade relaciona-se aos problemas na repartição de competências, que podem prejudicar a efetividade das políticas e dos arranjos institucionais complexos. O ordenamento constitucional prevê algumas competências concorrentes, ou mesmo zonas cinzentas no repartimento de responsabilidades entre os entes federativos. Essas zonas cinzentas podem levar tanto à superposição de ações, como à ação substitutiva de um ente para suprir a omissão de outro, como se vê nas políticas de saúde e educação, por exemplo.

A quinta dificuldade pode advir dos padrões de relacionamento político entre Governos Federal, estaduais e municipais. Conflitos e disputas político-eleitorais podem expor arranjos institucionais complexos a situações de crise, na inexistência de mecanismos de gestão e relação entre os atores capazes de garantir a continuidade das ações.

Ainda no campo da implementação, uma sexta dificuldade identificada refere-se ao risco de gestores e técnicos das instituições envolvidas verem-se “vinculados às pressões das estruturas organizacionais internas e de lideranças políticas” (PAE-NORDESTE, 2009), trazendo a pressão por resultados de curto prazo e pela maximização dos resultados de interesse específico de organizações em detrimento de resultados a serem obtidos por um dado arranjo institucional.

Da mesma forma, esse problema também traz riscos para o desenho de processos de monitoramento e avaliação, que podem ser “capturados” por organizações que tenham um papel central nos arranjos institucionais complexos, ou gerar disputas em torno dos conteúdos de avaliação.

Conclusões

Analisando as experiências recentes de arranjos institucionais complexos para a gestão de políticas públicas no Brasil, parece evidente que essa alternativa oferece possibilidades significativas para aumento da efetividade das políticas ante a complexidade do contexto das demandas do período pós Constituição Federal de 1988.

Se voltarmos aqui às três grandes forças apontadas por Vaz (2006) e citadas na introdução deste artigo, que pressionam o desempenho da ação pública, vê-se que os arranjos institucionais complexos oferecem resposta às três.

Com relação à necessidade de **otimização do uso de recursos públicos**, percebe-se que esses novos modelos têm sido vistos como capazes de promover, pela via

da integração de iniciativas de diversos atores, uma melhor alocação de recursos. Isso pode ocorrer tanto pela combinação da alocação de recursos provenientes de distintas fontes, como por uma distribuição de responsabilidades mais eficiente do ponto de vista alocativo, o que remete à ligação entre arranjos institucionais complexos como potencializadores do processo de descentralização, com efeitos especialmente nas fases de implementação das políticas.

Ainda que os novos arranjos institucionais avancem em termos dos resultados das decisões de alocação, muitas mazelas persistem na dimensão operacional. Os novos arranjos não necessariamente trazem consigo processos de trabalho com uma natureza distinta daquela que preside boa parte dos processos na administração pública brasileira. Não se pode dizer que sejam suficientes para quebrar totalmente estruturas viciadas e disfunções burocráticas presentes na gestão pública brasileira. Como ilustração, pode-se observar que os efeitos perversos das ineficiências geradas por um sistema de controle externo autocentrado, dispendioso e pouco eficaz continuam fazendo-se sentir nas políticas e serviços públicos que são objeto desses novos arranjos institucionais.

Os ganhos do ponto de vista alocativo combinam-se com a **ampliação da oferta de serviços públicos**. Os arranjos institucionais complexos são explicitamente apresentados como responsáveis por um crescimento bidimensional da oferta de serviços. A primeira dessas dimensões refere-se à cobertura e alcance dos serviços, como exemplifica o SUS, no qual o arranjo institucional complexo que foi construído permite que todos os municípios brasileiros insiram-se na produção e provimento dos serviços públicos de saúde. A segunda dimensão é a da qualidade dos serviços, uma vez que os arranjos institucionais complexos são capazes de adensar a cadeia produtiva dos serviços. Esse adensamento não se dá apenas nas fases de implementação, em que é mais evidente. Arranjos institucionais complexos, ao somarem atores aos momentos de formulação e avaliação das políticas, permitem compreensões mais abrangentes da realidade, o que significa, do ponto de vista do provimento dos serviços, uma maior capacidade de leitura de mercado. Entretanto, como exposto acima, a permanência de entraves no campo da implementação e da operação dos serviços, reduzindo a eficiência das ações públicas, atua como fator que restringe o alcance dessa ampliação dos serviços. Os novos arranjos institucionais não são, por si só, suficientes para ampliar o alcance das políticas públicas, de forma a atender às demandas reprimidas em um ritmo acelerado.

Quanto à terceira força, observa-se que os arranjos institucionais complexos geram novos canais que atendem às **pressões por mais transparência e participação social**. Sua maior horizontalidade em relação a outras formas de organização dos serviços públicos em ambiente federativo requer mecanismos de governança que estimulam a *accountability* interna ao arranjo.

Uma vez que envolvem atores governamentais, esses mecanismos de governança, como prestações de contas, padrões de serviço, critérios preestabelecidos para alocação de recursos e fluxos de informação podem tornar-se também instrumentos de transparência e controle social, uma vez apropriados pela sociedade civil.

O envolvimento da sociedade civil, e também a incorporação dos governos locais e estaduais, além de representantes de outras organizações relacionadas aos objetos de intervenção das políticas, tem incidência especialmente nas fases de formulação e avaliação das políticas públicas. A diversidade de atores participantes, inclusive a articulação de atores da sociedade civil em instâncias representativas, é um instrumento de ampliação da participação social, abrindo espaço para reivindicação dos vários setores envolvidos e também dando mais visibilidade aos conflitos e às disputas, inclusive àquelas sobre os próprios limites dessa participação.

Por outro lado, vimos que nem sempre as assimetrias existentes são reduzidas pelos arranjos institucionais complexos adotados. É possível, inclusive, levantar uma questão: será que alguns dos arranjos institucionais estudados não só mantêm, como também ampliam as assimetrias de poder entre atores envolvidos?

Além de sua contribuição à efetividade das ações governamentais, com impactos em todo o ciclo das políticas públicas, a adoção dos arranjos institucionais complexos traz consigo mudanças importantes para as práticas de gestão pública no Brasil e para a formação de gestores públicos.

É importante destacar seu significado na dinâmica da inovação em gestão de políticas sociais e na promoção do desenvolvimento em nível nacional, mas também subnacional e local. Os arranjos institucionais complexos adotados sob sua liderança contribuíram para que o Governo Federal passasse a assumir o protagonismo na inovação em gestão, o mesmo que os municípios exerceram nos anos 1990, diante da pouca capacidade de intervenção da União e dos estados. Tal protagonismo de nova ordem do Governo Federal não significa que as grandes questões relacionadas às fragilidades do pacto federativo brasileiro estejam pacificadas. Mesmo assim, essa revitalizada capacidade de inovação tem produzido as novas práticas elencadas ao longo deste artigo, indicando uma superação do paradigma do Estado mínimo. Constrói-se uma referência de ação estatal baseada em uma presença bastante ativa do Estado, com a União assumindo um papel de verdadeira liderança e coordenação ao longo do ciclo das políticas públicas.

Essa nova configuração fortalece a estrutura do Estado, ao reservar papéis variáveis aos atores em função da evolução da política e das decisões exigidas a cada momento de sua realização; dota-se de uma flexibilidade que cria condições para que as diferentes fases das políticas públicas contem com os atores relevantes, sem abrir mão de mínimos de coordenação e sem subordinar a efetividade das políticas aos interesses privados.

Referências bibliográficas

- ABRUCIO, Fernando Luiz. A Coordenação Federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, 2005.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Recentralizando a federação. *Rev. Sociol. Polit.*, nº 24, p. 29-40, June 2005.
- ANDREWS, M.; Pritchett, L. e Woolcock, M. Escaping Capability Traps through Problem-Driven Iterative Adaptation (PDIA). CGD Working Paper 299. Washington, D.C.: Center for Global Development, 2012. Disponível em: <<http://www.cgdev.org/content/publications/detail/1426292>>. Acesso em: 20/10/2013.
- ARRETCHE, Marta. Democracia, federalismo e centralização no Brasil. 1. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas/Fiocruz, 2012.
- _____. Federalismo e Igualdade Territorial: uma contradição em termos. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, nº 3, 2010.
- _____. Métodos de constituição das instâncias decisórias – Federalismo. In: *Reforma Política no Brasil*. Editora UFMG. Belo Horizonte: 2006.
- _____. AVRITZER, L. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. *Dados*, v. 3, n. 50, p. 443-464, 2007.
- _____. (org.). *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010.
- BAUER, M. Galvao, T. Pierce, A. A relação entre o terceiro setor e o poder público: análise da política de combate à extrema pobreza no município de Osasco. In: CLAD, 2013, Montevideo. XVIII CONGRESSO INTERNACIONAL CLAD. Montevideo: CLAD, 2013.
- BRASIL. Secretaria Geral da Presidência da República. Conferências nacionais realizadas. Disponível em: <http://www.secretariageral.gov.br/art_social/conferencias>. Acesso em: 27 de julho de 2012.
- COELHO NETO, Agripino S. Componentes definidores do conceito de território: a multiescalaridade, a multidimensionalidade e a relação espaço-poder. *GEOgraphia*, v. 15, n. 29, 2013.
- FARAH, Marta Ferreira Santos. Parcerias, Novos Arranjos Institucionais e Políticas Públicas Locais. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 18, 2000.
- _____. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. In: Saravia, Enrique e Ferrarezi, Elisabete (org.). *Políticas públicas: coletânea*. Brasília: Enap, 2006. vol. 2.
- FAVARETO, A. e LOTTA, G. O papel dos territórios nos novos arranjos institucionais brasileiros. XVIII Congreso Internacional Del Clad Sobre La Reforma Del Estado Y De La Administración Pública, 2013.
- FONSECA, Ana. A Superação da Extrema Pobreza no Brasil e a Centralidade da Política Pública de Assistência Social. In: Eixo I, o Suas e a Erradicação da Extrema Pobreza no Brasil. *Caderno de Textos, 1ª Versão, VIII – Conferência Nacional De Assistência Social*. CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social, 2011.

FRANZESE, Cibele. Federalismo Cooperativo no Brasil: da constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas. Tese de Doutorado. Fundação Getúlio Vargas. São Paulo: 2010.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Planejamento e políticas públicas, n. 21, junho de 2000.

GIOVANNI, G. Modelos de Políticas Públicas. Material utilizado no Curso de Formação para a Carreira de Especialista em Políticas Públicas. Fundap, São Paulo: 2009.

GONCALVES, R.; LOTTA, G.; e BITELMAN, M. A coordenação federativa de políticas públicas duas décadas após a Constituição Federal de 88. In: ENCONTRO NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 3, 2008, Salvador. Anais. Salvador: EnAPG.

GURZA Lavalle, A.. Sem pena nem glória: o debate sobre a sociedade civil nos anos 1990. Novos Estudos, nº 66, p. 91-109. 2003

_____. HOUTZAGER, P. P.; CASTELO, G.. Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 21, nº 60, p. 43-66. 2006

_____. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. Lua Nova, v. 67, n. 67, p. 49-103. 2006b

_____. Araujo, C.. O futuro da representação: nota introdutória". Lua Nova, n. 67, pp. 9-14. 2006

GURZA LAVALLE, A.; ISUNZA VERA, E. Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática. In: ____ (Orgs.). La innovación democrática en América Latina: tramas y nudos de la representación, la participación y el control social. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social – Universidad Veracruzana. 2010

KERBAUY, Maria Teresa Miceli. Federalismo, descentralização e democracia. Estudos de Sociologia, v. 6, n. 10, 1º semestre, 2001.

KINGDON, John W. Juntando as coisas. In: Saravia, Enrique e Ferrarezi, Elisabete (org.). Políticas públicas: coletânea. Brasília: Enap, 2006. v. 1.

LOTTA, G. e FAVARETO, A. O Papel dos Territórios nos Novos Arranjos Institucionais. In: CLAD, 2013, Montevideo. Congresso Internacional CLAD, 13. Montevideo: CLAD, 2013.

LOTTA, G.; PAVEZ, T. Agentes de Implementação: mediação, dinâmicas e estruturas relacionais. In: Cadernos Gestão Pública e Cidadania, v. 15, nº 56. São Paulo: 2010.

LOTTA, G. S. ; VAZ, J. C. A contribuição dos arranjos institucionais complexos para a efetividade das políticas públicas no Brasil. In: CLAD, 2012, Cartagena. CONGRESSO INTERNACIONAL CLAD, 17. Uruguay: CLAD, 2012. v. 1. p. 1.

LOWI, T. American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory. In: World Politics, 1964.

MATUS, C. Teoria do Jogo Social. Tradução Giselda Barroso Sauveur. São Paulo: Fundap, 1995.

_____. Estratégias Políticas: Chipanzé, Maquiavel, e Gandhi. Tradução Giselda Barroso Sauveur. São Paulo: FUNDAP, 1996.

_____. Adeus, senhor Presidente: Governantes governados. Tradução de Luíz Felipe Rodriguez del Riego. São Paulo: FUNDAP, 1996.

PAE-NORDESTE. Arranjos institucionais. In: Blog dos gestores dos Programas de Ação Estadual de Combate à Desertificação (PAEs) dos Estados da Região Nordeste, 2009. Disponível em: <http://paenordeste.blogspot.com.br/2009/07/arranjo-institucional.html>. Acessado em: 27 de julho de 2012.

PIRES, R. e GOMIDE, A. Burocracia, democracia e políticas públicas: arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento. IPEA, no prelo.

_____. Capacidades estatais para o desenvolvimento no século XXI. Boletim de Análise Político-Institucional. Ipea, nº 1, Brasília: 2011.

SOUZA, Celina. Governos e Sociedade Locais em Contextos de Desigualdade e de Descentralização. Ciência e Saúde Coletiva, vol.7, nº.3 São Paulo: 2002.

_____. Governos e Sociedade Locais em Contextos de Desigualdade e de Descentralização. Ciência e Saúde Coletiva, v.7, nº 3, São Paulo, 2002.

VAZ, José Carlos. A delicada disputa pelas cabeças no serviço público brasileiro no Brasil pós-redemocratização. Cadernos Enap, edição especial, 2006.

VAZ, José Carlos e CALDAS, Eduardo de Lima. Desenvolvimento local e políticas territoriais. Anais do ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA DA ANPAD (ENAPG), 2006.

WAMPLER, B. Transformando o Estado e a sociedade civil por meio da expansão das comunidades – política, associativa e de políticas públicas. In: Avritzer, L (org.). A dinâmica da participação local no Brasil. São Paulo: Cortez, 2010.

Gabriela Spanghero Lotta

Doutora em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP), Professora-Adjunta e Coordenadora do Bacharelado em Políticas Públicas e da Pós-graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do ABC (UFABC). Contato: gabriela.lotta@gmail.com

José Carlos Vaz

Doutor em Administração de Empresas – Sistemas de Informação pela Fundação Getúlio Vargas SP (FGV/SP), Professor da Universidade de São Paulo (USP) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades, nos cursos de Graduação e de Pós-graduação em Gestão de Políticas Públicas. Contato: vaz@usp.br

Variações setoriais em arranjos de implementação de programas federais

Roberto Rocha C. Pires

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)

Alexandre de Avila Gomide

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)

O presente artigo busca compreender de que forma os atores burocráticos (nas diversas esferas de governo), políticos e não governamentais (i.e., setor privado, sociedade civil) têm atuado e interagido na produção de políticas públicas no Brasil contemporâneo. Para tal, parte dos debates na literatura sobre governança e capacidades estatais para, então, descrever e analisar os arranjos institucionais de implementação de oito políticas prioritárias para o Governo Federal brasileiro. Com base em uma análise comparativa dos casos (QCA), são identificadas e discutidas (a) as semelhanças que caracterizam o “estilo” de governança que tem marcado a condução de políticas pela burocracia federal; e (b) as distinções associadas às áreas temáticas nas quais as políticas se enquadram, sugerindo variações setoriais importantes no modelo mais geral. Os achados avançam na compreensão das formas contemporâneas de atuação da burocracia governamental brasileira.

Palavras-chave: administração federal, governança, políticas públicas, implementação

Variaciones sectoriales en arreglos de implementación de programas federales

En este artículo se busca entender cómo los actores burocráticos (en las diversas esferas de gobierno), políticos y no gubernamentales (i.e., sector privado, sociedad civil) han trabajado y colaborado en la producción de las políticas públicas en el Brasil contemporáneo. El texto parte de los debates sobre la gobernanza y las capacidades del Estado para, luego, describir y analizar los arreglos institucionales para la implementación de ocho políticas prioritarias para el Gobierno Federal de Brasil. Un análisis comparativo de los casos (QCA) demuestra (a) las similitudes que caracterizan el “estilo” de gobierno que ha marcado la gestión de las políticas por parte de la burocracia federal; y (b) las diferencias asociadas

[Artigo recebido em maio de 2014. Versão final em dezembro de 2014.]

a los diferentes sectores de gobierno. Las conclusiones del análisis comparativo avanzan en nuestra comprensión de las formas contemporáneas de actuación de la burocracia del gobierno brasileño.

Palabras clave: administración federal, gobernanza, políticas públicas, implementación

Variations between government sectors in the implementation arrangements of federal policies

The article seeks to advance our understanding about the forms under which bureaucratic, political and non-governmental (i.e. business and civil society) actors interact in the production of public policies in contemporary Brazil. It starts with a review of the literature on governance and state capacities, which informs the description and analysis of the institutional arrangements that support the implementation of eight federal policies. Based on a qualitative comparative analysis (QCA) of eight policies, the article discusses (a) the similarities that indicate the “governance style” that has shaped the production of federal policies in the last decade; and (b) the distinctions associated to different policy areas, suggesting important thematic variations in the general style. The findings contribute to a better description of the contemporary forms and modes of operation by the Brazilian governmental bureaucracy.

Keywords: federal administration, governance, public policy, implementation

Introdução

Francis Fukuyama, em comentário recente¹, declarou a “estranha ausência do Estado na ciência política” contemporânea, sobretudo, na norte-americana. Na percepção do autor, poucas pessoas têm se dedicado a estudar o Estado, isto é, o exercício do Poder Executivo e o funcionamento da sua burocracia. De acordo com ele, as pesquisas recentes se devotam ao estudo das instituições políticas que limitam ou constroem o exercício do poder, como as casas legislativas, os órgãos de controle e os processos de transparência e *accountability*.

Não há dúvida de que a atividade governamental e a produção de políticas públicas² no século 21 se tornaram mais complexas, uma vez que uma multiplicidade de atores participa e interfere nos processos de formulação, implementação e controle. Essa complexidade se exacerba na medida em que o Estado passa a atuar em novas áreas e a intervir sobre novos problemas, a partir de novos princípios e requisitos institucionais, como a descentralização, a transversalidade, a intersectorialidade, a participação social, a transparência etc., em contraposição às experiências históricas de Estados Desenvolvimentistas ou de Estados de Bem-Estar Social, marcadas pela centralização decisória e administrativa, e pelo insulamento da burocracia em relação aos demais atores políticos e sociais.

Nesse contexto, o presente artigo busca compreender de que forma os atores estatais (nas diversas esferas de governo) e não estatais (i.e., setor privado, sociedade civil) têm atuado e interagido na produção de políticas públicas no Brasil contemporâneo. Nesse sentido, tem como objetivo descrever e analisar os arranjos institucionais por meio dos quais algumas das principais políticas do Governo Federal brasileiro vêm sendo implementadas. Isto é, quais configurações de atores e processos de articulação (de interesses e ações) têm marcado a implementação das políticas federais recentes? Como compreender as variações nessas configurações?

Para alcançar esses objetivos, o artigo encontra-se organizado da seguinte forma. Primeiramente, parte-se de uma revisão dos debates na literatura sobre governança e capacidades estatais, a partir da qual são identificadas diferentes interpretações

¹ <http://www.the-american-interest.com/fukuyama/2012/10/02/the-strange-absence-of-the-state-in-political-science/> publicado em 2 de outubro de 2012.

² Conforme a clássica definição de Thomas Dye (1995), política pública é tudo aquilo que um governo decide fazer. Ou seja, o conceito compreende os planos, programas, projetos e demais ações de governo. Por produção de políticas públicas, pretendemos englobar todo o conjunto de atividades e processos envolvidos na construção de ações, programas e planos governamentais (envolvendo as diferentes etapas de construção de agendas públicas, formulação, decisão, implementação, monitoramento, avaliação etc.), mas não necessariamente em uma lógica linear e sequencial, tal como definido pela ideia de um ciclo de políticas públicas.

sobre a relação entre as transformações recentes na estrutura e operação dos aparatos estatais e o aumento ou diminuição nas suas capacidades de efetivação de políticas. Essa revisão contextualiza a proposta de abordagem analítica dos arranjos institucionais de implementação nos debates teóricos contemporâneos. Ao examinarmos tais arranjos, destacamos o foco no mapeamento dos múltiplos atores e processos envolvidos (burocracias, políticos, atores sociais, órgãos de controle etc.) e nos mecanismos de articulação e coordenação presentes ou ausentes na produção de políticas específicas.

Na sequência, expõe-se a metodologia empregada e os resultados da análise comparativa de oito casos de políticas de desenvolvimento conduzidas pelo Governo Federal quanto às características de seus arranjos institucionais de implementação. Foram selecionados programas considerados emblemáticos do ativismo estatal recente – isto é, as grandes políticas ou programas iniciados (ou fortemente reforçados) na última década. Além disso, buscou-se uma composição de experiências que refletisse tais ambições em diferentes áreas, como a social, a industrial e a de infraestrutura, compreendendo: quatro componentes do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) – o Programa Minha Casa, Minha Vida; o projeto de integração do Rio São Francisco; o projeto da Hidrelétrica de Belo Monte; e as iniciativas de revitalização da indústria naval –; o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel; o Plano Brasil Maior; o Programa Bolsa Família; e o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec)³. Esse conjunto de casos visa oferecer uma aproximação da variedade de “novas” políticas que passaram a ser conduzidas pelo Governo Federal e proporcionam uma base interessante para a avaliação das estratégias de governança empregadas na última década.

Por fim, conclui-se com uma síntese dos principais resultados da comparação entre os arranjos de implementação das oito políticas, os quais indicam: (a) semelhanças que caracterizam o “estilo” de governança que tem orientado a condução de políticas pelo Governo Federal; e (b) distinções que se associam às diferentes áreas temáticas nas quais as políticas se enquadram, sugerindo variações setoriais importantes no modelo mais geral. Assim, reforça-se a percepção de uma crescente complexidade nas formas de atuação do Estado contemporâneo, mas

³ Para cada um dos oito programas, foram elaborados estudos de casos prévios, baseados em fontes documentais, bases de dados disponíveis e entrevistas com atores-chave, no âmbito do projeto Ipea “Estado, democracia e desenvolvimento no Brasil contemporâneo: arranjos institucionais de políticas críticas ao desenvolvimento”. Participaram do projeto, além dos autores deste texto, que coordenaram a pesquisa, os Técnicos de Planejamento e Pesquisa do Ipea Martha Cassiolato e Ronaldo Coutinho; os Professores Diogo Coutinho da Universidade de São Paulo (USP), Maria Rita Loureiro, Marco Antonio Teixeira e Mario Schapiro da Fundação Getúlio Vargas (FGV) de São Paulo; e as pesquisadoras Paula Pedroti e Ana Karine Pereira, do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD/Ipea) – ver Quadro 1.

se avança na caracterização do fenômeno, contribuindo para interpretações mais densas sobre as relações entre governança, arranjos institucionais e capacidades estatais no contexto brasileiro.

Governança e capacidades estatais: debates na literatura

As últimas décadas do século 20 e a primeira do século 21 têm sido marcadas por processos de transformação das formas de organização e operação daquilo que chamamos de Estado. Tais transformações não têm se dado apenas no interior dos aparatos de governo, mas, também, nas fronteiras entre eles, a sociedade e o mercado. O debate em torno do conceito de governança e suas aplicações – uma das noções mais utilizadas na ciência política contemporânea – tem se dedicado a capturar essas mudanças⁴ nas formas de exercício da autoridade estatal e a refletir sobre as possibilidades de configurações institucionais e de suas consequências para as relações entre Estado, mercado e sociedade na produção de políticas públicas⁵. Tal como afirma Rhodes:

Governança significa uma mudança no sentido da atividade governamental, referindo-se a novos processos de governo; ou renovadas condições para o exercício do poder e para a organização estatal; ou novos métodos por meio dos quais a sociedade é governada (RHODES, 1996, p. 652).

A literatura sobre governança discute as possibilidades de configurações dessas relações a partir de três matrizes ou princípios gerais: hierarquia, mercado e rede. A hierarquia designa um princípio de integração e coordenação social marcado

⁴ Ao centrar-se na análise dessas transformações, Schneider (2005) argumenta que a teoria da governança pode ser interpretada como uma espécie de “cibernética institucional”. Segundo o autor, “a palavra ‘governança’ remonta ao condutor (kybernêtês) dos antigos navios de guerra gregos; assim os filósofos gregos se referiam à condução do navio do Estado (...) nisso se apoia a palavra artificial ‘cibernética’ (...) correspondentes latinos são ‘gubernare’ e ‘regere’, que foram empregados tanto para a condução de navios quanto do Estado (‘to govern’, ‘gouverner’ e ‘regieren’), referindo-se a processos estatais de condução – condução do governo e da sociedade por meio de instituições e atores sociais... transcendendo o conceito tradicional estatal e remetendo a formas adicionais de condução social” (Schneider, 2005, p. 34)

⁵ Nesse sentido, a noção de governança adotada neste trabalho transcende as polêmicas em torno das definições dos conceitos de governança e governabilidade no debate nacional sobre gestão pública. Enquanto o primeiro comumente se associa às relações Estado-sociedade, o segundo, frequentemente, é associado à construção da viabilização política da ação governamental (relações entre os Poderes Executivo, Legislativo e os partidos políticos). Em linha com a literatura internacional, trabalhamos com um conceito de governança que abarca ambos os aspectos no exame da construção da “autoridade estatal”, envolvendo tanto suas bases de legitimidade social quanto a sua viabilização política na produção de políticas públicas.

pela imposição por meio de leis e estrutura organizacionais (alta formalização/rotinização e pouca flexibilidade e criatividade). Já a ideia de mercado sugere que as interações entre os atores se baseiam em trocas interessadas que se organizam em relações contratuais, as quais poderiam ser aplicadas às atividades de governo (lança mão de incentivos e envolve análises de custos e benefícios, favorecendo maior flexibilidade e competição). Por fim, a noção de rede sugere que as relações entre os atores envolvam interdependência, confiança, identidade, reciprocidade e compartilhamento de valores ou objetivos (alta flexibilidade e solidariedade, mas baixa sustentabilidade). Apesar da dissociação entre esses três princípios e de sua apresentação em uma aparente sequência de aprendizado institucional, na prática, o funcionamento de organizações formais, movimentos, redes informais etc. envolve ampla combinação dos três elementos e permanentes tensões advindas da sua coexistência, sendo raramente possível falarmos da substituição completa de um pelo outro.

A partir da distinção entre esses princípios gerais, os debates sobre governança têm reforçado uma narrativa da evolução dos Estados contemporâneos que parte da hegemonia dos arranjos hierárquicos (imposição, sanção e coerção), principalmente no que diz respeito às formações estatais no início do século 20 e pós-guerras, para a introdução gradual e cumulativa de arranjos inspirados nos princípios de mercado (trocas interessadas, contratos etc.) e na noção de redes (reciprocidade, solidariedade e identidade).

Nessa linha, diversos autores têm se referido aos debates sobre Estado a partir de um itinerário intelectual que parte de reflexões sobre “*big government*” e se direciona para análises de “*big governance*” (LEVI-FAUR, 2012), designando um crescente distanciamento de arranjos centrados exclusivamente nas estruturas hierárquicas do Estado para arranjos mais descentrados, envolvendo a participação de múltiplos outros atores e mecanismos de articulação/coordenação. Isso porque, de um lado, os grandes aparatos estatais verticalizados (que se constituíram em meados do século 20) se fragmentaram a partir de processos de descentralização, privatização e desregulação, e de outro lado, novos atores sociais, econômicos e políticos passam a ser reconhecidos como interlocutores e parceiros indispensáveis. Assim, a produção de políticas públicas passou a requerer arranjos mais complexos – reflexos das modificadas relações entre Estado, sociedade e mercado –, em que a tomada de decisão e a execução de programas passam a ser distribuídas ou compartilhadas entre atores governamentais e não governamentais (SCHNEIDER, 2005).

Para além de contribuir para uma descrição das transformações do Estado e dos processos de governo, a ideia de governança suscita questionamentos sobre o impacto dessas mudanças: os governos tornaram-se menos capazes de definir

seus rumos e executar suas ações ou simplesmente alteraram as formas de fazê-lo? Dessa forma, a noção de capacidades estatais se torna central quando se consideram as consequências das mudanças provocadas a partir da ideia de governança (MATTHEWS, 2012).

O conceito de capacidade estatal pode ser definido de diferentes formas por diferentes autores. Em geral, engloba pelo menos duas gerações de análise (JESSOP, 2001). Em um nível mais abrangente, o conceito remete à criação e à manutenção da ordem em um território, o que requer, por sua vez, medidas para a proteção de sua soberania, como instituir leis (capacidade legislativa), cobrar impostos (capacidade extrativa), declarar guerras e administrar um sistema de justiça (capacidade coercitiva). Ainda nessa dimensão, subentende-se a capacidade de produzir decisões (sobre leis, impostos, guerras etc.), a qual pode se dar ou não a partir de procedimentos amplamente aceitos pela população membro desse Estado. Essas noções, há séculos presentes nos debates da ciência política, guiaram uma primeira geração de estudos sobre o tema, a qual se dedicou em grande parte às preocupações sobre a construção e formação de aparatos estatais (*state-building*), onde esses não existiam ou onde seriam frágeis e incipientes, ou sobre a autonomia do Estado em relação a atores econômicos e sociais específicos. Nesse sentido (macro), capacidade estatal se refere às situações em que Estados conseguem se erguer e, minimamente, guiar os rumos de uma sociedade, administrando seus conflitos e problemas internos (TILLY, 1975; SKOCPOL, 1979; CINGOLANI, 2013).

Uma segunda geração de estudos ancorados no conceito de capacidades estatais tem procurado refletir sobre as capacidades que determinados Estados – que já superaram seus estágios iniciais de construção – possuem (ou não) para atingir, de forma efetiva, os objetivos que pretendem por meio de suas políticas públicas, como a provisão de bens e serviços públicos (MATTHEWS, 2012). Em um nível mais concreto (ou micro) em relação ao anterior, alguns analistas têm se referido a essas como as capacidades do “Estado em ação” – isto é, as capacidades de identificação de problemas, formulação de soluções, execução de ações e entrega dos resultados. A implementação de políticas envolve atores, instrumentos e processos que, coordenados, capacitam o Estado para a realização de políticas públicas (SKOCPOL, 1985; SKOCPOL; FINEGOLD, 1982; MANN, 1993; EVANS, 1995; GEDDES, 1996).

Quanto às relações entre tais acepções de capacidades estatais e as mudanças associadas à ideia de governança, é possível encontrarmos três perspectivas distintas na literatura. Na primeira delas, as mudanças associadas à governança são entendidas como redutoras das capacidades estatais. Trata-se das narrativas sobre o “esvaziamento do Estado” (*hollowing out*) ou da percepção de perda de controle do Estado sobre as políticas públicas a partir da emergência e adensamento das

interações entre atores estatais, do mercado e da sociedade civil. A desagregação e fragmentação de antigos conglomerados burocráticos verticalizados, além da transferência de responsabilidades e funções para a sociedade civil, governos subnacionais e para atores econômicos, foi compreendida por muitos analistas como perda de capacidade estatal, diante da emergência da participação dos demais atores. Com isso, a produção de políticas públicas se tornou menos centrada nos Estados, as arenas decisórias se deslocaram gradualmente para fora de sua esfera de controle e, por fim, seus instrumentos de ação migraram dos mais *hards* (imposição e coerção, ditos *sticks*) para os mais *softs* (incentivo, articulação e negociação, ditos *carrots*), abrindo espaço para o maior protagonismo das redes, do mercado e da autogestão (MATTHEWS, 2012; ZEHAVI, 2013).

Em reação aos possíveis exageros cometidos por essa primeira narrativa, emergiu uma segunda perspectiva, baseada no argumento de que ocorreram transformações nas funções e papéis do Estado, mas não necessariamente diminuição das suas capacidades. Autores nessa linha defendem a ideia de um deslocamento das capacidades estatais, mas sem perda de sua centralidade ou relevância (*filling-in*). Segundo esses autores, as capacidades teriam se deslocado da produção para a regulação – ou do Estado Positivo para o Estado Regulador (MAJONE, 1999). Esse novo papel (o de guiar – *steer* – em vez de remar – *row*) ainda reteria no Estado centralidade no processo de produção de políticas e controle de recursos essenciais (financeiros, legais e simbólicos), pois, como regulador, ainda caberia ao Estado o papel singular de desenhar os arranjos de interação com atores econômicos e sociais (MATTHEWS, 2012).

Por fim, para além das disputas entre as narrativas que propuseram a redução ou a substituição das capacidades estatais tradicionais, mais recentemente, percebe-se a emergência de uma terceira perspectiva, a qual defende que as mudanças associadas à noção de governança têm o potencial de ampliar as capacidades de intervenção do Estado. Autores nessa linha têm defendido que a intensificação das interações entre atores estatais e não estatais na produção de políticas públicas pode resultar em complementariedades e sinergias e não apenas, ou necessariamente, substituição. Tal como afirma Claus Offe:

[...] a noção de governança pode estar associada ao aumento da capacidade de intervenção do Estado, ao proporcionar a mobilização de atores não estatais na formulação e implementação de políticas públicas, contribuindo, assim, para maior eficiência e efetividade [...] É possível pensar na existência de “forças auxiliares” [e não substitutivas] na sociedade civil que, por meio dos procedimentos adequados e de suas competências específicas, podem ser recrutadas para a cooperação na realização de tarefas de interesse público [...], podendo gerar um Estado ao mesmo tempo mais leve e mais capaz (OFFE, 2009, p. 12).

Arranjos mais sofisticados envolvendo transferência e distribuição de papéis e funções, de forma articulada e coordenada, para atores estatais e não estatais, e as novas formas organizacionais emergentes contribuem para a construção de novas capacidades, pois adicionam maior capilaridade, possibilitam a combinação de direcionamento central (com flexibilidade na ponta), reforçam processos de monitoramento intensivo e multifocal, além de oferecer oportunidades para o aprendizado e a inovação a partir de reflexões coletivas (MATTHEWS, 2012).

Além de enxergar nessas interações a possibilidade de soma de esforços e recursos, outros autores as têm enfatizado como vetor de inovação (SORENSEN, 2012; SABEL; ZEITLIN, 2012). O encontro entre atores diversos permite que os problemas a serem enfrentados e os projetos a serem desenhados para enfrentá-los possam ser discutidos a partir de diferentes perspectivas, mobilizando conhecimentos e recursos variados. Isso amplia a aquisição de informações sobre os problemas (diagnóstico), aumenta o estoque de conhecimento disponível para a formulação das soluções e, por fim, envolve diversos agentes no acompanhamento, monitoramento e avaliação das iniciativas. Assim, nessa linha, a inovação tem sido entendida como produto de interações institucionalmente estruturadas entre múltiplos atores, com recursos, competências e perspectivas variadas.

Para Sabel (2004), arranjos de governança mais inclusivos permitem que atores locais julguem e revejam os processos de implementação de forma a corrigi-los, adaptando os objetivos gerais de uma política aos contextos e condições locais de entrega, em uma dinâmica em que o monitoramento e a reflexão coletiva sobre os resultados da política alimentam seu contínuo aprimoramento (*learning by monitoring*). Assim, arranjos complexos podem oferecer oportunidades para que uma pluralidade de atores usem seus conhecimentos, criatividade e recursos para a busca de formas novas e melhores de se produzir políticas públicas⁶.

⁶ Esse mesmo tipo de argumento também tem sido mobilizado para explicar a emergência de inovações no setor produtivo, uma vez que os arranjos de produção têm-se tornado cada vez mais complexos e envolvendo distintos atores, unidades e processos, como na produção modular, nas cadeias produtivas globais e assim por diante. Assim, a inovação tem sido entendida como o resultado de complexas cadeias de interação dentro de e entre empresas, sendo influenciada por demandas de consumidores, relações com fornecedores, experiências cotidianas dos funcionários, além das intervenções habilidosas de gerentes, supervisores e consultores externos (Sorensen, 2012). Lester e Piore (2004) relatam como diversas inovações no setor produtivo (como telefones celulares, equipamentos médicos e a variações da calça jeans) emergiram a partir de interações entre profissionais de diferentes áreas/disciplinas, os quais buscaram integrar e convergir seus conhecimentos em torno de alguns problemas comuns. Assim, os autores chamam atenção para esses espaços de interação entre diferentes como ambientes propícios a emergência de inovações.

Arranjos institucionais de implementação de políticas federais recentes

A identificação das três diferentes perspectivas ou narrativas sugere que a relação entre governança e capacidades estatais é indeterminada e pode assumir diferentes contornos, a depender de como os diferentes atores envolvidos (estatais, econômicos, políticos e sociais) são mobilizados e de como interagem na produção de políticas específicas. Assim, a questão central para a reflexão sobre capacidades estatais em contexto de governança complexa passa a ser: que tipos de arranjos para a produção de políticas públicas são capazes de envolver os múltiplos atores interessados e proporcionar interações entre eles que permitam a tomada de decisão, a execução competente de ações e o aprendizado contínuo?

Entendemos um arranjo institucional de implementação como o conjunto de regras, mecanismos e processos que define a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica. Assim, quando nos referimos ao arranjo de uma política específica, estamos basicamente chamando atenção para o modelo de governança implícito na sua implementação. Por processo de implementação compreende-se todo o conjunto de decisões e ações desempenhadas entre o lançamento de uma política governamental e a percepção dos seus resultados, envolvendo, simultaneamente, atividades de execução, (re)formulações e tomada de decisão sobre as ações necessárias. Assim, um arranjo institucional de implementação define quem são os atores envolvidos, quais são os seus papéis e de que forma interagem na produção de uma ação, plano ou programa governamental específico. Dessa forma, constitui justamente o “espaço” no qual decisões e ações das burocracias governamentais se entrelaçam com as decisões e ações de atores políticos e sociais, repercutindo em impasses e obstáculos ou aprendizados e inovações nas políticas públicas.

Esses arranjos de implementação podem assumir contornos variados – em função da mobilização de diferentes recursos organizacionais, financeiros, tecnológicos e humanos, condicionados por trajetórias passadas – e dotar o Estado de maiores ou menores capacidades de execução. Nessa linha de raciocínio, as capacidades estatais necessárias à efetivação de políticas públicas passam a ser compreendidas como produto das características desses arranjos e da forma como incluem, articulam e organizam a interação entre os atores relevantes⁷.

Assim, com base nessa abordagem, buscaremos descrever e analisar comparativamente os arranjos institucionais de implementação de um conjunto de

⁷ Pode-se conceber, do mesmo modo, que as capacidades estatais disponíveis influenciem a montagem dos próprios arranjos institucionais. No entanto, o presente esforço analítico se centra nos efeitos capacitadores dos arranjos institucionais, isto é, naquilo que os arranjos disponibilizam em termos de capacidades para implementação de políticas públicas.

políticas públicas emblemáticas da atuação do Governo Federal na última década⁸. Basicamente, pretendemos compreender:

- Como se configuram os arranjos institucionais (atores, recursos, fluxos etc.) por meio dos quais o Governo Federal tem implementado suas principais políticas?

- As características desses arranjos variam de acordo com as diferentes áreas de política pública e atuação governamental?

Nas subseções seguintes, apresentamos a estratégia metodológica empregada (seleção de casos e técnicas de análise) e os resultados da análise comparativa; primeiramente, chamando atenção para os traços comuns e, posteriormente, para os elementos de variação.

Estratégia metodológica

Para abordar as questões propostas, selecionamos para análise e comparação oito programas federais considerados emblemáticos dos Governos Lula e Dilma, isto é, criados (reformulados ou expandidos) nos últimos 10 anos. Os casos selecionados foram: o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), o Programa de Integração da Bacia do Rio São Francisco (PISF), o Projeto da Usina Hidrelétrica de Belo Monte (UHBM), o Programa de Revitalização da Indústria Naval (RIN), o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB), o Plano Brasil Maior (PBM), o Programa Bolsa Família (PBF) e o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec).

O Quadro 1 apresenta uma listagem dos casos, apresentando seus objetivos, contextos de (re)criação e a área temática a que se vinculam. Todos esses casos foram objetos de pesquisa anterior, desenvolvida pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), a qual produziu estudos de caso sobre cada uma das políticas (cf. GOMIDE; PIRES, 2014). Todas pertencem a um mesmo contexto político-institucional (homogeneidade externa) – isto é, foram criados no mesmo período, por governos de continuidade, com orientações políticas semelhantes, e a partir de um ambiente institucional relativamente estável.

Ao mesmo tempo, os casos selecionados versam sobre diferentes objetos, problemas e áreas de política pública, proporcionando a observação de variações nas formas de atuação governamental e produção de políticas (heterogeneidade interna). Assim, trata-se de um conjunto de casos que oferece uma base rica para

⁸ É importante frisar que a presente análise se concentra nas características centrais do desenho de arranjos institucionais de implementação de cada política estudada e nos potenciais de capacidades estatais gerados pelos diferentes modelos de governança. Como já indicado por vasta literatura sobre desenho institucional, a efetivação desses arranjos depende dos contextos nos quais se inserem. Uma análise pormenorizada dos efeitos desses contextos sobre a operação dos arranjos pode ser encontrada em Gomide e Pires (2014) e nos estudos de caso que deram bases a essa análise comparativa – listados no Quadro 1 e nas referências bibliográficas.

a reflexão em torno das questões propostas – identificação das configurações de arranjos de implementação e compreensão das suas semelhanças e variações⁹.

Os casos selecionados foram submetidos a dois tipos de análise comparativa. Primeiramente, focamos na identificação e análise dos traços comuns e semelhanças existentes entre os arranjos de implementação das oito políticas (subseção *Aspectos comuns nos arranjos de implementação*). Em seguida, buscamos identificar as principais diferenças entre os arranjos de implementação e analisar em que medida essas diferenças se associam ao enquadramento dos casos em diferentes áreas temáticas. Para essa finalidade, utilizamos o QCA (*Qualitative Comparative Analysis*), uma abordagem de pesquisa qualitativa que se utiliza da teoria dos conjuntos e da álgebra booleana para comparar casos e explorar relações entre eles (MARX; RIHOX; RAGIN, 2013).

Quadro 1: Casos, objetivos e classificação por área temática

Caso	Objetivo / Contexto	Área
Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV)	Lançado em 2009 com o duplo objetivo de dinamizar a economia e reduzir o déficit habitacional para trabalhadores de baixa renda. Trata-se de uma política de financiamento de moradias e subsídio aos compradores concedidos pelo Governo Federal, privilegiando a produção de unidades habitacionais de famílias com renda de até três salários mínimos – integra a carteira de projetos do PAC (LOUREIRO; MACÁRIO; GUERRA, 2013).	Social
Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec)	Lançado em 2011, dando continuidade às políticas de expansão da educação profissional e de ampliação de infraestrutura de ensino (expansão da rede federal), assistência financeira e técnica (ofertas de bolsas-formação, financiamento a alunos e instituições, cursos a distância) e articulação com atores governamentais, nos estados e municípios, e com atores não governamentais para ampliar o acesso a essa modalidade de ensino. O Pronatec tem como objetivo central democratizar o acesso da população brasileira à educação profissional e tecnológica de qualidade (CASSIOLATO; GARCIA, 2013).	Social

⁹ A pesquisa é orientada por casos. Diferentemente das pesquisas orientadas por variáveis, que se preocupam em avaliar relações entre aspectos de um grande número de observações com o objetivo de inferir padrões gerais para toda uma população, a pesquisa orientada por casos preocupa-se em extrair conclusões sobre as relações entre as características de um número relativamente pequeno de casos com o objetivo de descobrir nexos de causalidade. Tais conclusões, contudo, são passíveis de serem aplicadas, com os cuidados apropriados, para análise de casos similares.

Caso	Objetivo / Contexto	Área
Programa Bolsa Família (PBF)	Criado em 2004, com o objetivo de apoiar o desenvolvimento das famílias vulneráveis para que elas superem a situação de extrema pobreza, promovendo o acesso das famílias mais pobres à rede de serviços públicos (em particular os de saúde, educação e assistência social), por meio de transferência de renda condicionada para as famílias com renda mensal por pessoa entre R\$ 70 e R\$ 140 (COUTINHO, 2013).	Social
Projeto de Integração do Rio São Francisco (PISF)	Retomado em 2007, quando passa a integrar o PAC, o projeto tem como objetivo combater a escassez de água no Nordeste Setentrional brasileiro e os efeitos das longas estiagens sobre os milhares de residentes na região. A obra prevê a construção de mais de 600 quilômetros de canais de concreto em dois grandes eixos (norte e leste) e a construção de nove estações de bombeamento de água para o desvio das águas do rio, ao longo do território de quatro estados (Pernambuco, Paraíba, Ceará e Rio Grande do Norte) – integra a carteira de projetos do PAC (LOUREIRO; TEIXEIRA; FERREIRA, 2013).	Infraestrutura
Usina Hidrelétrica de Belo Monte (UHBM)	Retomado no primeiro mandato do ex-presidente Lula, passa a integrar o PAC em 2007. O projeto envolve a construção de usina hidrelétrica no Rio Xingu, com o objetivo de ampliar a oferta de energia elétrica no País e dar suporte ao crescimento industrial (PEREIRA, 2013).	Infraestrutura
Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB)	Lançado em 2004, visa implantar a produção e o uso do biodiesel no território nacional, por meio da mistura obrigatória e gradativa desse combustível ao diesel mineral. Orienta-se pelo duplo objetivo de estruturar o mercado e a cadeia de produção do biodiesel, até então inexistente no País, e incluir nessa cadeia a participação da agricultura familiar, sem desestimular o investimento privado (PEDROTI, 2013).	Industrial
Plano Brasil Maior (PBM)	O plano foi anunciado em 2011, com o propósito de fortalecer a capacidade de inovação e a competitividade econômica do setor industrial. A proposta revela o viés de uma política de transformação da plataforma produtiva, contemplando um conjunto variado de instrumentos – nas dimensões fiscal e tarifária, financeira e institucional – voltados para dezenove setores econômicos (SCHAPIRO, 2013).	Industrial

Caso	Objetivo / Contexto	Área
Revitalização da Indústria Naval (RIN)	As principais iniciativas tomam corpo a partir de meados dos anos 2000 e, posteriormente, integram o PAC com o duplo objetivo de ampliar a autonomia nacional no transporte marítimo e apoiar a indústria de petróleo e gás, por meio da construção de embarcações no Brasil. A política vem se materializando por meio da oferta de um volume expressivo de financiamentos subsidiados ao setor, associados a requisitos de conteúdo nacional e numa perspectiva de regionalização dos investimentos com a construção de estaleiros em diversos estados (PIRES; GOMIDE; AMARAL, 2013).	Industrial e de infraestrutura

Fonte: Elaboração própria com base em Pires e Gomide (2014).

Aspectos comuns nos arranjos de implementação

Tal como se percebe a partir da leitura do Quadro 1, as oito políticas/programas selecionados para análise possuem objetivos bastante diferentes – que variam desde a construção de hidrelétricas e estaleiros à provisão de serviços de educação profissional e transferência de renda – e lidam com problemas, desafios e públicos igualmente distintos, podendo ser classificados em três distintas áreas de atuação do Estado. No entanto, apesar de tais diferenças, os casos compartilham muitos traços em comum em relação aos seus arranjos de implementação. Um exame dessas semelhanças pode contribuir para uma compreensão mais detalhada de alguns aspectos que têm caracterizado as estratégias de governança adotadas na condução de políticas federais no período recente.

Um primeiro aspecto que merece destaque é o fato de que todas as políticas selecionadas para análise se dão em áreas/temas nos quais o Governo Federal tem relativa autonomia ou capacidade de centralização das competências de formulação e tomada de decisão. Como pode ser visualizado no Quadro 1, que descreve os objetivos e áreas de atuação, nenhum dos casos envolve questões altamente institucionalizadas (e.g., disposições constitucionais ou marcos regulatórios próprios) que prevejam distribuição de responsabilidades e competências entre o Governo Federal, os governos subnacionais e o setor privado ou a sociedade civil. Nesse sentido, todos esses casos diferem de políticas como as de saúde, educação, assistência social, direitos da criança e do adolescente, meio ambiente, só para citar alguns exemplos, nas quais a Constituição Federal ou a legislação vigente preestabelece uma distribuição de competências, papéis e funções para entes federativos, atores privados e da sociedade civil. Assim, pode-se inferir que as “novas” políticas estudadas caracterizam-se por áreas/temas nos quais o Governo

Federal tem maior autonomia ou margem de controle na definição e condução das políticas. Embora a amostra não tenha sido construída para ser representativa do universo de políticas conduzidas pelo Governo Federal brasileiro, ela é composta por casos que certamente estão incluídos no rol das principais políticas criadas (ou reformuladas) nas administrações recentes (Lula e Dilma).

Um segundo ponto importante, quanto às semelhanças, é o envolvimento de múltiplos e diversificados órgãos federais na execução das tarefas e ações essenciais para a concretização dos objetivos das políticas. Nos casos analisados, múltiplos atores do Governo Federal estão presentes, aportando recursos (humanos, tecnológicos e/ou financeiros) e competências no desempenho de distintas tarefas. Em todos os casos, há presença de pelo menos um ministério, o qual, em geral, concentra responsabilidades de formulação da política e condução geral do processo de implementação. Em alguns casos, como, por exemplo, o do PISF, o Ministério da Integração Nacional (MIN) atua de forma mais independente, embora em intensa interação com o Ministério do Planejamento (PAC) e a Casa Civil. Em outros casos, como no do PNPB, o arranjo chega a envolver 13 diferentes pastas, articuladas na Comissão Executiva Interministerial do Biodiesel (CEIB).

Além dos órgãos da administração direta, em todos os casos analisados, percebe-se a atuação de órgãos da administração indireta com importantes funções e papéis na implementação. Em geral, poderíamos classificar a atuação desses órgãos como de dois tipos: a) agências reguladoras e autarquias ou fundações (como os institutos de defesa de direitos difusos e de segmentos vulneráveis); e b) agências paraestatais e de fomento, como empresas estatais e bancos públicos. No primeiro tipo, temos órgãos governamentais cuja função é zelar pelo cumprimento de normas e leis voltadas para a regulação de mercados e proteção de direitos (propriedade, consumo, ambiental, patrimônio cultural, indígena etc.). Assim, as políticas que visam interferir no mercado ou que venham a ter impactos sobre o meio ambiente, o patrimônio cultural e grupos populacionais vulneráveis, possuem organizações do primeiro tipo nos seus arranjos de implementação. Por exemplo, em casos como o da UHBM, da RIN, e do PISF, os arranjos de implementação envolvem órgãos reguladores como a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), a Agência Nacional de Águas (ANA) e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), assim como autarquias como o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) e a Fundação Nacional do Índio (Funai).

Já o segundo tipo de órgãos de administração indireta presentes nos arranjos estudados são aqueles que assumem para si tarefas de execução, essenciais para a implementação das políticas. Essas organizações estatais dispõem de maior

flexibilidade e agilidade (do que os órgãos da administração direta) e, por isso, estão presentes em todos os casos analisados. No caso do PBM, tem-se uma agência de fomento (Financiadora de Estudos e Projetos – Finep) e uma paraestatal (Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial – ABDI) responsáveis por funções críticas como, respectivamente, o financiamento ao setor privado e à pesquisa, e a gestão e monitoramento do plano. Já no caso do Pronatec, chama-se atenção para a Rede de Institutos Federais de Educação Profissional e Tecnológica, responsável pela provisão direta dos cursos de qualificação profissional. Mas um dos elementos de maior saliência, entre as semelhanças dos arranjos estudados, diz respeito ao papel das empresas estatais e bancos públicos. Em praticamente todos os arranjos, empresas como a Petrobras, a Embrapa, a Eletrobrás e bancos públicos como o Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES) e a Caixa Econômica Federal desempenham papel central na implementação das políticas. Por exemplo, as empresas do grupo Petrobras são atores-chave nos arranjos de implementação do PNPB (com a Petrobras Biocombustíveis), da RIN (com a Transpetro na construção de navios e a Petrobras na construção de plataformas), do PBM (nas cadeias produtivas de petróleo e gás, transportes e energia). Semelhantemente, a Caixa Econômica Federal tem atuação central na operacionalização de políticas como o MCMV (intermediação financeira entre empresas do setor de construção civil, estados, municípios e entidades do movimento de habitação, e monitoramento de projetos), o PBF (operacionalização das transferências para os beneficiários), e a RIN (como agente financeiro na concessão e monitoramento de financiamentos). Finalmente, na mesma linha, destaca-se a presença e atuação do BNDES, ausente (como ator-executor central) apenas nos casos de políticas da área social.

Um terceiro elemento comum diz respeito ao envolvimento de atores privados nos processos de implementação. Em todos os arranjos, com a única exceção do PBF, atores privados desempenham funções relevantes para a concretização dos objetivos das políticas, atuando simultaneamente como parceiros e como beneficiários das mesmas. Em alguns casos, empresas privadas executam diretamente a provisão do bem ou serviço público, como, por exemplo, no MCMV (construtoras e incorporadoras desenvolvem e entregam as habitações aos beneficiários), no PISF e UHBM (consórcios de empreiteiras privadas realizam as obras civis), e no Pronatec (instituições de ensino privadas integram a rede de serviços de educação profissional e tecnológica). Em outros casos, elas são os próprios alvos das políticas, como na RIN, no PNPB e PBM (indústrias recebem subsídios, isenções e financiamentos para ampliar/melhorar suas atividades, impactando o desenvolvimento econômico).

Um quarto elemento é a ausência de organizações da sociedade civil como parceiras na implementação dessas políticas. Diferentemente dos arranjos de outras políticas, como as de saúde, assistência social, educação, cultura, ciência e

tecnologia, e direitos humanos, tais parcerias entre organizações governamentais e não governamentais estão ausentes nos casos estudados (como PBF, PISF, UHBM, RIN, PBM, e Pronatec). Verifica-se a presença limitada de tais parcerias nos casos do PNPB, no qual o arranjo define os sindicatos rurais como agentes de fiscalização, em nível local, das condições para certificação de usinas de biodiesel com o Selo Combustível Social; e do MCMV, no qual o arranjo veio a incorporar recentemente um componente de financiamento operado por entidades dos movimentos da área de habitação social (o MCMV Entidades). Contudo, nesses casos, as parcerias com organizações da sociedade civil não incidem sobre processos centrais na implementação das políticas.

Finalmente, um último elemento comum a ser observado nas configurações dos arranjos de implementação estudados diz respeito às interações com órgãos de controle (político, burocrático ou judicial)¹⁰. Em todos os casos, estiveram presentes interações com órgãos como Tribunal de Contas da União (TCU), Controladoria-Geral da União (CGU), Ministério Público, Supremo Tribunal Federal (STF), além do Congresso Nacional. Todos os casos foram objeto de discussões, debates e escrutínio político pelo Congresso, pois a implementação das políticas demandava algum tipo de decisão por parte da casa legislativa (reforma de marcos legais e promulgação de novas leis, apreciação de medidas provisórias, autorização de endividamento de estatais, e audiências públicas etc.). Em alguns casos, como no PNPB, MCMV, PISF e Pronatec, as interações com o Congresso foram (ou ainda são) bastante intensas, envolvendo frentes parlamentares e disputas entre bancadas estaduais e de partidos, além de debates nas comissões específicas. Em outros casos, como na UHBM e na RIN, os trâmites se deram de forma bastante acelerada, sem aprofundamento das discussões e análises. Órgãos de controle burocrático, como a CGU e o TCU, estão presentes em todos os arranjos estudados, de forma bastante intensiva (casos do PBF, PISF, RIN e Pronatec), por meio de auditorias sobre a utilização dos recursos públicos e sobre o desempenho das políticas. Finalmente, órgãos do sistema de justiça, como o STF e o Ministério Público, também comparecem nos arranjos de vários dos casos, com destaque para a UHBM e o PISF, dada a ampla judicialização dos conflitos envolvendo populações atingidas e impactos ambientais causados pelos projetos.

Em resumo, a análise dos elementos comuns aos arranjos de implementação estudados sugere que as “novas” políticas que vêm sendo implementadas pelo Governo Federal nesta última década: a) se dão em temas/problemas sobre o quais o

¹⁰ A literatura sobre controles e accountability tem chamado a atenção para a necessidade de pensarmos os diversos mecanismos e instituições que atuam para moderar o exercício de poder pelo Executivo (Lopez, 2010; Teixeira, 2010; Olivieri, 2010; Filgueiras; Avritzer, 2010). Por isso, consideramos aqui em conjunto as instituições de controle político, burocrático e judicial.

Governo Federal dispõe de autonomia na sua formulação e execução; b) mobilizando diversas das suas organizações (em quantidade e variedade de tipos organizacionais); c) entre as quais empresas estatais e bancos públicos têm papel de destaque, assumindo funções-chave na produção e entrega dos bens e serviços; d) além disso, contam com grande envolvimento de empresas privadas, mas não lançam mão, com intensidade, de parcerias com organizações da sociedade civil; e e) por fim, estão sob a observação e escrutínio de um conjunto de órgãos de controle político, burocrático ou judicial.

Variações entre arranjos de implementação e áreas de política pública

A análise comparativa dos arranjos de implementação das políticas estudadas também revelou elementos de diferenciação. Trata-se de características vigorosamente presentes em alguns arranjos, porém ausentes em outros. Essa subseção se dedica ao exame desses aspectos distintivos, ao mesmo tempo em que busca compreender em que medida as variações encontradas estão associadas aos setores nos quais as políticas se inserem: desenvolvimento social, industrial e de infraestrutura.

A comparação dos arranjos de implementação estudados indicou três variáveis, descritas abaixo:¹¹

1. Participação de entes federativos no arranjo (FED), ou seja, se estados e/ou municípios têm papel relevante no arranjo da política em questão. Ainda que todos os casos estudados refiram-se a políticas nas quais o Governo Federal tem relativa autonomia (centralização de competências) na sua formulação e implementação, os casos apresentam variações no que diz respeito à incorporação de estados e municípios na execução de algumas das tarefas de implementação.
2. Abertura à participação social (PART), isto é, se existem mecanismos ou canais efetivos para a participação da sociedade civil no arranjo do plano, programa ou projeto. Enquanto, em alguns casos, os arranjos de implementação contam com conselhos nacionais e/ou locais operantes (como na RIN e no PISF), audiências públicas bem conduzidas ou fóruns e comissões com representantes do governo e da sociedade civil (como no PNPB e Pronatec), em outros, esses mecanismos de participação estão ausentes ou operam de forma débil (PBM, UHBM e MCMV).

¹¹ Na especificação das variáveis perseguiu-se a parcimônia, pois quanto menor seu número, melhor a capacidade explicativa das fórmulas obtidas pelo uso do QCA (RIHOUX; RAGIN, 2009).

3. Centralização intragovernamental (CENTR), ou seja, se a coordenação da política em questão se dá de forma hierárquica e sob monitoramento intensivo (em oposição a formas de coordenação mais horizontais ou difusas). Enquanto em alguns arranjos percebeu-se a centralidade hierárquica de algum órgão na coordenação e a utilização de mecanismos de monitoramento intensivo da implementação, em outros, a coordenação se dá de forma mais difusa e o monitoramento é menos intensivo ou inexistente. No primeiro grupo, temos os casos das políticas que integram a carteira de projetos do PAC e, assim, se submetem à lógica de coordenação e monitoramento centralizados (originalmente na Casa Civil e, nos últimos anos, no Ministério do Planejamento). Apesar de não integrar o PAC, o arranjo do PBF apresenta características semelhantes nesse sentido.

Com o objetivo de identificarmos a associação dessas variáveis nos arranjos com as áreas temáticas – social (SOCIAL), industrial (INDUS) e de infraestrutura (INFRA) –, utilizamos a técnica do QCA de conjuntos nítidos (ou *crisp-set QCA*). Para isso, as características distintivas dos arranjos de implementação e as áreas de política pública foram transformadas em valores dicotômicos (zero ou um), conforme a tabela abaixo.

Tabela 1: Características distintivas e áreas de política: classificações dicotomizadas

Casos	Características			Áreas		
	FED	PART	CENTR	SOCIAL	INFRA	INDUS
MCMV	1	0	1	1	0	0
PBF	1	0	1	1	0	0
RIN	0	1	1	0	1	1
PBM	0	0	0	0	0	1
PISF	0	1	1	0	1	0
Pronatec	1	1	0	1	0	0
PNPB	0	1	0	0	0	1
UHBM	0	0	1	0	1	0

Fonte: Elaboração própria.

Assim, se à variável INFRA foi atribuído o valor 1, isso quer dizer que a política em questão foi classificada como da área de infraestrutura, do contrário, o valor atribuído é zero. Do mesmo modo, procedeu-se para as variáveis SOCIAL e INDUS. Em relação às características distintivas dos arranjos, se à variável FED foi atribuído o valor 1, queremos dizer que os estados ou municípios têm papel relevante no arranjo da política em questão, do contrário, atribuiu-se valor zero; do mesmo modo, se à variável PART foi atribuído o valor 1, quer-se dizer que existem mecanismos ou canais

efetivos para a participação da sociedade civil no arranjo do plano, programa ou projeto em questão, do contrário, atribuiu-se valor zero; e se à condição CENTR foi atribuído o valor 1, quer-se dizer que a coordenação da política em questão se dá de forma hierárquica e sob um monitoramento ativo, do contrário, atribuiu-se valor zero.

Utilizando-se o programa Tosmana¹² para explorar as relações de nosso interesse, foram identificados seis tipos de combinações de variáveis associadas a cada uma das três áreas, *vide* Tabela 2.

Conforme a Tabela 2, para a área social existem duas configurações de valor 1, respectivamente os casos: i) MCMV e PBF; e ii) Pronatec. Na primeira configuração, as variáveis FED e CENTR estão presentes; na segunda configuração (Pronatec), estão presentes as variáveis FED e PART. Da mesma maneira, foram identificados dois tipos de combinações de variáveis associadas à área de infraestrutura (variável INFRA com valor 1), respectivamente os casos: i) RIN e PISF; e ii) UHBM. O primeiro com a presença das variáveis PART e CENTR, e o segundo com a variável CENTR.

Para as políticas da área industrial (variável INDUS com valor 1), foram identificadas duas configurações distintas, correspondentes aos casos: i) PBM; e ii) PNPB. Na primeira, nenhuma das variáveis está presente, enquanto na segunda configuração encontra-se presente a variável CENTR. Contudo, a área de políticas de infraestrutura apresentou uma configuração contraditória (identificada com a letra "C" na coluna da variável INDUS) para os casos RIN e PISF. Isso quer dizer que esses dois casos apresentaram a mesma combinação de variáveis (PART e CENTR), apesar das duas políticas terem sido classificadas de forma diferente (o RIN foi classificado como um programa da área de política industrial, enquanto o PISF não o foi)¹³.

Tabela 2: Configurações booleanas para os casos estudados

Variáveis			Áreas			Casos
FED	PART	CENTR	SOCIAL	INFRA	INDUS	
1	0	1	1	0	0	MCMV, PBF
0	1	1	0	1	C	RIN, PISF
0	0	0	0	0	1	PBM
1	1	0	1	0	0	Pronatec
0	1	0	0	0	1	PNPB
0	0	1	0	1	0	UHBM

Fonte: Elaboração própria.

¹² CRONQVIST, Lasse. 2011. *Tosmana*: Tool for Small-N Analysis [Computer Programme], Version 1.3.2.0. Trier: University of Trier.

¹³ Ressaltamos, entretanto, que tal contradição é apenas aparente (em termos das configurações booleanas construídas pelo *software*), pois tanto o RIN quanto o PISF são políticas da área de infraestrutura.

Procedendo-se ao processo de minimização para a área social com os remanescentes lógicos¹⁵, obtém-se a seguinte fórmula:

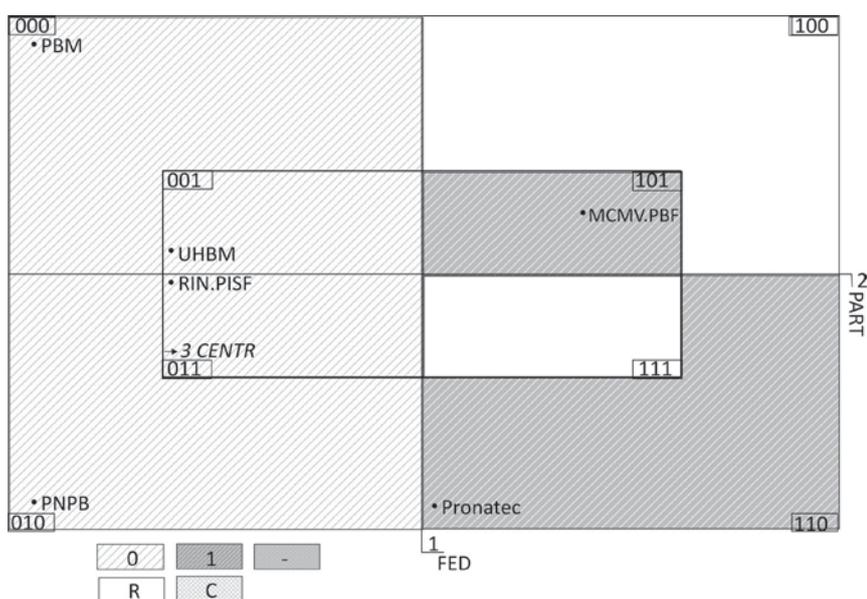
$$\text{FED}\{1\} \rightarrow \text{SOCIAL}\{1\}$$

$$(\text{MCMV}, \text{PBF} + \text{Pronatec})$$

As hipóteses simplificadoras adotadas no processo de obtenção da fórmula mínima podem ser visualizadas no diagrama de Venn (Figura 1). Elas correspondem aos remanescentes lógicos R no diagrama (em branco). A solução é figurada pelo lado direito do diagrama, que combina o menor número de variáveis possíveis dentro do universo de casos analisados e as associa ao fenômeno em análise (FED{1}).

A fórmula simplificada pode ser lida assim: nas políticas públicas da área social observa-se papel relevante dos entes federativos (estados e municípios) em seus arranjos de implementação. Nos três casos estudados, essa variável encontra-se presente (MCMV, PBF e Pronatec).

Figura 1: Diagrama de Venn – SOCIAL



Fonte: Elaboração própria.

¹⁵ Hipóteses simplificadoras utilizadas: $\text{FED}\{1\}\text{PART}\{0\}\text{CENTR}\{0\} + \text{FED}\{1\}\text{PART}\{1\}\text{CENTR}\{1\}$.

Procede-se, agora, ao processo de minimização para as configurações de casos não classificados como da área social (valor '0' para variável SOCIAL), e obtém-se:

$$\text{FED}\{0\} \rightarrow \text{SOCIAL}\{0\}$$

(RIN, PISF+PBM+PNPB+UHBM)

Isso quer dizer que nos arranjos das políticas não classificadas como sociais observa-se um papel irrelevante dos entes federativos (estados e municípios). Em cinco casos, essa variável encontra-se ausente: RIN, PISF, PBM, PNPB e UHBM.

Assim, pode-se concluir que a característica distintiva dos arranjos de implementação das políticas da área social em relação às políticas das demais áreas (infraestrutura e industrial) é a participação de entes federativos (lado direito da Figura 1). Por exemplo, o PBF, ainda que tenha sua condução bastante centralizada no Governo Federal, incorpora os municípios no seu arranjo de implementação como atores de execução local da política (*e.g.*, alimentação do Cadastro Único, monitoramento de condicionalidades etc.). Semelhantemente, o Pronatec incorpora os governos estaduais e suas redes de ensino técnico, como um dos seus componentes de implementação. No MCMV, também, governos estaduais e municipais atuam na viabilização e no desenvolvimento de projetos habitacionais. Diferentemente, tais atores políticos não estão presentes nos arranjos das demais políticas. Além disso, a análise indica que, entre as políticas da área social inauguradas na última década, existem duas subvariantes, uma que se complementa com a incorporação de mecanismos ativos de participação social (caso do Pronatec, com a realização de audiências públicas nos institutos federais e os fóruns estaduais de educação profissional e tecnológica); e outra que se complementa pela centralização intragovernamental (casos do MCMV e PBF).

Minimização da variável INFRA

Minimizando, agora, as configurações das políticas da área de infraestrutura (INFRA{1}), consegue-se a fórmula:

$$\text{FED}\{0\} * \text{CENTR}\{1\} \rightarrow \text{INFRA}\{1\}$$

(RIN, PISF+UHBM)

Essa fórmula indica que os arranjos das políticas da área de infraestrutura se caracterizam pela ausência de papel relevante dos entes federativos e pela alta centralização intragovernamental (coordenação hierárquica com mecanismos intensivos de monitoramento). Em três casos, essas variáveis encontram-se presentes: RIN, PISF e UHBM.

Procedendo da mesma maneira para as configurações dos casos que não foram classificados como da área de infraestrutura (INFRA{0}), obtém-se, primeiramente:

$$\begin{array}{ccc} \text{FED}\{0\} * \text{CENTR}\{0\} & + & \text{PART}\{1\} * \text{CENTR}\{0\} & + & \text{FED}\{1\} * \text{PART}\{0\} * \text{CENTR}\{1\} \\ \rightarrow \text{INFRA}\{0\} & & & & \\ (\text{PBM}+\text{PNPB}) & & (\text{Pronatec}+\text{PNPB}) & & (\text{MCMV},\text{PBF}) \end{array}$$

Trata-se de uma fórmula complexa. No intuito de obter uma fórmula mais parcimoniosa, recorreu-se ao processo de minimização incluindo os remanescentes lógicos¹⁶:

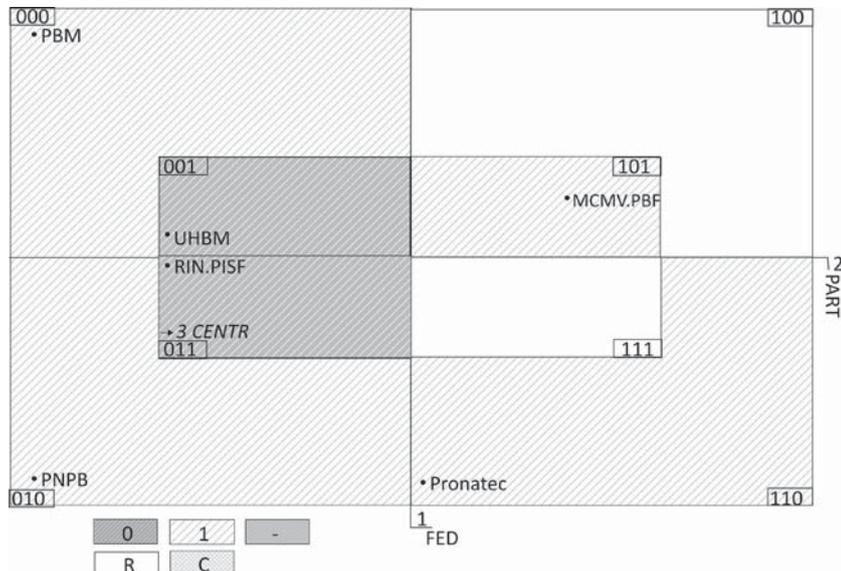
$$\begin{array}{ccc} \text{FED}\{1\} & + & \text{CENTR}\{0\} & \rightarrow & \text{INFRA}\{0\} \\ (\text{MCMV},\text{PBF}+\text{Pronatec}) & & (\text{PBM}+\text{Pronatec}+\text{PNPB}) & & \end{array}$$

A equação obtida indica que os arranjos das políticas estudadas que não foram classificadas como de infraestrutura apresentam uma de duas variáveis: papel relevante dos estados e municípios nos arranjos de implementação (FED{1}) ou baixa centralização intragovernamental (CENTR{0}).

Em suma, tal como indicado no diagrama de Venn (Figura 2), os arranjos de implementação das políticas de infraestrutura estudadas se diferenciam dos arranjos das políticas das demais áreas (social e industrial) pela ocorrência simultânea de duas características: coordenação hierárquica centralizada e ausência de participação de entes federativos. Todas as três políticas da área de infraestrutura analisadas (UHBM, RIN e PISF) integram o PAC e, por isso, se submetem a procedimentos de coordenação e monitoramento intensivo por órgãos centrais da administração federal. Tais casos ainda se diferenciam de outros nos quais a centralização intragovernamental também está presente (MCMV e PBF, área social), pois, nesses, há participação significativa de entes federativos, traço ausente nos arranjos das políticas de infraestrutura estudadas.

¹⁶ Hipóteses simplificadoras adotadas: FED{1}PART{0}CENTR{0} + FED{1}PART{1}CENTR{1}.

Figura 2: Diagrama de Venn - INFRA



Fonte: Elaboração própria.

Minimização da variável INDUS

Como visto (Tabela 1), a área de política industrial apresentou uma configuração contraditória para os casos RIN e PISF, pois dois programas classificados em áreas diferentes apresentaram a mesma combinação de variáveis (o RIN e o PISF). Excluindo-se esses dois casos, procedeu-se ao processo de minimização das configurações '1' da variável INDUS, com a obtenção da seguinte fórmula:

$$\text{FED}\{0\} * \text{CENTR}\{0\} \rightarrow \text{INDUS}\{1\}$$

$$(\text{PBM} + \text{PNPB})$$

Isso quer dizer que os programas PBM e PNPB caracterizam-se por apresentar duas variáveis, a saber: pouca participação de entes federativos no arranjo e baixa centralização intragovernamental.

Da mesma maneira, a fórmula obtida para as políticas que não foram classificadas como da área industrial (INDUS{0}) é:

$$\text{PART}\{0\} * \text{CENTR}\{1\} + \text{FED}\{1\} * \text{PART}\{1\} * \text{CENTR}\{0\} \rightarrow \text{INDUS}\{0\}$$

$$(\text{MCMV,PBF} + \text{UHBM}) \quad (\text{Pronatec})$$

Por essa ser uma fórmula, procedemos ao processo de minimização com os remanescentes lógicos¹⁷, com uma equação mais simples, qual seja:

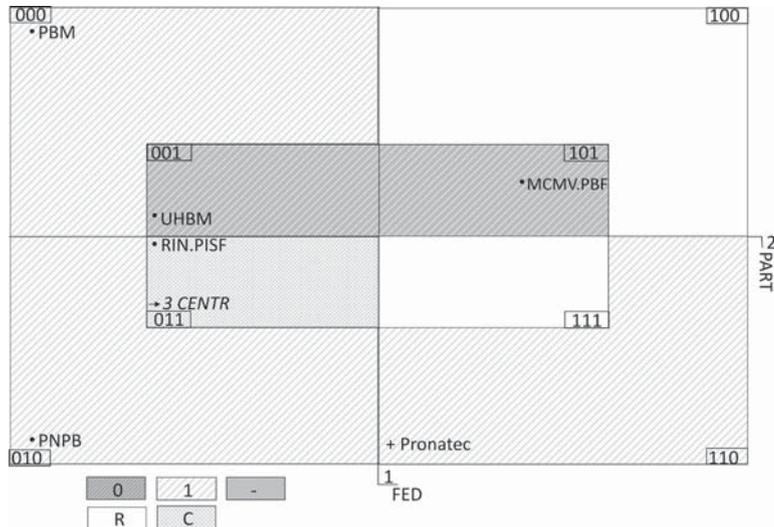
$$\begin{array}{ccc} \text{FED}\{1\} & + & \text{PART}\{0\}\text{CENTR}\{1\} \rightarrow \text{INDUS}\{0\} \\ (\text{MCMV,PBF+Pronatec}) & & (\text{MCMV,PBF+UHBM}) \end{array}$$

Em palavras, a equação indica que as políticas não classificadas como da área industrial apresentam uma de duas variáveis nos arranjos de implementação: um papel relevante dos estados e municípios ou baixa abertura para a participação social com alta centralização intragovernamental.

O diagrama de Venn (Figura 3) indica, nesse sentido, que os arranjos das políticas da área industrial não possuem características próprias distintivas em relação aos arranjos das políticas de outras áreas. De forma geral, eles se caracterizam pela negação das características definidoras dos demais arranjos. Isto é, os arranjos das políticas industriais selecionadas se definem pela não participação de entes federativos (característica marcante dos arranjos das políticas sociais) e pela ausência de centralização intragovernamental (aspecto identificado como típico dos arranjos das políticas de infraestrutura), com exceção apenas, nesse quesito, do arranjo da RIN, marcado pelos procedimentos de coordenação hierárquica e monitoramento do PAC. Finalmente, os dois casos classificados na área industrial ainda diferem em relação à abertura e à participação social. No caso do PNPB, o arranjo envolveu diversas audiências públicas e grupos de trabalho com representantes do governo e da sociedade civil para elaboração e monitoramento do programa e de seu marco regulatório. Já no caso do PBM, apesar de o arranjo formal instituir mecanismos de participação dos atores interessados na política, nota-se na prática um funcionamento irregular e deficiente (SCHAPIRO, 2013).

¹⁷ Hipóteses simplificadoras: $\text{FED}\{1\}\text{PART}\{0\}\text{CENTR}\{0\} + \text{FED}\{1\}\text{PART}\{1\}\text{CENTR}\{1\}$.

Figura 3: Diagrama de Venn – INDUS



Fonte: Elaboração própria.

Conclusões

O presente artigo se voltou para um exame da atuação do Estado brasileiro na condução de políticas públicas, focando mais especificamente a implementação de políticas federais criadas (ou reformuladas) na última década. Seguindo a sugestão de Fukuyama (2012), procuramos compreender as diferentes estratégias e configurações por meio das quais se dão o efetivo exercício do poder e as interações entre atores estatais e não estatais na provisão de bens e serviços públicos. Buscamos, na literatura sobre governança, fundamentos conceituais para a compreensão das transformações nas formas de agir do Estado e a relação entre essas transformações e a noção de capacidades estatais. A partir daí, examinamos como se organizam os arranjos institucionais de implementação de um conjunto de oito políticas conduzidas pelo Governo Federal.

A análise comparativa dos casos indicou que seus arranjos de implementação têm semelhanças importantes, assim como diferenças, que podem ser explicadas em função do enquadramento dos casos nas suas diferentes áreas temáticas de intervenção (social, industrial e de infraestrutura). Quanto às semelhanças, identificamos que os arranjos das políticas federais recentes são marcados pela mobilização de uma diversidade de órgãos federais (ministérios e diversos órgãos da administração indireta), compondo uma complexa rede de atores estatais que desempenham diferentes tarefas e trazem diferentes recursos (humanos, tecnológicos, financeiros etc.) ao processo de implementação. Entre esses órgãos,

ganha destaque o papel de empresas estatais e bancos públicos, os quais assumem funções-chave na produção e entrega de bens e serviços. Ao estarem presentes na quase totalidade dos casos (em sete dos oito arranjos estudados), percebemos que a atuação de empresas estatais e bancos públicos tem se constituído como um traço definidor das estratégias contemporâneas de implementação, distinguindo-se da forma como o Governo Federal atuava no passado ou como atua em outras políticas ou setores. Apesar do envolvimento expressivo de burocracias federais nos arranjos de implementação estudados, percebemos também uma forte presença de empresas privadas, seja como parceiros estratégicos ou alvos das próprias políticas. Já as parcerias com organizações da sociedade civil se mostraram limitadas ou ausentes.

Assim, com base nos arranjos estudados, podemos concluir que as políticas federais recentes têm sido marcadas pelo envolvimento intenso de órgãos governamentais, sobretudo empresas estatais e bancos públicos, em interação com o setor privado. Finalmente, observamos também que os arranjos de implementação analisados operam sob o escrutínio contínuo de órgãos de controle político (*e.g.*, Congresso), burocrático (*e.g.*, CGU, TCU etc.) e judicial (STF, Ministério Público etc.).

Com relação aos aspectos distintivos, encontramos três variáveis principais – participação de entes federativos no arranjo, abertura à participação social e centralização intragovernamental –, as quais apresentaram associações interessantes com a classificação das políticas estudadas em termos de áreas temáticas – social, infraestrutura e industrial. Um primeiro achado da análise comparativa sobre as diferenças indicou que a presença e participação de entes federativos nos arranjos de implementação são características que distinguem as políticas da área social das demais, nas quais esses atores têm participação limitada ou estão ausentes. Internamente ao grupo das políticas sociais, percebemos que elas podem se diferir como aquelas que incorporam formas de participação social ou aquelas que dispõem de mecanismos de coordenação hierárquica e monitoramento intensivo (centralização intragovernamental).

Um segundo achado sugeriu que as políticas de infraestrutura conduzidas nesta última década têm seus arranjos de implementação marcados pela ocorrência simultânea de duas características: coordenação hierárquica centralizada e ausência de participação de entes federativos. O terceiro achado apontou que as políticas de desenvolvimento industrial, por sua vez, se caracterizam pela ausência dos fatores já mencionados, isto é, seus arranjos são caracterizados pela ausência de mecanismos de centralização (coordenação hierárquica e monitoramento intensivo, com exceção da RIN, que integra o PAC) e pela ausência de envolvimento ativo de entes federativos.

A partir desses achados, obtidos com base nos oito casos estudados, temos uma caracterização um pouco mais definida das formas de atuação do Estado brasileiro contemporâneo na esfera federal, tanto no que diz respeito àquilo que são traços comuns quanto àquilo que são diferenças nos arranjos de implementação de políticas selecionadas. Tais achados não são passíveis de generalização para todo o Governo Federal, sua validade restringe-se ao conjunto de experiências analisadas. Mas apontam indícios, tendências e esquemas analíticos que podem orientar a interpretação de outros casos.

A caracterização obtida confirma a percepção de uma complexidade crescente envolvida na produção de políticas públicas, tal como expressa pela literatura sobre governança, em virtude de uma pluralização de atores estatais que passam a se envolver com atividades de implementação e das interações deles com atores privados, políticos e da sociedade civil, em processos de distribuição (seja para a dispersão ou concentração) de competências, funções, papéis e recursos.

Este artigo avançou no sentido da caracterização dos modelos de governança implícitos (arranjos) na implementação de políticas federais, identificando elementos comuns e distintivos entre um conjunto de experiências recentes. No entanto, ainda restam passos importantes a serem perseguidos para que tais caracterizações possam ser interpretadas em termos de aumento, redução ou transformação de capacidades estatais, tarefa que será levada adiante no desenvolvimento desta agenda de pesquisa sobre “governança, arranjos institucionais e capacidades estatais no Brasil contemporâneo”.

Referências

- CASSIOLATO, M.; GARCIA, R. *Pronatec: múltiplos arranjos e ações para ampliar acesso à educação profissional*. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, nº 1.919).
- CINGOLANI, L. *The State of State capacity: a review of concepts, evidence and measures*. UNU-MERIT Working Paper Series on Institutions and Economic Growth: IPD WP13. #2013-053. 2013.
- COUTINHO, D. *Capacidades estatais no Programa Bolsa Família: o desafio de interação com a assistência social na consolidação do Suas*. Rio de Janeiro: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, no 1.852).
- DYE, T. *Understanding public policy*. Prentice Hall. 1995.
- EVANS, P. *Embedded autonomy*. Princeton University Press. 1995.
- FILGUEIRAS, F.; AVRITZER, L. Corrupção e controles democráticos no Brasil. In: CUNHA, A.; MEDEIROS, B.; AQUINO, L. (Org.) *Estado, instituições e democracia – Volume 1: República*. Brasília: Ipea, 2010. p.473-504.
- FUKUYAMA, F. (2012). The strange absence of State in Political Science. *The American Interest*. 2 de outubro de 2012. Disponível em: <<http://www.the-american-interest.com/2012/10/02/the-strange-absence-of-the-state-in-political-science/>>. Acesso em: 06 de maio de 2015.
- GEDDES, B. *Politician's dilemma: building state capacity in Latin America*. University of California Press. 1996.
- GOMIDE, A.; PIRES, R. *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2014.
- JESSOP, B. Bringing the State back in (yet again): reviews, revisions, rejections, and redirections. *International Review of Sociology*, v.11, issue 2, p. 149-173, 2001.
- LESTER, R.; PIRE, M. *Innovation: the missing dimension*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 2004.
- LEVI-FAUR, D. From 'Big Government' to 'Big Governance'? In: Levi-Faur, D. (Org.) *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford University Press, p.3-18. 2012.
- LOPEZ, F. Accountability e controle social na administração pública federal. In: SÁ E SILVA, F.; LOPEZ, F.; PIRES, R. (Org.) *Estado, instituições e democracia – Volume 2: Democracia*. Brasília: Ipea, 2010. p.185-210.
- LOUREIRO, M. R.; MACARIO, V.; GUERRA, P. *Democracia, arenas decisórias e políticas públicas: o Programa Minha Casa Minha Vida*. Rio de Janeiro: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, no 1.886).
- LOUREIRO, M. R.; TEIXEIRA, M. A.; FERREIRA, A. *Democracia e desenvolvimento no Brasil contemporâneo: conflitos e articulação de interesses no Projeto São Francisco*. Rio de Janeiro: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, no 1.883).
- MAJONE, G. Do Estado positivo ao Estado regulador: causas e consequências de mudanças no modo de governança. *Revista do Serviço Público*, ano 50, nº 1, p.5-36, 1999.
- MANN, M. *The sources of social power: the rise of classes and Nation- States, 1760 - 1914*. Cambridge University Press, 1993.2

- MARX, A.; RIHOX, B.; RAGIN, C. The origins, development, and application of Qualitative Comparative Analysis: the first 25 years. *European Political Science Review*, February, p. 1-28, 2013.
- MATTHEWS, F. Governance and state capacity. In: Levi-Faur, D. (Org.). *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford University Press, 2012. p.281-293.
- OFFE, C. Governance: an 'empty signifier'? *Constellations*, 16: 550-562, 2009.
- OLIVIERI, C. A construção institucional do sistema de controle interno do Executivo federal brasileiro. In: CUNHA, A.; MEDEIROS, B.; AQUINO, L. (Org.) *Estado, instituições e democracia – Volume 1: República*. Brasília: Ipea, 2010. p. 443-472.
- PEDROTI, P. *Os desafios do desenvolvimento e da inclusão social: o caso do arranjo político-institucional do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB)*. Rio de Janeiro: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, no 1.858).
- PEREIRA, A. K. *Desenvolvimentismo, conflito e conciliação de interesses na política de construção de hidrelétricas na Amazônia brasileira*. Rio de Janeiro: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, no 1.884).
- PIRES, R.; GOMIDE, A.; AMARAL, L. A ver navios? A revitalização da indústria naval no Brasil democrático. Rio de Janeiro: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, no 1.864).
- RHODES, R.A.W. The new governance: governing without government. *Political Studies*, nº 44, p. 652-667, 1996.
- RIHOX, B.; RAGIN, C. *Configurational comparative methods: Qualitative Comparative Analysis (QCA) and related techniques*. London: SAGE Publications, 2009.
- RIHOX, B.; DE MEUR, G. Crisp-Set Qualitative Comparative Analysis (csQCA). In: RIHOX, B.; RAGIN, C. C. (Eds.) *Configurational comparative methods: Qualitative Comparative Analysis (QCA) and related techniques*. London: SAGE Publications, 2009. p. 33-68.
- SABEL, C. Beyond principal-agent governance: experimentalist organizations, learning and accountability. In: Engelen, E.; Ho, M. (Eds.). *De staat van de democratie*. Democratie voorbij de Staat. Amsterdam: Amsterdam Press, 2004.
- SABEL, C.; ZEITLIN, J. Experimentalist governance. In: LEVI-FAUR, D. (Org.) *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford University Press, 2012. p.169-186.
- SCHAPIRO, M. *Ativismo estatal e industrialismo defensivo: instrumentos e capacidades na política industrial brasileira*. Rio de Janeiro: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, nº 1.856).
- SCHNEIDER, V. Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas. *Civitas*, v. 5, nº 1, p. 29-58, 2005.
- SKOCPOL, T. *States and social revolutions: a comparative analysis of France, Russia, and China*. Cambridge University Press, 1979.
- SKOCPOL, T. Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. In: EVANS, P., RUESCHEMAYER, D., and SKOCPOL, T. (Eds.) *Bringing the State back in*. Cambridge University Press, 1985.
- SKOCPOL, T.; FINEGOLD, K. State capacity and economic intervention in the early new deal. *Political Science Quarterly*, 97(2), p. 255-278, 1982.

SORENSEN, E. Governance and innovation in the public sector. In: Levi-Faur, D. (Org.) *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford University Press, 2012. p. 215-227.

TEIXEIRA, M.A. Tribunal de Contas da União: Trajetória Institucional e Desafios Contemporâneos. In: CUNHA, A.; MEDEIROS, B.; AQUINO, L. (Org.) *Estado, Instituições e Democracia – Volume 1: República*. Brasília: IPEA, 2010. p.315-442.

TILLY, C. *The formation of national States in Europe*. Princeton: Princeton University, 1975.

ZEHAVI, A. New governance and policy instruments. In: Levi-Faur, D. (Org.). *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford University Press, 2012. p.242-254.

Roberto Rocha C. Pires

Doutor em Políticas Públicas pelo Massachusetts Institute of Technology (MIT) e integrante da carreira de Planejamento e Pesquisa no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), na Diretoria de Estudos sobre Estado, Instituições e Democracia (Diest). Contato: roberto.pires@ipea.gov.br.

Alexandre de Ávila Gomide

Doutor em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (FGV-SP) e integrante da carreira de Planejamento e Pesquisa no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), na Diretoria de Estudos sobre Estado, Instituições e Democracia (Diest). Contato: alexandre.gomide@ipea.gov.br.

Energia e desenvolvimento sustentável no Brasil em comparação internacional

Giorgio Romano Schutte

Universidade Federal do ABC (UFABC)

Este artigo pretende abordar as potencialidades do Brasil no esforço global rumo a uma economia de baixo carbono utilizando dados comparativos internacionais. Nesse campo, o País passou por uma trajetória muito diferenciada que o colocou, aparentemente, em grande vantagem em relação aos demais. Além de possuir uma matriz comparativamente mais limpa, demonstrou capacidade de provocar uma redução expressiva das emissões de gases de efeito estufa (GEE). Por outro lado, essas conquistas podem desestimular ulteriores avanços necessários. Como país em desenvolvimento, o Brasil tem um duplo desafio: criar as condições para um desejado aumento do padrão de vida para sua população, o que exige disponibilidade de recursos energéticos, e, ao mesmo tempo, procurar uma eficiência energética, aumentando o rendimento da energia disponível. Um dos grandes gargalos e desafios é o setor de transportes, em particular transporte rodoviário.

Palavras-chave: desenvolvimento sustentável, energia renovável, conservação da energia, eficiência energética, política energética, transporte

Energía y desarrollo sostenible en Brasil en comparación internacional

Este artículo pretende abordar los potenciales de Brasil en el esfuerzo global rumbo a una economía de bajo carbono utilizando datos comparativos internacionales. En este campo, el país hizo una trayectoria peculiar que lo puso en una situación de aparente ventaja en comparación con los demás. Además de poseer una matriz comparativamente más limpia, demostró capacidad para reducir las emisiones de gas de efecto invernadero (GEI) de forma significativa. Por otra parte, tales conquistas pueden desestimular ulteriores

[Artigo submetido em maio de 2014. Versão final em fevereiro de 2015.]

avances necesarios. Como país en desarrollo, Brasil se enfrenta un doble desafío: crear las condiciones para el ansiado aumento del nivel de vida de su población, que exige de la disponibilidad de recursos energéticos, y, a la vez, buscar mayor eficiencia energética, aumentando el rendimiento de la energía disponible. Uno de los grandes “cuellos de botella” y desafíos es el sector de transportes, en particular el transporte automotor.

Palabras clave: desarrollo sostenible, energía renovable, conservación de la energía, eficiencia energética, política energética, transporte

Energy and sustainable development in Brazil: an international comparison

This article focuses on Brazil’s potential in the global effort towards a low-carbon economy, highlighting the interfaces with energy policies. Brazil’s reality will be compared with international data. Brazil followed a very different track which has put the country in an advantage. Besides having a comparatively clean matrix, it has shown the capacity to advance a significant reduction in Greenhouse Gas (GHG) emissions. Being a developing country, Brazil has a double challenge: create conditions to increase the standards of living of its population, which means to assure energy security and, at the same time, invest in efficiency, making the best use of available energy. On the other hand, these gains might reduce the pressure for further advances. One of the big challenges is for sure the transport sector, in particular road transport.

Keywords: sustainable development, renewable energy, energy conservation, energy efficiency, energy policy, transportation

Introdução

No século 21, a discussão em torno da mudança climática alterou o olhar sobre a política energética no âmbito global. O ponto de partida é que a emissão de gases de efeito estufa (GEE), em particular dióxido de carbono, metano e óxido nitroso, provoca aquecimento global, com consequências para a instabilidade climática, provocando um aumento estatístico dos desastres naturais com grandes impactos, inclusive para a produção alimentar. Neste artigo, pretende-se analisar a especificidade da posição do Brasil nesse debate.

Diante da ausência de reservas de energia fósseis conhecidas e exploráveis e das restrições financeiras externas, o projeto de industrialização no Brasil encontrou caminhos alternativos no desenvolvimento de hidrelétricas e etanol. Os primeiros investimentos na década de 1930 e grandes investimentos na década de 1970 geraram acesso a fontes nacionais, exploradas e produzidas com tecnologia e equipamentos de capacidade endógena. É preciso lembrar que, até a década de 1970, as fontes de energia predominantes no País eram o petróleo (80% importado) e a lenha (IPEA, 2010). Assim, quando o mundo foi confrontado com a relação entre a queima de energia fóssil e a crescente instabilidade climática, o Brasil se encontrava em situação relativamente confortável no que diz respeito à sua matriz energética. A questão da mudança climática provocou a necessidade de buscar alternativas às energias fósseis por outros motivos, além do seu esgotamento.

Como país em desenvolvimento, o Brasil tem um duplo desafio: criar as condições para um desejado aumento no padrão de vida da sua população – o que exige disponibilidade de recursos energéticos – e, ao mesmo tempo, tentar reduzir o crescimento da demanda, sem comprometer o padrão de qualidade de vida, e aumentar a participação de fontes renováveis com domínio tecnológico endógeno.

O 4º Relatório do Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima (IPCC na sigla inglesa) de 2007 pode ser considerado um ponto de inflexão importante pelo impacto da afirmação de que é muito provável que a ação humana seja a causa do aquecimento global. Considerando que, em nível global, a energia é responsável por cerca de dois terços dos GEE (INTERNATIONAL ENERGY AGENCY, 2013a), as políticas se concentraram, sobretudo, na busca de fontes de energia de baixo carbono e no uso mais eficiente da energia gerada. Sem dúvida, não existe energia limpa, pois, em maior ou menor grau, todas as fontes provocam danos ao meio-ambiente ao longo de seu ciclo de produção. Nesse sentido, a economia mais limpa é aquela em que se consegue economizar.

Carlos Nobre, Secretário de Políticas e Programas de Pesquisa e Desenvolvimento do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) e membro do IPCC, afirmou que “o Brasil, antes do 4º Relatório, tinha uma posição. Após, ele começa a articular outra posição”¹.

A responsabilidade pela coordenação das ações no governo migrou da Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima, criada em 1999 e vinculada ao MCT, para o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM), ligado à Casa Civil. Foi o CIM que elaborou, em 2008, o Plano Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), um plano de ação que deveria coordenar não só as ações dos diversos órgãos da esfera federal, mas também articular-se com estados e municípios. No ano seguinte, na COP² 15, em Copenhague, numa reviravolta da posição brasileira, o governo assumiu compromissos nacionais voluntários com metas de redução das emissões na faixa de 36,1% a 38,9% em relação à sua projeção para 2020 (ano base 2005). Chama a atenção que, nessas projeções, a contribuição da energia no total de emissões de GEE iria aumentar de 15% para 27%, patamar ainda distante dos 65% da média mundial. Em termos nominais, as emissões ligadas diretamente à produção e ao consumo de energia deverão aumentar de 329 milhões de toneladas de dióxido de carbono (tCO₂), em 2005, para 868 milhões de tCO₂, em 2020.

Os compromissos nacionais voluntários foram incluídos na codificação do Plano Nacional sobre Mudança do Clima (Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009), regulamentado em 9 de dezembro de 2010 pelo Decreto nº 7390. A lei instalou planos setoriais de mitigação e adaptação à mudança do clima. Em 2011 e 2012, foram elaborados os planos setoriais das áreas de indústria, mineração, transporte/mobilidade urbana e saúde.

A partir do decreto de 2010, o Plano Decenal de Expansão de Energia (PDE)³, elaborado anualmente pela Empresa de Pesquisa Energética (EPE), vinculada ao Ministério de Minas e Energia (MME), passa a ser considerado um dos planos setoriais de mitigação e adaptação às mudanças climáticas.

¹ Entrevista no programa Roda Viva, da TV Cultura, 19/08/2013. <http://tvcultura.cmais.com.br/rodaviva/roda-viva-carlos-nobre-19-08-2013-bloco-1>

² A Conferência das Partes (COP) é o órgão supremo decisório no âmbito da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), um tratado da Organização das Nações Unidas (ONU) fruto da ECO-92 – a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), realizada no Rio de Janeiro em junho de 1992. As quatro primeiras reuniões da COP foram realizadas anualmente. A partir da quinta reunião, a COP passou a se reunir de dois em dois anos. Trata-se de uma reunião de grande porte que conta com a participação de delegações oficiais dos 188 membros da CDB, 187 países e a União Europeia, observadores de países não participantes, representantes dos principais organismos internacionais, organizações acadêmicas, organizações não governamentais, organizações empresariais, lideranças indígenas, imprensa e demais observadores.

³ O objetivo do planejamento decenal da expansão do sistema energético nacional consiste em se definir um cenário de referência para implementação de novas instalações na infraestrutura de oferta de energia.

O Art 6º, inciso III, do decreto, estipula que, para alcançar os compromissos nacionais voluntários, é preciso:

expansão da oferta hidroelétrica, da oferta de fontes alternativas renováveis, notadamente centrais eólicas, pequenas centrais hidroelétricas e bioeletricidade, da oferta de biocombustíveis e incremento da eficiência energética (BRASIL, 2010).

Com relação aos biocombustíveis, o decreto estipulou como meta ampliar em 11% ao ano, nos próximos dez anos, o consumo interno de etanol. No geral, e da mesma forma que acontece nas demais economias, também no Brasil há uma inércia para entrar em uma nova trajetória, não obstante a existência de um marco legal avançado. Importante lembrar que o Brasil é um dos países com maior potencial de energia renovável, somando água, vento, sol, maré, biomassa; mas o seu aproveitamento depende de políticas científico-tecnológicas e priorização política.

Inevitavelmente, surgiram resistências por parte de setores econômicos diretamente envolvidos, diante do risco de perda de competitividade internacional. Investimentos na transição para uma economia de baixo carbono têm o potencial de mitigar os impactos negativos das mudanças climáticas, mas também de economizar custos em médio e longo prazo. O problema é que, em curto prazo, na ausência de obrigação ou coordenação internacional, haverá aumento de custos, diante dos quais a indústria alerta para um conflito com sua competitividade internacional.

Dado o cenário descrito acima, este artigo irá discutir a posição do Brasil nesse debate. O artigo está dividido em duas partes. Na primeira, é apresentada a matriz energética relativamente mais limpa e o impacto das políticas públicas voltadas para a diminuição do desmatamento, até então a principal fonte de GEE no Brasil. Ainda será apresentada uma comparação do consumo de energia e GEE *per capita* do Brasil com padrões internacionais. Na segunda parte, será analisado o que é chamado de “nova realidade”. Com a queda significativa do desmatamento, a energia, em particular a que é ligada ao transporte, ganha um papel de destaque na análise dos GEE no Brasil. Especialmente a excessiva dependência do transporte de cargas sobre rodas se tornou um dos principais obstáculos para o controle dos GEE.

Matriz energética diferenciada

O resultado do esforço para garantir condições de crescimento, sem constrangimentos externos, gerou uma matriz energética bastante diferenciada no Brasil, se comparada internacionalmente. Embora os esforços no campo de etanol e hidrelétrica não tenham sido motivados pelo desejo de gerar uma matriz de baixo carbono, foi esse o resultado. O que parecia uma maldição tornou-se um trunfo: a escassa existência de carvão e a relativa demora na descoberta de petróleo em grandes volumes.

Tabela 1: Comparação entre a matriz energética no mundo e no Brasil (dados referentes a 2010)

Energia	Mundo	Brasil
Petróleo	32%	37,5%
Carvão	28%	5,3%
Gás natural	21%	10,3%
Nuclear	6%	1,4%
Hidrelétrica	2%	14,1 %
Derivados de cana	0%	17,5%
Outros	11%	13,9%
Total	100%	100%

Fonte: Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Energético do Ministério de Minas e Energia (2014).

A Tabela 1 mostra o peso relativamente alto das fontes renováveis na matriz energética brasileira. Em negrito, as fontes que contribuem com uma matriz de baixo carbono. Em itálico, as fontes consideradas renováveis. Assim, enquanto a matriz energética mundial é composta por 81% de combustíveis fósseis, esse número é de 53% no Brasil. Isso devido ao fato de a participação de fontes renováveis chegar a 45% no Brasil, contra 13% no mundo. No caso da matriz para energia elétrica, a particularidade da matriz energética brasileira é mais evidente ainda, como mostra a Tabela 2.

Tabela 2: Comparação entre a matriz de energia elétrica no mundo e no Brasil (dados referentes a 2010)

Energia	Mundo	Brasil
Carvão	41%	1,3%
Gás natural	22%	5,7
Hidrelétrica	16%	74,3%
Nuclear	13%	2,7%
Petróleo	5%	2,7%
Derivados de cana	0	5,1%
Outros	3%	8,2%
Total	100%	100%

Fonte: Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Energético do Ministério de Minas e Energia (2014).

Nesse caso, as fontes de origem fóssil representam 68% mundialmente, contra 10% no Brasil, devido à utilização de fontes renováveis, que chegam a 86% no Brasil, contra somente 18% globalmente.

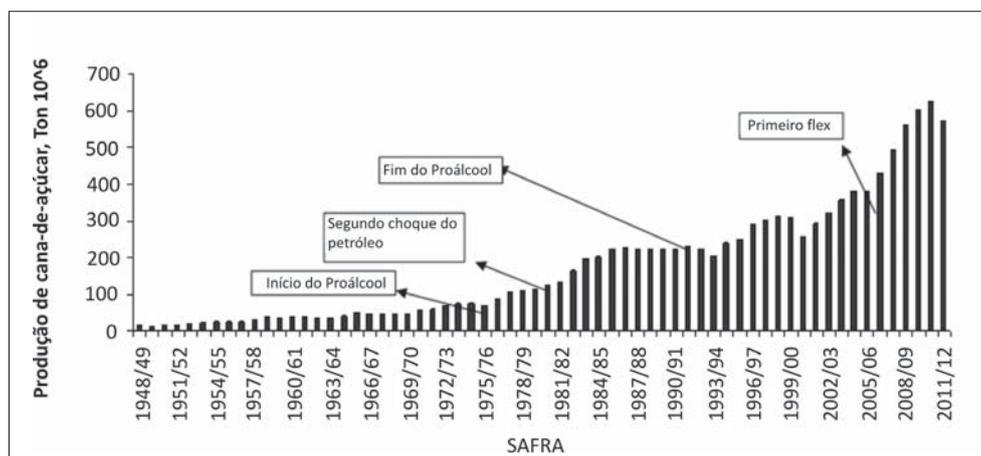
A Tabela 3 mostra a relativa estabilidade da participação de várias fontes na produção de energia, com ligeira queda da hidráulica e lenha, e pequeno aumento da participação da bioenergia.

Tabela 3: Evolução percentual da produção de energia no Brasil de 2006 a 2012

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Petróleo	42,1	40,6	39,7	42	42,1	42,5	41,6
Gás natural	8,3	8,1	9	8,7	9	9,3	9,9
Carvão vapor	1	1	1,1	0,8	0,8	0,8	1
Urânio	1,1	1,6	1,7	1,7	0,7	1,6	1,5
Hidráulica	14,2	14,4	13,4	14	13,7	14,4	13,9
Lenha	13,5	12,8	12,4	10,2	10,3	10,1	10
Produtos da cana de açúcar	16,6	18,1	19	18,6	19,3	16,9	17,5
Outras renováveis	3,2	3,4	3,6	3,9	4,1	4,4	4,6
Total	100%						

Fonte: Empresa de Pesquisa Energética (2013).

O Gráfico 1 mostra a evolução da capacidade de produção do etanol ao longo das últimas décadas, que fez do Brasil, até hoje, o único país onde o etanol (hidratado) é vendido como combustível sem ser misturado com gasolina. Além disso, o etanol (anidro) é misturado à gasolina para baratear o combustível, aumentar sua octanagem e reduzir a emissão de poluentes. O governo brasileiro anunciou, em meados de 2014, a intenção de aumentar a mistura na proporção de 25% para 27,5%, valor considerado máximo devido à necessidade de haver alteração no motor para além dessa proporção. Mais de 40 países, como Estados Unidos e China, também utilizam essa mistura, porém, em proporções entre 5% a 10%.

Gráfico 1: Evolução da produção de cana-de-açúcar no Brasil

Fonte: Departamento de Ciências Agrárias e Ambientais (DCAA) da Universidade Estadual de Santa Cruz; Secretaria de Produção de Agroenergia (SPA/E/Mapa); União da Indústria de Cana-de-Açúcar (Unica) e Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa); e União dos Produtores de Bioenergia (Udop). Os dados a respeito das safras de 2010/2011 e 2011/2012 (estimativa) são da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab). Elaboração própria.

O Brasil se consolidou como segundo mercado consumidor de biocombustíveis, somente superado pelos EUA, conforme pode ser observado na Tabela 4.

Tabela 4: Consumo de biocombustível (etanol e biodiesel) em TJ

Países\ Ano	2005	2010	2012
EUA	337.941	1.012.973	1.070.660
Brasil	291.533	588.900	517.495
Alemanha	81.259	123.947	120.873
Mundo	777.604	2.377.504	2.498.871

Fonte: PBL Netherlands Environmental Assessment Agency/ European Commission (2013).⁴

No caso da hidrelétrica, a primeira usina entrou em operação no final do século 19, e a primeira fase de expansão estava sob controle de empresas originárias dos EUA e do Canadá. Em 1939, registrou-se uma capacidade instalada de energia hidrelétrica de 884 MW, que, sob comando estatal, iria se expandir, chegando a 80.600 MW em 2010. Importante nessa trajetória foi a criação da *holding* estatal Eletrobrasil, em 1962, com suas empresas cobrindo as várias Regiões: a Eletronorte, na Região Norte; Chesf, na Região Nordeste; e Furnas, na Região Sul. Outro ponto marcante foi a entrada em operação, em 1984, da binacional Itaipu, após 10 anos do início da sua construção. Era a maior hidrelétrica do mundo, com capacidade de 14.000 MW, fruto da ação estratégica dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND) I e II.

Matriz de baixo carbono e grande emissor?

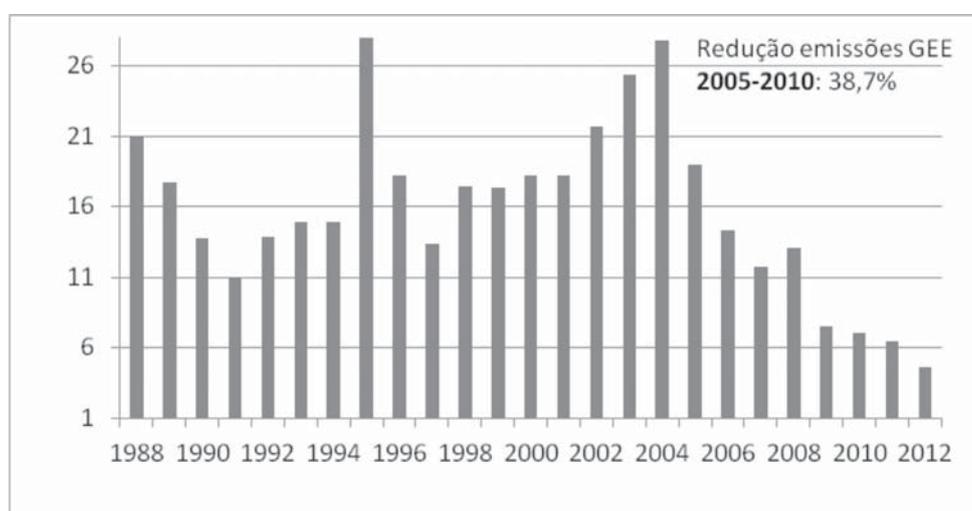
Em tese, essa matriz diferenciada deveria ficar evidente, também, diante da atenção que o mundo começou a dar às emissões de gases de efeito estufa (GEE). Mas, no primeiro momento, isso não ocorreu, devido a outra particularidade da realidade brasileira: as queimadas, principalmente na Floresta Amazônica, de grandes áreas, como parte da lógica selvagem de expansão de terras agrícolas, com destaque para a produção de soja e carnes, além da própria madeira. Elas foram durante muito tempo, de longe, a principal fonte de emissão de GEE no Brasil, registradas como mudanças do uso da terra e florestas, na sigla inglesa LUCF – *Land Use Change and Forest* (ASSUNÇÃO; GANDOUR; ROCHA, 2012). Ou seja, a matriz energética de baixo carbono ficou escondida detrás da fumaça das queimadas. O Primeiro Inventário Brasileiro de Emissões Antrópicas de Gases de Efeito Estufa foi

⁴ <http://edgar.jrc.ec.europa.eu>.

publicado em dezembro de 2004 e se referia ao período 1990-1994⁵. O segundo inventário nacional (MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA, 2010) referia-se ao período 1990-2005 e identificava uma participação das emissões da energia de 16,48% no total das emissões de GEE do Brasil. No caso do desmatamento, calculou-se 64,1%.

E foi justo nesse campo que o Brasil conseguiu avanços significativos, pouco conhecidos pelo público leigo e, sobretudo, pouco valorizados no mundo e até no Brasil. O Gráfico 2 mostra essa trajetória.

Gráfico 2: Trajetória do desmatamento na Amazônia Legal⁶ em 1000 km² 1988 a 2012



Fonte: Instituto Nacional de Pesquisa Espacial (2014)⁷.

O Brasil conseguiu, a partir de 2004, por meio de uma série de políticas coordenadas e do monitoramento avançado realizado pelo Instituto Nacional de Pesquisa Espacial (INPE), reduzir o desmatamento de uma média de 20.000 km², no período de 2001-2004, para 12.000 km², no período 2005-2009, e 7200 km²,

⁵ <http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/17341.html>

⁶ O conceito de Amazônia Legal foi instituído em 1953 no âmbito do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, e seus limites territoriais decorrem da necessidade de planejar o desenvolvimento econômico da região. Originalmente, a Amazônia Legal englobava a totalidade de oito estados (Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins) e parte do Estado do Maranhão (a oeste do meridiano de 44°W). Os limites da Amazônia Legal foram alterados várias vezes em consequência de mudanças na divisão política do País. O Plano Amazônia Sustentável (PAS), lançado em 2008, considera integralmente o Estado do Maranhão como parte da Amazônia Brasileira.

⁷ Disponível em: <<http://www.obt.inpe.br/prodes/index.php>>. Acessado em: 20 de abril de 2014.

no período 2009-2010 (ASSUNÇÃO; GANDOUR; ROCHA, 2012). Há de se considerar que a queda do desmatamento, verificada em menor escala no início da década de 1990, coincidiu com uma conjuntura de crise econômica interna e depressão dos preços dos produtos de agroexportação envolvidos no desmatamento. Nesse sentido, a forte queda verificada na última década chama ainda mais atenção, pois coincide com uma fase de expansão da economia interna e forte valorização dos preços dos produtos agrícolas nos mercados internacionais, em particular a carne e a soja. Pode-se afirmar, portanto, que não se trata de pontos fora da curva, mas de uma alteração estrutural nas políticas públicas e sua eficácia. Baseado nessa conquista, o Brasil conseguiu se apresentar como campeão de redução de GEE: -38,7% no período entre 2005 e 2010, fato inédito no mundo. A participação das queimadas no total de emissões brasileiras caiu de 57,5% em 2005 para 22,4% em 2010, alterando de forma significativa o padrão de emissões. Em 2012, o Brasil registrou uma emissão de GEE proveniente da queima de energia fóssil nas térmicas superior às emissões causadas pelo desmatamento (ver Tabela 5). Com base nessa conquista, o Fórum de Meio Ambiente do Setor Elétrico (FMASE), por exemplo, defendeu em um *position paper* apresentado na véspera do COP 15 em dezembro de 2009:

Entendemos que o Brasil deve ter reconhecido seu esforço para desenvolver uma matriz energética baseada em fontes renováveis, quer seja no que se refere aos biocombustíveis, quer seja na energia elétrica. Ao contrário dos países desenvolvidos, onde, em geral, o setor de energia é o principal responsável pelas emissões de GEE, a matriz energética brasileira é uma das mais limpas no mundo, tendo 47% de fontes renováveis, sendo que a matriz elétrica contribui grandemente para essa condição com cerca de 89% de fontes renováveis. O País tem, portanto, um “Crédito Ambiental Histórico”, em contraste às “responsabilidades históricas” dos países desenvolvidos relativas às grandes emissões passadas. As negociações devem explorar essas vantagens comparativas do Brasil (FÓRUM DE MEIO AMBIENTE DO SETOR ELÉTRICO, 2009).

Ao mesmo tempo, os avanços expressivos na redução do desmatamento mudaram a composição das fontes de emissão de GEE no Brasil, como pode ser observado na Tabela 5. Embora as queimadas ainda constituam uma fonte importante de emissões de GEE, surgem como fontes principais de emissões de GEE a agropecuária e a energia.

Tabela 5: Evolução da emissão de GEE por fonte em Gg CO₂ equivalente no Brasil

	1990	2000	2005	2010
Energia (incluindo transportes)	191.543	301.096	328.808	399.302
Processos industriais (excluindo o uso de energia)	52.536	71.673	77.943	82.048
Agropecuária	303.776	347.878	415.713	437.226
Florestas	815.965	1.324.371	1.167.917	279.163
Resíduos	28.939	38.550	41.880	48.737
Total	1.392.756	2.083.570	2.032.260	1.246.477

Fonte: Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (2013).

Obs. Os dados referentes a 1990, 2000 e 2005 constam também no banco de dados da UNFCCC, embora com números ligeiramente diferentes. Disponível em: <<http://unfccc.int/di/DetailedByParty/Event.do?event=go>>

De acordo com o World Resource Institute (WRI, 2010), em nível mundial, a energia (incluindo transportes) é responsável por 64,4% dos GEE, sendo esse valor 77,9% na União Europeia e 87,1% nos EUA⁸. A Tabela 6 mostra a evolução da energia no total de emissões de GEE no Brasil

Tabela 6: Evolução da participação de energia no total de GEE no Brasil

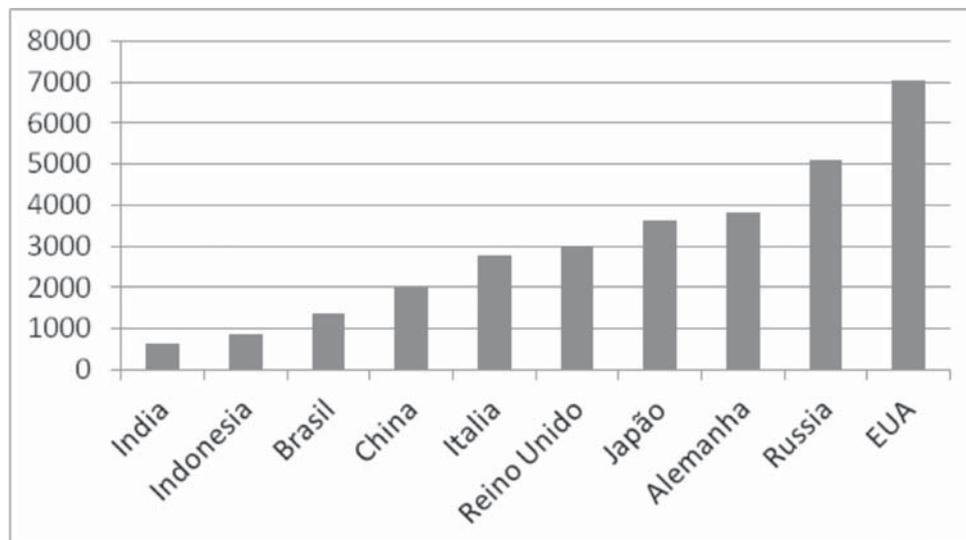
1990	2000	2005	2010
13,7%	14,5%	16%	32%

Fonte: Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação.

Relativo baixo consumo *per capita*

Outra característica da realidade brasileira que deve ser levada em consideração em análises sobre o presente e, sobretudo, projeções e cenários futuros, é o relativo baixo consumo de energia *per capita*.

⁸ De acordo com a classificação do IPCC, as demais fontes de GEE são: processos industriais (não considerando uso de energia); uso de solventes e outros produtos; agropecuária; mudanças do uso da terra e florestas; e tratamento de resíduos.

Gráfico 3: Consumo de energia *per capita* em kg óleo equivalente – 2011

Fonte: Banco Mundial (2014)⁹

As Tabelas 7, 8 e 9 colocam a realidade do consumo de energia per capita no Brasil em comparação com a realidade em outros países.

Tabela 7: Comparação do consumo de energia no Brasil com seleção de países desenvolvidos - em kg óleo equivalente *per capita*

País	1980	1990	2000	2008	2011
EUA	7942	7672	8057	7488	7032
Austrália	4737	5053	5645	5766	5501
Países Baixos	4549	4393	4598	4837	4638
Alemanha	4562	4421	4094	4075	3822
Japão	2950	3556	4091	3879	3610
Itália	2318	2584	3012	2942	2664
<i>Brasil</i>	<i>935</i>	<i>937</i>	<i>1074</i>	<i>1296</i>	<i>1371</i>

Fonte: Banco Mundial (2014).

⁹ Disponível em <<http://data.worldbank.org/indicador/EG.USE.PCAP.KG.OE>>. Acessado em 21/04/2014.

Tabela 8: Comparação do consumo de energia no Brasil com alguns países latino-americanos – em kg óleo equivalente *per capita*

País	1980	1990	2000	2008	2011
Venezuela	2347	2206	2312	2475	2380
Argentina	1487	1412	1652	1961	1967
Chile	847	1060	1629	1801	1940
México	1352	1423	1400	1582	1588
<i>Brasil</i>	<i>935</i>	<i>937</i>	<i>1074</i>	<i>1296</i>	<i>1371</i>
Bolívia	445	384	440	607	746

Fonte: Banco Mundial (2014).

Tabela 9: Comparação do Brasil com alguns outros países em desenvolvimento – em kg óleo equivalente *per capita*

País	1980	1990	2000	2008	2011
Arábia Saudita	3160	3687	5030	5844	6738
Coreia do Sul	1081	2171	4003	4636	5260
África do Sul	2371	2584	2483	2961	2741
China	847	1060	1629	1801	1940
Turquia	716	977	1209	1400	1539
<i>Brasil</i>	<i>935</i>	<i>937</i>	<i>1074</i>	<i>1296</i>	<i>1371</i>
Índia	294	365	439	539	614

Fonte: Banco Mundial (2014).

Além do relativo baixo consumo do Brasil, não só em comparação com países desenvolvidos e grandes produtores de petróleo, mas também em relação a países no mesmo estágio de desenvolvimento, os dados apresentados mostram algumas tendências. Países frios gastam mais pela necessidade de aquecimento. Países produtores de petróleo tendem a ter um comportamento de uso intensivo, devido ao baixo custo de energia. De resto, as grandes disparidades refletem as diferenças de renda no mundo, mas fica evidente que essa relação não é linear, o que se evidencia, por exemplo, se compararmos o uso de energia nos EUA com o de países europeus como Alemanha e França ou com o Japão. O diferencial se explica, somente em parte, pela maior renda *per capita*.

A matriz mais limpa do Brasil se expressa também na comparação internacional das emissões de CO₂, conforme pode ser observado na Tabela 10.

Tabela 10: Emissões CO2: trajetória per capita e números totais para 2012

	Emissões totais em milhões de toneladas 2012	Emissões per capita em toneladas 1990	Emissões per capita em toneladas 2000	Emissões per capita em toneladas 2010	Emissões per capita em toneladas 2012
EUA	5.200	19,6	20,6	17,6	16,4
Coreia do Sul	640	5,9	9,8	12,2	13
Alemanha	810	12,7	10,4	9,9	9,7
União Europeia	3.700	9,1	8,4	7,8	7,4
China	9.900	2,1	2,8	6,4	7,1
México	490	3,6	3,6	3,9	4
Brasil	460	1,5	2	2,2	2,3
Índia	1.970	0,8	1	1,5	1,6

Fonte: PBL Netherlands Environmental Assessment Agency/ European Commission (2013).

Embora haja inegável potencial para aumentar a eficiência energética, é necessário reconhecer o estágio de desenvolvimento do País, que aponta para uma elasticidade da demanda por energia com relação ao crescimento do PIB superior a 1, como pode ser observado na Tabela 11.

Tabela 11: Relação da variação do PIB real e do consumo de energia elétrica no Brasil

Ano	PIB	Consumo energia elétrica
2010	7,5%	8,2%
2011	2,7%	4,2%
2012	1%	3,5%
2013	2,3%	3,5%

Fonte: Ministério de Minas e Energia/Empresa de Pesquisa Energética (2013).

As conquistas descritas acima (a matriz energética mais limpa, o consumo *per capita* relativamente baixo e a redução drástica de emissão de GEE) podem desestimular reflexões críticas e desincentivar o aproveitamento de potenciais para ulteriores avanços rumo a uma economia de baixo carbono. Isso ocorre ainda mais em um contexto no qual a questão da segurança energética e restrições externas no campo da energia para o crescimento econômico parecem ter se afastado

definitivamente, com as recentes descobertas de petróleo nas províncias do pré-sal, cujas reservas são estimadas entre 50 bilhões e 100 bilhões de petróleo e gás.

A Tabela 12 projeta a evolução do uso de energias renováveis entre 2011 e 2035 usando dois cenários: um que se limita a uma estratégia “mais do mesmo”, chamado de **políticas existentes**, e outro que projeta o resultado de implementação de fato das novas estratégias e investimentos já anunciados pelos respectivos governos, chamado **novas políticas**.

Tabela 12: Uso de energia renovável para atender a demanda primária de energia (2011)

	2011	Com políticas existentes: 2035	Com novas políticas: 2035
EUA	140	282	331
União Europeia	183	326	362
China	298	445	509
Brasil	116	204	207

Fonte: International Energy Agency (2013b).

O que chama a atenção é que, no caso do Brasil, praticamente não foram identificados esforços adicionais que se traduzissem em uma diferença entre o resultado de políticas existentes e o da implementação de novas políticas. Em parte, isso pode ser explicado pela situação avançada na qual o Brasil já se encontra, mas, sem dúvida, outro fator é a acomodação que leva à resistência em investir pesado em novos avanços.

Na Tabela 13, observamos uma projeção de queda da participação das fontes renováveis do Brasil de 87,1% em 2011 para 79,5% em 2035. Enquanto isso, os demais países devem fazer o caminho inverso, aumentando a participação de renováveis, sem alcançar, porém, os níveis do Brasil. A projeção da queda da participação das fontes renováveis está relacionada diretamente às limitações socioambientais: 60% do potencial de energia hidráulica no Brasil se encontram na Bacia Amazônica, envolvendo os rios Tocantins, Araguaia, Xingu e Tapajós, com impacto potencial nas reservas florestais, parques nacionais e terras indígenas. Diante dessa realidade, o governo brasileiro trabalha com a impossibilidade de explorar o potencial físico da hidroeletricidade no Brasil (Tolmasquim; Guerreiro; Gorini, 2007).

Tabela 13: Expansão das fontes renováveis na eletricidade com implementação de novas políticas¹⁰

	2011 TWh	2011 % total	2035 TWh	2035 % total
Brasil	463	87,1%	862	79,5%
EUA	544	12,6%	1211	23%
União Europeia	696	21,4%	1580	43,8%
China	814	17,1%	2804	28%
Mundo	4482	20,3%	11612	31,3%

Fonte: International Energy Agency (2013).

O Brasil não deixou de ser alvo de fortes críticas, sobretudo de movimentos ambientalistas internacionais e nacionais, mas também de setores da academia. Primeiro, durante anos, o alvo foi o desmatamento da Amazônia. Acontece que a queda significativa não encontrou o mesmo reconhecimento. Ao contrário, é comum que se volte a falar da questão quando há um aumento na margem, porque a queda do desmatamento não se dá de forma linear. Segundo, o etanol foi alvo de duras críticas por sua suposta insustentabilidade social (exploração e superexploração da mão de obra), ambiental (provocaria necessariamente desmatamento) e socioeconômica (provocaria um processo de expulsão da produção de alimentos e, por isso, seria responsável pelo aumento dos preços de alimentos básicos da população). Assim, de carro-chefe da contribuição brasileira rumo a uma economia de baixo carbono, o etanol se viu no banco dos réus. Não se analisou a especificidade do etanol brasileiro em comparação com biocombustíveis produzidos em outros ambientes e não se considerou a capacidade da sociedade brasileira de atacar os problemas sociais e ambientais, que, no contexto, não são inerentes à produção do etanol, mas produtos de relações sociais e políticas do setor sucroalcooleiro e, portanto, sujeitos a alteração, inclusive sob a pressão das críticas. E, por último, as próprias hidrelétricas, de símbolos de uma geração de eletricidade de baixo carbono, tornaram-se vilãs de violação dos direitos dos povos indígenas e outras comunidades atingidas pelas barragens.

Muitas das críticas são legítimas e importantes para provocar adequações necessárias, mas, ao não se reconhecer os avanços alcançados pelo Brasil, graças à utilização dessas fontes, para uma estratégia de crescimento com uma matriz de baixo carbono, se bloqueia qualquer diálogo construtivo. Assim, o Brasil se tornou

¹⁰ O World Energy Outlook (WEO) 2013 da Agência Internacional de Energia calcula a necessidade de investimentos em um valor total de mais de US\$ 6 trilhões para a realização dessa expansão de energia elétrica produzida por fontes renováveis.

um país onde, no mesmo dia, se pode assistir a um encontro de acadêmicos e movimentos sociais que o aponta como exemplo do atraso diante dos desafios da mudança climática e, de outro lado, a um encontro que envolve outros *stakeholders*, enfatizando sua liderança com a matriz de baixo carbono, se comparado internacionalmente. Tanto o não reconhecimento dos avanços realizados quanto a acomodação diante da comparação internacional dificultam a priorização de ações concretas para que o Brasil possa, de fato, se consolidar e afirmar sua posição de liderança na luta global rumo a uma economia de baixo carbono.

Nova realidade

Com a queda do desmatamento, houve uma mudança qualitativa, e o desafio agora é outro. A energia, que estava em segundo plano, aparece como a principal área que exige políticas específicas.

No caso da energia, houve um crescimento forte das emissões (Tabela 15), em particular dos transportes (Tabela 16). Isso significa que, nessa nova fase, a prioridade deve ser dada à alteração da matriz de transporte, superando o que hoje se destaca como a singularidade da realidade brasileira: a grande participação do transporte sobre rodas para cargas. Bem como se precisa superar, de outro lado, o atraso em encontrar soluções de transporte público de massa, que não acompanhou a forte expansão da frota automobilística a partir de meados da década de 2000.

Interessante também é observar a distribuição do crescimento do uso de energia elétrica (ver Tabela 14). A queda relativa da demanda por energia elétrica pelo setor industrial, a partir de 2011, reflete os problemas pelos quais a indústria está passando no Brasil, como uma tendência à relativa desindustrialização, com investimentos produtivos baixos. Não foi resultado de esforços em aumentar a eficiência energética. Logo, a aposta em defesa da indústria brasileira deverá – se for exitosa – resultar em um aumento ainda maior da elasticidade renda/consumo de energia. Em 2010, o setor industrial respondeu por 39,6% do total de consumo de energia no Brasil, caindo, em 2012, para 35,1% e, em 2013, para 33,9% (EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA, 2014).

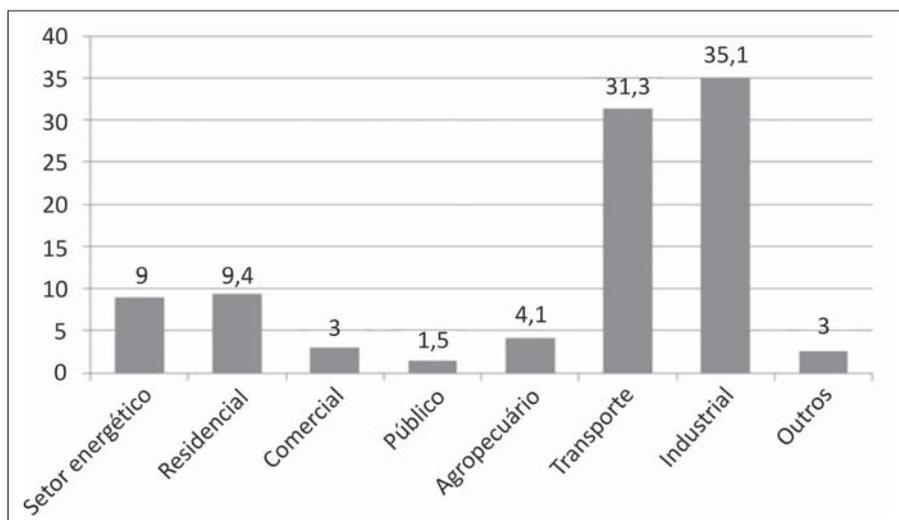
Tabela 14: Crescimento anual do uso de energia elétrica por setor no Brasil

	Residencial	Comercial	Industrial	Total
2010	6,4%	6,0%	10,9%	8,2%
2011	4,4	6,2	2,3	4,2
2012	5,1	7,8	-0,1	3,5
2013	6,1	5,7	0,6	3,5

Fonte: Ministério de Minas e Energia/Empresa de Pesquisa Energética (2013).

O Gráfico 4 apresenta a participação no consumo de energia dos diversos setores em 2012.

Gráfico 4: Percentual de consumo de energia por setor (2012)



Fonte: Ministério de Minas e Energia/Empresa de Pesquisa Energética (2013).

O aumento da emissão de GEE do setor energético se deve ao componente transporte, mais especificamente o transporte de cargas, e ao aumento do uso de termelétricas na geração de energia elétrica. A Tabela 5 mostra como a emissão de GEE em Gg CO₂ equivalente aumentou de 191.543 em 1990 para 399.302 em 2010. A projeção realizada, no âmbito da Lei no 12.187/2009, que instalou a Política Nacional sobre Mudanças de Clima (PNMC), previa uma emissão de 634.000 Gg CO₂ equivalente para 2020, caso sejam realizadas as ações previstas na área de mitigação do Plano Decenal de Expansão de Energia (PDE). Do contrário, o cenário (sem ulteriores ações de mitigação) seria de 868.000 Gg CO₂ equivalente. O problema é que o PDE não pode ser visto como um plano nacional de mitigação e adaptação às mudanças climáticas para o setor de energia, porque se trata de um plano indicativo (não mandatário), inclusive com revisões anuais.

As emissões, tendo como fonte a energia, são definidas pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) como “emissões devido à queima de combustíveis e emissões fugitivas da indústria de petróleo, gás e carvão mineral”. Sua trajetória pode ser observada na Tabela 15.

Do total das emissões do setor de energia em 2013, o setor de transporte foi responsável por 47%, embora sua participação relativa no consumo de energia seja de 32%. Isso se deve ao uso intenso de energias fósseis no transporte de carga (óleo

diesel). A Tabela 16 faz uma comparação entre consumo de energia e participação nas emissões de GEE dos setores de transportes, indústria e consumo residencial, referente ao ano 2013.

Tabela 15: Emissões de GEE em Cg CO₂ equivalente no Brasil

	Energia	Total	Total em %
1990	191.543	1.392.756	13,75%
1995	232.430	2.615.162	8,9%
2000	301.096	2.083.570	14,5%
2005	328.808	2.032.260	16,2%
2010	399.302	1.246.477	32%

Fonte: Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (2013)

Tabela 16: Comparação do consumo de energia e participação nas emissões entre os setores, 2013

	Participação no consumo total de energia	Participação nas emissões relacionadas ao consumo de energia	Participação de renováveis no uso de energia por setor
Transportes	32%	47%	17%
Indústria	33,9%	19,4%	56%
Consumo residencial	9,1%	3,9%	62%

Fonte: Elaboração própria a partir da Empresa de Pesquisa Energética (2014).

E o pré-sal?

As descobertas do pré-sal, anunciadas oficialmente em novembro de 2007, transformaram a posição do Brasil nas projeções futuras do mercado de petróleo e de gás (P&G) global. O Brasil vai poder substituir suas importações e se tornar um grande exportador. Não há, em princípio, nenhuma contradição inerente entre a exploração dessas riquezas e o compromisso para avançar rumo a uma economia de baixo carbono. Isso depende do gerenciamento das riquezas e das estratégias de exploração e produção. Riquezas finitas podem contribuir com o financiamento dessa transição. Há de se reconhecer os vários riscos¹¹, no contexto deste estudo, em particular os desafios de não sujar a matriz. Um aspecto central

¹¹ Para uma visão global dos desafios e oportunidades do pré-sal, ver Schutte (2014b).

é resistir a pressões para manter o preço dos derivados estruturalmente abaixo dos preços de oportunidade, ou seja, os preços internacionais. Caso contrário, há um incentivo explícito ao desperdício, de um lado, e, de outro lado, desincentivo ao uso e investimento em combustíveis alternativos, em particular o etanol. Além disso, trabalhar de forma estrutural com preços inferiores aos preços internacionais deve ser caracterizado como sendo renúncia fiscal, um subsídio indireto, de caráter regressivo. Haverá grandes pressões para que sejam socializadas as riquezas do pré-sal e que isso se reflita no preço do combustível, ainda mais nos momentos de aumento dos preços internacionais, quando o repasse para o mercado interno pode causar pressões inflacionárias e conflitos sociais. O Brasil já estava enfrentando esse debate desde 2011, quando o governo optou por não repassar o aumento dos preços internacionais do petróleo e, com isso, contribuiu para o enfraquecimento da competitividade do etanol, gerando um desincentivo a investimentos no setor de renováveis, embora existam outros fatores que devam ser levados em conta para analisar a queda significativa de oferta do etanol naquele período.

Transporte

Um dos principais desafios hoje no Brasil é o setor de transportes, um dos maiores responsáveis pelas emissões de GEE no mundo e que, portanto, em tese, oferece as maiores oportunidades para ações de mitigação. O Brasil ainda sofre com a vitória histórica dos **rodoviaristas** sobre os **ferroviaristas**, consolidada na década de 1950. Além disso, há uma subutilização do transporte hidroviário e do potencial de transporte de carga por meio de cabotagem. A Tabela 17 mostra as emissões de GEE do setor de energia pelos subsetores e evidencia o grande peso dos transportes, mais especificamente o rodoviário.

Tabela 17: Evolução das emissões de GEE no Brasil (CO₂; CH₄; N₂O) em Gg

		2000	2006	2010
Subsetores produtores de energia	CO ₂	43.595	49.324	58.345
	CH ₄	124,8	167,6	198,2
	N ₂ O	1,2	1,6	1,9
Subsetor industrial	CO ₂	71.115	80.135	98.940
	CH ₄	53,97	73,35	86,77
	N ₂ O	4,3	5,5	6,54
Subsetor transporte	CO ₂	120.130	133.431	160.180
	CH ₄	11,5	10,3	12,3
	N ₂ O	2,4	2,9	3,5

		2000	2006	2010
Subsetor residencial	CO ₂	17	15,7	18,6
	CH ₄	61,6	78,3	92,6
	N ₂ O	1,1	1,4	1,7
Total ¹²	CO ₂ ¹³	289.958	321.214	382.698
	CH ₄	388,49	517,5	577,18
	N ₂ O	9,6	12	14,5

Fonte: Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (2013).

Assim, a nova particularidade da estrutura de emissões do Brasil, em particular do CO₂, consiste no peso do setor de transporte, responsável por cerca de 47% das emissões do setor de energia (Empresa de Pesquisa Energética, 2014), embora participe com 32% do consumo total de energia. E, mais ainda, há o peso do transporte rodoviário, responsável por 92% das emissões de CO₂ do subsetor de transporte, devido à característica brasileira do uso de caminhões para o transporte de carga. A comparação com outro país continental é gritante: a participação do diesel no total de combustíveis nos EUA é de 25% e no Brasil corresponde a dois terços (Seelke, 2007, p. 10). Essa particularidade da realidade brasileira deve ser objeto de profunda intervenção de políticas públicas, similar à ocorrida para diminuir as queimadas na Floresta Amazônica. De acordo com dados da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), atualizados até abril de 2014, há no Brasil 2.106.716 caminhões em circulação, com idade média de 12,2 anos. Desses, 947.450 são caminhões de autônomos com 16,8 anos de idade média¹⁴.

O Programa Nacional de Controle da Qualidade do Ar (Pronar), instituído pela Resolução Conama nº 5, de 1989, estipulou, entre outras medidas, a implantação do Programa Nacional de Inventários de Fontes Poluidoras do Ar. Mas somente em 2011 foi publicado o primeiro relatório referente a essa temática, com dados das emissões de 1980 a 2009 e projeções até 2020. A Tabela 18 mostra claramente o peso do setor de transporte de carga sobre o total das emissões de GEE pelo setor de transporte rodoviário.

¹² Nos valores totais, são ainda consideradas as emissões devido à queima de combustíveis dos subsetores agricultura, comercial e público, como também as emissões fugitivas na mineração de carvão e na extração e transporte de petróleo e gás natural.

¹³ O próprio MCTI alerta que os dados a respeito das emissões de CO₂ extraídos do Balanço Energético Nacional (BEN) não consideram a queima do carvão mineral importado pelo setor siderúrgico. Se forem consideradas essas emissões, o valor para 2010, por exemplo, aumenta de 382.698 Gg para 406.028 Gg.

¹⁴ www.antt.gov.br

Por essas projeções, o total de emissões de CO₂ por veículos automotores chegará, em 2020, a 196 milhões de t; dos quais, 131 milhões de t pelo uso do diesel fóssil.

Tabela 18: Cenário da evolução da participação dos vários segmentos nas emissões de GEE dos veículos automotores rodoviários no Brasil

	CO		NO _x		CO ₂	
	2009	2020	2009	2020	2009	2020
Caminhões/ônibus/veículos comerciais	17%	26%	92%	93%	62%	60%
Automóveis leves	48%	51%	8%	7%	35%	37%
Motocicletas	35%	23%	-	-	3%	3%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Ministério de Minas e Energia (2011).

O Plano Setorial de Transporte e de Mobilidade urbana para mitigação e adaptação à mudança do clima (PSTM), elaborado no âmbito da Política Nacional sobre Mudança do Clima, baseou-se no Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT)¹⁵ para projetar um cenário de gradual diminuição da participação da modalidade rodoviária, de 60%, em 2010, para 46%, em 2031, embora em termos absolutos se projete quase uma duplicação da carga transportada por tal modalidade, conforme pode ser observado na Tabela 19.

Tabela 19: Projeção da evolução do carregamento de carga por modalidade 2010-2031 no Brasil

	2010	2020	2031
Rodoviário	634	908	1171
Ferroviário	278	674	956
Aquaviário	131	279	401
Total	1043	1861	2528

Fonte: Elaboração própria a partir do PSTM (2012), baseada no PNLT (2011).

As emissões projetadas do transporte de cargas no cenário de referência deverão atingir 101 milhões de toneladas de dióxido de carbono (MtCO₂) em 2020, representando um crescimento de 46,38% em relação ao ano-base 2010. E o transporte rodoviário responderá por 89% das emissões, seguido pelo ferroviário,

¹⁵ O primeiro PNLT foi lançado em 2007 como indutor do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) para as obras rodoviárias, ferroviárias e aquaviárias. Foi elaborado pelo Centro de Excelência em Engenharia de Transportes (Centran), ligado ao Ministério da Defesa, junto com o Ministério dos Transportes.

com 8%, e pelo aquaviário, com 3%. Já em 2031, as emissões somarão 130 MtCO₂, um aumento de 88,4% em relação ao ano base 2010, sendo que o modo rodoviário responderá por 88% das emissões, o ferroviário, 8%, e o aquaviário, 4% (MINISTÉRIO DAS CIDADES; MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, 2013). Os dados mostram a extrema dificuldade do Brasil para enfrentar a herança da concentração do transporte de carga nos rodoviários. Há de se observar, ainda, que o Plano Nacional de Logística e Transportes, assim como o Plano Decenal de Expansão de Energia (PDE), tem caráter indicativo e **não vinculativo**, o que levanta, inclusive, a questão da viabilização dos recursos necessários à consecução das ações ali previstas.

Com relação ao setor de transporte, há, portanto, uma série de desafios: aumento da malha ferroviária, melhoria da eficiência dos motores dos automóveis, melhoria da gestão do tráfego, estímulo ao uso do transporte coletivo, intensificação do uso de biocombustível e aumento da eficiência energética no geral. Essa preocupação não é nova. Diante do segundo choque de petróleo, em 1979, foi lançado o Programa de Economia de Combustíveis (Peco), formalizado mediante protocolo firmado entre o Governo Federal e as montadoras (Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores – Anfavea) e implementado entre 1983 e 1986. As metas de redução de consumo e ganho de eficiência foram atingidas no período. Porém, com a queda dos preços do petróleo a partir de 1985, esse programa perdeu prioridade e foi descontinuado em 1987. De outro lado, em 1986 houve a Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Coname) do Programa de Controle de Poluição do Ar por Veículos Automotores (Proconve), posteriormente consolidada pela Lei no 8.723/93, de outubro de 1993, e diversas resoluções complementares da própria Coname, limitando as emissões dos veículos novos.

Desde o fim da década de 1980, veículos automotores comercializados no Brasil são avaliados quanto ao limite de emissões atmosféricas pelo Proconve, executado pelo Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (Ibama). Em 2001, a Lei no 10.295, que dispõe sobre a Política Nacional de Conservação e Uso Racional de Energia, criou um Comitê Gestor de Indicadores e Níveis de Eficiência Energética (CGIEE)¹⁶, que tem, entre suas atribuições, elaborar uma regulamentação específica para cada tipo de aparelho e máquina consumidora de energia. A partir de 2005, foram incluídos os veículos leves. De fato, os programas

¹⁶ O CGIEE é composto por representantes dos seguintes órgãos e entidades: Ministério de Minas e Energia, que o preside; Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação; Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Agência Nacional de Energia Elétrica; Agência Nacional do Petróleo; um representante de universidade brasileira e um cidadão brasileiro, ambos especialistas em matéria de energia, a serem designados pelo Ministro de Estado de Minas e Energia para mandatos de dois anos, podendo ser renovados por mais um período.

de etiquetagem de veículos leves são instrumentos relevantes na experiência internacional para a promoção da eficiência veicular (*fuel economy labelling*) por darem visibilidade às diferenças de eficiência entre os veículos disponibilizados no mercado e seu impacto energético e ambiental. Uma vez em funcionamento, isso pode e deve desejavelmente induzir à implantação de medidas de diferenciação tributária. A partir de março de 2009, iniciou-se a etiquetagem dos veículos. Mas não se chegou, na verdade, a introduzir a obrigatoriedade da etiquetagem no Brasil. Justificava-se que a estratégia é iniciar com a etiquetagem voluntária, criando o hábito e a exigência do mercado, passando, após a consolidação, à fase compulsória. Ficou evidente que o atraso em introduzir a obrigatoriedade da etiquetagem se devia à resistência das montadoras, o que chama ainda mais atenção se considerarmos que as duas maiores montadoras em operação no Brasil são multinacionais europeias, que lidam com a legislação compulsória da União Europeia. Devido ao fato de a etiquetagem ser voluntária, de modo geral, os consumidores dos veículos leves de uso pessoal estão pouco informados, e mesmo grande parte da imprensa especializada parece ignorar os aspectos de desempenho energético, chamando a atenção dos potenciais compradores apenas para os características estéticas, de conforto e potência. E, obviamente, as montadoras submetem à etiquetagem apenas seus melhores veículos.

A indústria automobilística já sabe o que deve ser feito para reduzir o nível de emissões, porque há tempos já pratica a técnica em seus países de origem. Europa, Estados Unidos e Japão, de onde vêm praticamente todas as montadoras até agora instaladas no Brasil, têm as mais rigorosas leis nesse sentido. A tentativa do setor em protelar medida semelhante no Brasil é porque isso exige de qualquer forma investimentos altos na fabricação local dos motores.

O Brasil perdeu uma oportunidade a partir do final de 2008. Como parte da política de estímulo contra os impactos da crise global, o governo baixou o IPI dos veículos de forma acentuada, sem exigir nenhuma contrapartida das montadoras no que diz respeito à eficiência e emissões, embora houvesse metas para a manutenção do emprego no setor. No período de 2008 a 2012, foram concedidos incentivos tributários em benefício das montadoras de cerca de R\$ 9 bilhões, principalmente para estimular a compra de automóveis. Ficou evidente uma clara falta de coerência entre as políticas tributárias e as políticas voltadas ao desenvolvimento sustentável, em particular a Política de Mitigação das Mudanças Climáticas e a de Meio Ambiente (INSTITUTO DE PESQUISA AMBIENTAL DA AMAZÔNIA, 2013).

A passagem para uma economia de baixa intensidade de carbono deverá ser feita “com o carro andando”. Nisso, as normas técnicas e o investimento em tecnologia para mitigar as emissões de gases de efeito estufa serão cruciais, e não há por que o País não se pautar pelas normas mais avançadas do mundo. O fato de que o uso

do etanol no Brasil diminuiu a emissão de GEE pela frota não é argumento para defender limites menos rigorosos para a gasolina.

Uma tentativa importante do governo para reverter esse quadro foi o Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores (Inovar Auto), parte do Plano Brasil Maior. O programa é voluntário e foi lançado pelo governo, em outubro de 2012. Entrou em vigor no início de 2013, com validade até final de 2017. Ele aumentou o imposto sobre produtos industrializados (IPI) em 30% para veículos leves vendidos internamente entre os anos de 2013 a 2017, e prevê isenção para montadoras que aderirem ao programa, cumprindo uma série de contrapartidas, que vão aumentar gradualmente. A meta básica é alcançar uma economia de energia de 12,08% nos automóveis até 2017, em relação ao ano base de 2011. O detalhamento das exigências sobre emissões e eficiência energética encontrou resistência por parte das montadoras, que defendiam o máximo de flexibilidade, embora a tecnologia para atingir as metas esteja disponível para as empresas. Em resposta a uma solicitação encaminhada formalmente ao Inmetro, a Coordenação do Programa Brasileiro de Etiquetagem respondeu:

Entendemos que a questão da compulsoriedade praticamente foi resolvida com os critérios do Programa Inovar Auto, do Governo Federal, que é uma política pública de maior abrangência à qual o PBE está servindo como um dos critérios para definir redistribuição tributária. O Inovar Auto praticamente torna a etiquetagem compulsória em 2017¹⁷.

De fato, para evitar o aumento do IPI, o Inovar Auto oferece quatro opções, das quais as montadoras devem escolher três. A avaliação do Inmetro é que, por ser, em tese, a opção que exige menos investimentos, as montadoras optarão com certeza pela etiquetagem.

A experiência europeia demonstrou justamente a necessidade de tornar as metas obrigatórias. Em meados de 1990, a Comissão Europeia aprovou uma estratégia de redução de CO₂ dos automóveis, baseada em compromissos voluntários e incentivos fiscais para aumentar a eficiência. Ficou claro, porém, que, embora essa política provocasse melhorias, elas estariam longe do necessário. Diante disso, a Comissão optou por regulação para garantir aplicação homogênea, estabelecendo o limite de 130 gramas de CO₂/km para chegar depois a 120 gramas de CO₂/km em 2012. Os carros fabricados a partir de 2021 só poderão emitir um máximo de 95 gramas de CO₂ por quilômetro. O objetivo é obrigar a indústria a investir em novas tecnologias no âmbito de uma política industrial, visando aumentar a competitividade em longo prazo.

¹⁷ Inmetro – Resposta solicitação nº 537518, 30/04/2014.

A montadora que não atingir as metas estabelecidas pagará multa baseada no número de unidades vendidas e na quantidade de emissão excedente (SCHUTTE, 2014a).

Observe-se que o Primeiro Inventário de Fontes Poluidoras do Ar do Ministério do Meio Ambiente (2011), baseado em dados do Balanço Energético Nacional de 2010, mostra um quadro das emissões da frota atual com relação à emissão média de CO₂ por veículos em circulação no Brasil (ver Tabela 20). A expressiva diferença entre a média e as metas para novos veículos, mais eficientes e menos poluentes, está relacionada à velocidade da renovação da frota. Incentivos fiscais podem agilizar esse processo, como mostrou a experiência recente em alguns países.

Tabela 20: Emissão de CO₂ por fonte de combustível no Brasil

Gasolina A	Etanol Anidro	Etanol Hidratado	Diesel	GNV
226,9 gr/l	123,3 gr/l	117,8 gr/l	267,1 gr/l	199,9 gr/l

Fonte: Ministério do Meio Ambiente (2011).

Estudo encomendado pelo Greenpeace fez também uma simulação, utilizando como parâmetro a meta de eficiência energética europeia para 2021, e comparou esses resultados com o cenário de referência, em que apenas o Inovar Auto seria implantado. Como resultado, pode-se verificar que a implantação da meta europeia no Brasil teria como consequência a redução do consumo de energia dos automóveis em 24,5% e das emissões de GEE em 23,9% em 2030. No caso do motor *flex-fuel*, observa-se ainda mais claramente a necessidade de promover a eficiência veicular, na medida em que esses motores são menos eficientes quando usam álcool. Sem dúvida, o uso de biocombustível exige adaptação não só do motor. Quando se apresentou, por parte do setor produtor, a sugestão de aumentar a mistura do etanol anidro na gasolina de 25% para 27%, a Anfavea reagiu negativamente, apontando que isso causaria maior desgaste a componentes metálicos e de borracha¹⁸. A solução desse dilema passa por investimentos para adaptar os automóveis a permitir maior e melhor uso de etanol.

Vale lembrar que o incremento da eficiência veicular é de real interesse para o desenvolvimento da indústria automobilística nacional, porque faz que ela acompanhe com capacidade endógena a evolução tecnológica, aumentando sua competitividade, embora represente um custo adicional em curto prazo.

¹⁸ Estadão 12/04/2014.

Considerações finais

A matriz energética relativamente mais limpa, o consumo *per capita* relativamente baixo e o fato de o Brasil ser um exemplo sem precedentes de um país que conseguiu uma redução drástica de emissão de GEE são fatores que podem desestimular uma reflexão crítica. Corre-se o risco de não incentivar a identificação e o aproveitamento de potenciais para ulteriores avanços rumo a uma economia de baixo carbono. Tanto o não reconhecimento dos avanços realizados quanto a acomodação diante da comparação internacional dificultam a priorização de ações concretas para que o Brasil possa, de fato, se consolidar e afirmar sua posição de liderança na luta global rumo a uma economia de baixo carbono.

Com a queda do desmatamento, houve uma mudança qualitativa na composição de emissões de GEE. A energia, que estava em segundo plano, agora aparece como uma das principais áreas, ao lado da agricultura, o que exige políticas específicas.

O setor de transportes se tornou um dos maiores responsáveis pelas emissões GEE no Brasil, seguindo o padrão de emissões globais. Assim, também oferece as maiores oportunidades para ações de mitigação. O Brasil apostou em mecanismos voluntários para estimular as montadoras a investir em mais eficiência e menos poluição, enquanto a experiência europeia demonstrou a necessidade de tornar as metas obrigatórias. Nisso, normas técnicas e investimento em tecnologia para mitigar as emissões de gases de efeito estufa serão cruciais, e não há por que o País não se pautar pelas regras mais avançadas praticadas no mundo. Entre as prioridades, deve estar o aumento da eficiência do motor *flex-fuel*.

O grande desafio é enfrentar a herança da concentração do transporte de carga nos rodoviários, uma realidade construída desde a década de 1950. Além do déficit na malha ferroviária, há uma subutilização do transporte hidroviário e do potencial de transporte e carga por meio de cabotagem.

Referências bibliográficas

ASSUNÇÃO, J.; GANDOUR, C. C.; ROCHA, R. A queda do desmatamento na Amazônia brasileira: preços ou políticas? Climate Policy Initiative. Rio de Janeiro: PUC-RJ, janeiro 2012.

BERMANN, Célio. Energia no Brasil: para quê? Para quem? São Paulo: Editora Livraria da Física, 2002.

BRASIL. Lei nº 12.187 de 29 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) e dá outras providências. Planalto, 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12187.htm>. Acesso em: 24 de abril de 2015.

_____. Decreto nº 7.390, de 9 de dezembro de 2010. Regulamenta os arts. 6º, 11 e 12 da Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, que institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), e dá outras providências. Planalto, 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7390.htm>. Acesso em: 24 de abril de 2015.

CALOU, Sílvia Maria. Energia e mudanças climáticas: otimismo e ameaças no fronte brasileiro. In: Motta, Ronaldo Seroa *et al.* (Org.). Mudança do clima no Brasil: aspectos econômicos, sociais e regulatórios. Brasília: Ipea, 2011.

COMITÊ INTERMINISTERIAL SOBRE MUDANÇA DO CLIMA. *Plano Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC)*. Brasília, dezembro 2008.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (CNI). *Relatório Infraestrutura*, novembro 2013.

_____. *A indústria e o Brasil: energia e competitividade na era do baixo carbono*. Brasília: SPR/CNI, 2011.

_____. *Oportunidades de eficiência energética para a indústria: uma visão institucional*. Brasília, 2010b.

EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA. *Análise da inserção da geração solar na matriz elétrica brasileira*. Rio de Janeiro: EPE, maio de 2012.

_____. *Balanço Energético Nacional 2013 – ano base 2012: relatório síntese*. Rio de Janeiro: EPE, 2013.

_____. *Balanço Energético Nacional 2014 – ano base 2013: relatório síntese*. Rio de Janeiro: EPE, 2014.

FÓRUM DE MEIO AMBIENTE DO SETOR ELÉTRICO. Position Paper: o setor elétrico e as mudanças climáticas. 2009. Disponível em: <http://www.fmase.com.br/FMASE/arquivos/bibliotecavirtual/estudos/position_%20paper_%20mudclim30set.pdf>

GREENPEACE/CENTRO DE ESTUDOS INTEGRADOS SOBRE MEIO AMBIENTE E MUDANÇAS CLIMÁTICAS. *Eficiência energética e emissões de gases de efeito estufa*. Abril 2014.

_____. *Horizonte Renovável*. São Paulo, 2013a.

_____. *(R)evolução energética – a caminho do desenvolvimento limpo*. Cenário brasileiro, 2013b.

INSTITUTO DE PESQUISA AMBIENTAL DA AMAZÔNIA. *Pegada de Carbono dos gastos tributários*. Brasília: Ipam, outubro 2013.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Inserção internacional brasileira: temas de política externa*. Livro 3, Vol. 1. Brasília: Ipea, 2010.

INTERNATIONAL ENERGY AGENCY (IEA). *Internacional Energy Outlook 2013*. Paris, 2013a.

_____. *Redrawing the Energy-Climate Map*. WEO Special Report. Paris, 2013b.

MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO. *Estimativas anuais de emissões de gases de efeito estufa no Brasil*. Brasília, 2013.

_____. *Segundo inventário brasileiro das emissões e remoções antrópicas de gases de efeito estufa*. Brasília, 2010.

MINISTÉRIO DAS CIDADES/MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES. *Plano Setorial de Transporte e de Mobilidade Urbana para Mitigação e Adaptação à Mudança do Clima (PSTM)*. Brasília, 2013.

MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA/EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA. *Plano Decenal de Expansão de Energia 2022*. Brasília: MME/EPE, 2013.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Primeiro inventário nacional de emissões atmosféricas por veículos automotores rodoviários*. Brasília, 2011.

_____. *Plano Setorial de Transportes e Mobilidade Urbana*. Brasília, 2012.

MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES. *Plano Nacional de Logística e Transporte*. Reavaliação de estimativas e metas. Relatório Final. Brasília, setembro 2012.

NOGUEIRA, Luiz Augusto Horta; BRANCO, Gabriel Murgel. *Promovendo a eficiência energética nos automóveis brasileiros*. Relatório para o Conpet. Junho de 2005.

PETROBRAS. *Plano Estratégico 2030*. Rio de Janeiro: Petrobras 2014.

SCHUTTE, Giorgio Romano. *Segurança Energética e Mudanças Climáticas na União Europeia*. In: *Contexto Internaiconal*. v. 36, n. 1, janeiro/junho 2014a.

_____. *Panorama do pré-sal: desafios e oportunidades*. In: Favareto, A.; MORALEZ, R. *Energia, desenvolvimento e sustentabilidade*. Porto Alegre: Editora Zouk, 2014b.

SEELKE, Clare Ribando. *Ethanol and other biofuels: Potential for US-Brazil Energy Cooperation*. *Congressional Research Service*, setembro 2007.

TOLMASQUIM, Mauricio T.; GUERREIRO, Amílcar E.; GORINI, Ricardo. *Matriz energética brasileira*. *Novos Estudos*, 79, novembro 2007.

Giorgio Romano Schutte

Doutor em Sociologia pela Universidade de São Paulo (USP), Coordenador do Bacharelado em Relações Internacionais e membro do corpo docente do Bacharelado em Ciências Econômicas e do Programa de Pós-Graduação em Ciências Humanas e Sociais da Universidade Federal do ABC (UFABC). Contato: giorgio.romano@ufabc.edu.br

RSP

Gestão social: uma análise crítica de experiências brasileiras

José Antonio Gomes de Pinho

Universidade Federal da Bahia (UFBA)

Maria Elisabete Pereira dos Santos

Universidade Federal da Bahia (UFBA)

A gestão social tem mobilizado diversos autores na academia no Brasil, estando o conceito ainda em construção, como tem sido apontado por vários autores. O objetivo deste artigo é, tendo como referência uma das construções teóricas mais recorrentes sobre gestão social, fundamentada em Fernando Guilherme Tenório, a partir da Teoria da Democracia Deliberativa de Habermas, examinar algumas experiências chamadas de gestão social, no sentido de identificar se a gestão social, como teoricamente definida, se materializa na prática na realidade brasileira. A metodologia desta investigação repousa em analisar experiências avaliadas por autores que trabalham no campo da gestão social, ou seja, são selecionadas experiências que, em tese, estariam situadas nesse campo. Os resultados, no entanto, mostram que esses próprios autores não conseguem localizar os construtos teóricos que fundamentam a gestão social, na forma como tem sido desenvolvida ou implementada. O artigo aponta ainda que a gestão social, na forma definida, supõe uma sociedade mais madura do ponto de vista da construção democrática, o que não encontra respaldo no processo histórico brasileiro em curso. Para tanto, de forma crítica, o artigo incorpora a visão de autores que se debruçam sobre a construção da democracia no Brasil. Assim, essa gestão social se afasta não só dos seus cânones teóricos como de uma efetiva implantação na hodierna realidade brasileira.

Palavras-chave: modelo de gestão, administração social, democracia, desenvolvimento social, teoria social

Gestión social: un análisis crítico de experiencias brasileñas

La gestión social ha movilizado varios autores de la academia en Brasil, siendo que el concepto está todavía en construcción, como ha sido señalado por varios autores. El propósito de este artículo es, teniendo como referencia una de las construcciones teóricas más frecuentes, sobre la gestión social basada en Fernando Guilherme Tenório y, partiendo de la Teoría de la Democracia Deliberativa de Habermas, examinar algunas experiencias que se suele llamar de Gestión Social con el fin de identificar si esta gestión social, tal como se define en la teoría, se materializa en la práctica de la realidad brasileña. La metodología de investigación se basa en análisis de experimentos evaluados por los autores que trabajan en el campo de la gestión social, es decir, experimentos que según esta teoría se encuentran en el campo de la gestión social. Los resultados, sin embargo, muestran que estos mismos autores no logran localizar los constructos teóricos que subyacen a la gestión social, en la forma como ha sido desarrollada o implementada. El artículo también señala que la gestión social, como se suele definir, supone una sociedad más madura desde el punto de vista de la construcción democrática, lo que no es compatible con el proceso histórico brasileño en marcha. Con este fin, este artículo recoge críticamente la visión de autores que se centran en la construcción de la democracia en Brasil. Por lo tanto, esta gestión social se aparta por completo, no sólo de sus cánones teóricos, como también de una efectiva implementación en la realidad brasileña actual.

Palabras clave: modelo de gestión, administración social, democracia, desarrollo social, teoría social

Social management: a review of Brazilian experiences

Social Management has mobilized several authors in the Academy in Brazil, being the concept still under construction, as have being pointed out by many authors. Taking as starting point the well-known theoretical construction made by Fernando Guilherme Tenório based on the deliberative democracy of Habermas, the goal of this article is to examine whether some experiences of the so-called social management have been found in practical terms in the Brazilian context. The methodology adopted in this article lies on analyzing experiences taken by their authors as belonging to the field of social management. The results, however, show that these authors themselves cannot identify social management in the theoretical way they support. The article points out that social management in the hegemonic theoretical way demands a society more developed in terms of democracy than the Brazilian one is. In order to achieve this, the article considers approaches made by authors who have seen the construction of the Brazilian democracy in a critical perspective. This being so, such social management is too far from its theoretical basis as from an effective implantation in the Brazilian context.

Keywords: management model, social administration, democracy, social development, social theory

Introdução

Gestão social (GS) tem sido um termo recorrente nas últimas décadas, mais ainda neste começo de século. A expressão é fruto de um processo de construção teórica, mas, sobretudo, é resultado de práticas governamentais e da sociedade civil que, uma vez instaladas ou estabelecidas, se mobilizaram em busca do necessário referencial teórico. Do ponto de vista prático, da ação, a noção de GS aparece hodiernamente como uma nova vestimenta para algo que se faz há algum tempo, sendo essa ação definida pela sua associação ao que o senso comum convencionou chamar de questão social. Assim, vasculhando a história recente, o termo nos remete a temas como desenvolvimento social, política social, mudança social, inclusão social (essa mais recente), ação social e tantos outros. A GS poderia ser, então, reconhecida como a forma mais recente para enquadrar o tipo de ação que, tradicionalmente, a literatura qualifica como coletiva ou social, ou seja, ações relativas a grupos ou segmentos sociais qualificados como desfavorecidos, marginalizados, excluídos.

Parece oportuno apresentar, ainda que de forma sintética, algumas definições conceituais de GS. Certamente que a forma como se define conceitualmente a GS pode implicar coisas diferentes. Inicialmente, vale dizer que os diversos autores envolvidos nesse propósito convergem para o fato de que GS é ainda um conceito em construção, enfatizando, sobretudo, o que GS não é. A princípio, a GS não é propriamente gestão privada nem pública – ao menos quando referida ao que convencionalmente se define como público e privado. Segundo algumas abordagens, a GS é composta, sobretudo, por “associações” que “não perseguem objetivos econômicos” (FRANÇA FILHO, 2008, p. 32). Nessa visão, as organizações de GS estão comprometidas com uma “postura ética da conduta, a valorização da transparência na gestão dos recursos e a ênfase sobre a democratização das decisões e das relações na organização” (FRANÇA FILHO, 2008, p. 33). Assim sendo, visam à construção de uma “nova cultura política”, objetivando quebrar com “práticas de poder despótico, frutos de uma cultura clientelista e personalística” (FRANÇA FILHO, 2008, p. 33). Percebe-se, nessa definição, a pretensão de romper com traços estruturais da sociedade brasileira, de romper com os vícios de uma sociedade “atrasada”.

Outra característica da GS apontada recorrentemente é que, enquanto na gestão pública e privada ocorre a “primazia da chamada racionalidade instrumental”, que torna o social, o político, o ecológico, o estético “subordinados ou reféns do econômico” (SCHOMMER; FRANÇA FILHO, 2008, p. 67), a GS, por sua vez, atua no circuito que não é público nem privado, mas público não estatal. Nesse caso, as organizações de GS “não perseguem objetivos econômicos” (SCHOMMER; FRANÇA FILHO, 2008, p. 67).

A construção teórica de *GS* desenvolvida por Fernando Tenório difere, em termos dos seus pressupostos, das anteriores e tem produzido impactos interessantes, sendo a mesma ancorada em um referencial teórico já consolidado, o da democracia deliberativa de Habermas. Para Tenório, a *GS* deve ser entendida “como o processo gerencial dialógico em que a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação”, de modo que “todos têm direito à fala, sem nenhum tipo de coação” (TENÓRIO, 2008, p. 39). Identifica-se aqui um pré-requisito fundamental, qual seja, a sociedade na construção habermasiana tomada de empréstimo por Tenório deve ser “uma sociedade de pessoas ativas e democráticas” (TENÓRIO, 2008, p. 42). Configura-se, assim, a construção de uma relação coletiva na qual “o poder se dilui entre os participantes”, gerando uma situação em que não existem “donos do poder” (TENÓRIO, 2008, p. 49). A categoria de participação assume um papel central nessa construção, no sentido de que a *GS* “deve ser praticada como um processo intersubjetivo, dialógico em que todos têm direito à fala”, e no qual tem lugar um “cidadão deliberativo” (TENÓRIO, 2008, p. 54).

Trata-se de uma construção teórica da noção de *GS* ambiciosa, pretensiosa, assentada no referencial da democracia deliberativa de Habermas. Colocando de forma sintética algumas das definições dos conceitos de *GS* por parte de alguns dos seus formuladores, neste artigo, vamos nos deter na análise de algumas experiências de *GS*, com o objetivo de abrir um diálogo e fazer uma crítica aos estudos ditos de *GS*, de modo a contribuir para o avanço do entendimento do tema, tomando como base o referencial desenvolvido por Tenório, por ser o que tem o maior número de seguidores. Parece-nos útil abrir um diálogo com as análises de experimentos empíricos, de modo a verificar a dimensão propriamente ontológica do que hodiernamente se qualifica como *GS*, esclarecendo como as múltiplas expressões ou conceitos se materializam na prática.

Trata-se, portanto, do ponto de vista metodológico, da análise de um conjunto de experiências descritas pela literatura, sendo a principal preocupação deste texto avançar na construção da resposta à seguinte questão: o que é **gestão social**? A seleção dos referidos textos se justifica por se constituírem em exemplos de abordagem e objetos sobre os quais os teóricos da *GS* têm se debruçado e por se referirem a realidades econômicas, sociais, políticas e regionais diferenciadas. Discutiremos a tese de que as experiências de gestão analisadas – enfeixadas sob o genérico conceito de *GS* – estão, como as próprias análises e elementos empíricos apresentados revelam, distantes de concretizar a promessa de construção de uma democracia deliberativa, fundamento da *GS*, ainda que territorialmente circunscrita. Os desafios apresentados pelas experiências descritas colocam em debate desafios estruturais da construção democrática no Brasil e na América Latina, o que nos reporta à necessidade de superação de assimetrias de natureza econômica, social,

como também política – particularmente as práticas patrimonialistas, que moldam a relação entre Estado e sociedade, como também a vida coletiva.

A construção teórico-prática do conceito de *gestão social*

A análise de experiências empíricas qualificadas como *GS* situa-nos em um vasto campo teórico. Em muitas das tentativas de construção do referido, observa-se um certo deslocamento da noção de **público** para a de **coletivo**, sendo essa última relacionada a valores e a possibilidades de interação mais amplos. Entretanto, o que exatamente está sendo qualificado como *GS*, quais conceitos emanam da sua prática e quem são os seus sujeitos, individuais e coletivos? Iizuka e Junqueira (2012), ao realizarem estudo bibliométrico na área de *GS*, questionam “a sua existência enquanto teoria, seja pela pertinência do próprio conceito (a gestão seria inevitavelmente social, dado que lida com pessoas), seja pela possibilidade de se constituir como área autônoma de conhecimento”. Os autores constatam que existe “um debate em construção”, havendo também uma busca “por um caminho teórico mais sólido e robusto” (IIZUKA; JUNQUEIRA, 2012, p. 10).

Os referidos autores refazem, de forma resumida, o percurso do conceito de *GS*, no qual Tenório assume um papel central. Os debates iniciais em torno desse conceito, no Brasil, como registrado em vários trabalhos do referido autor, ocorrem no início da década de 1990 e contemplam, sobretudo, organizações e ações do chamado terceiro setor. Com as mudanças no papel do Estado a partir dos anos 1990, emerge um novo **tipo de gestão**, como afirma Tenório (2009), que substitui ou complementa a ação do Estado, particularmente no campo do planejamento, na implantação de políticas sociais e na gestão de programas sociais, conforme historiam os autores. Assim, seguindo as pegadas de Tenório, a *GS* passa a ser uma forma de gestão que valoriza a participação, a inclusão, tendo a solidariedade como base – a *GS* teria como marca o seu caráter propriamente coletivo, contraposta à gestão estratégica, que expressa um caráter individual, dado que se baseia no monólogo e no indivíduo (IIZUKA; JUNQUEIRA, 2012).

Os teóricos da gestão social, tais como Tenório (2008), Fischer (2002), Fischer e Melo (2006), França Filho (2008), parecem comungar com a noção de um processo de gestão dialógico e transparente, em que os participantes se comunicam livremente na formação de consensos (IIZUKA; JUNQUEIRA, 2012). Nesse caso particular, nem sempre é suficientemente claro quais são os projetos políticos aos quais os mencionados autores estão se reportando ao se referirem às possibilidades e potencialidades políticas, quando se reportam ao conceito de *GS*. No caso particular dos anos 1990, trata-se do projeto neoliberal ou das mais variadas propostas e modelos gestados ao longo do processo de redemocratização e que,

em certa medida, se contrapunham ao projeto hegemônico em curso? Vejamos o que a prática, a empiria pode dizer sobre isso.

O estudo bibliométrico realizado por Iizuka e Junqueira (2012) tomou como fonte principal e única de pesquisa os artigos apresentados no EnAPEGS (Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social), lócus por excelência da veiculação da produção de GS, iniciado em 2007, e que vem apresentando, a partir de 2010, um número crescente de artigos submetidos, totalizando 434 artigos nas seis edições desse evento. Nesse conjunto, “foram encontrados 61 artigos que tinham como temática principal a GS”, sendo a GS, especificamente, mencionada no título do trabalho. Os autores justificam essa escolha argumentando que “em geral, é a partir do título que os autores definem os conteúdos mais relevantes a serem apresentados ao longo do artigo”, resultando em média “16% de artigos com a temática da GS” (IIZUKA; JUNQUEIRA, 2012, p. 7). Entre os 84% dos artigos relacionados, apareceram outros temas tais como: “economia solidária, empreendedorismo social, políticas públicas, sustentabilidade, responsabilidade social das empresas”, entre outros assuntos. Os autores atribuem essa diversidade temática a “uma postura mais inclusiva desse evento científico, ao mesmo tempo em que parece apontar para um campo de conhecimento em processo inicial de construção” (IIZUKA; JUNQUEIRA, 2012, p. 8). Consideramos que essa explicação apresentada pelos autores do levantamento bibliométrico comporta outra interpretação. Causa espanto que em um encontro sobre GS que ocorre há seis anos, e com uma quantidade expressiva de artigos apresentados, apenas 16% do conjunto total sejam de artigos da temática à qual o evento se destina. Isso poderia indicar que, efetivamente, os artigos que tratam da **gestão social**, de forma mais estrita, são poucos. Pode também estar indicando que, por não haver precisão conceitual sobre o que se está falando, então tudo cabe, desde que margeie o tema.

O levantamento bibliométrico ainda indicou que 23% dos artigos são ensaios teóricos, o que estaria a indicar a existência de “uma área científica que está em construção” (IIZUKA; JUNQUEIRA, 2012, p. 10). Quanto aos autores envolvidos nesse esforço teórico e empírico, os mais citados (com pelo menos 10 citações), tomando apenas os autores nacionais que tratam objetivamente dessa temática, estão identificados no Quadro 1.

Quadro 1: Referências mais citadas

Autor	N
1. TENÓRIO, Fernando Guilherme	83
2. FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho de	35
3. FISCHER, Tânia	21
4. DOWBOR, Ladislau	13
5. BOULLOSA, Rosana F.	12

Autor	N
6. SCHOMMER, Paula Chies	11
7. PAES DE PAULA, Ana Paula	10
8. LEITÃO, Sérgio Proença	10
Total	195

Fonte: Iuzuka e Junqueira (2012), a partir dos Anais dos ENAPEGS (2007, 2008, 2009, 2010, 2011 e 2012).

Pode-se identificar um autor, Fernando Guilherme Tenório, despontando bem à frente com um número elevado de citações, indicando ser o mesmo uma referência na área, secundado por Genauto França Filho, com um número expressivo de citações, seguido por Tânia Fischer, também com um número significativo de referências, seguidos por um pelotão de outros autores bem citados. Nesse contexto teórico nem sempre convergente quanto ao que se qualifica como *GS*, têm sido poucas as iniciativas voltadas à discussão e questionamento dos seus fundamentos teóricos, como também das possibilidades e limites das práticas inspiradas pelo mesmo. Em um contexto de certa “calmaria” e poucos embates teóricos, é oportuno citar o artigo de José Antonio Pinho, apresentado no III ENAPEGS, em Juazeiro e Petrolina, em 2009, que formula uma crítica à forma como a *GS* vem sendo teoricamente concebida e também levanta questionamentos sobre as condições necessárias à construção de uma democracia deliberativa, nas atuais circunstâncias históricas do Brasil. Essa crítica parece ter estimulado uma revisão do conceito de *GS* pelos seus originais formuladores, preocupados com a constituição desse campo teórico.

Pinho e Santos (2013) empreendem uma análise reforçando a crítica ao conceito de *GS*, mais especificamente à forma como Tenório o constrói a partir do referencial habermasiano. Para os referidos autores, a associação do conceito de *GS* às noções de esfera pública e emancipação traz consigo equívocos na interpretação de Habermas, o que dificulta a pretensa virada conceitual realizada por Tenório, ao tentar pensar a *GS* nas condições brasileiras. Ademais, os autores em tela continuam batendo na tecla da inadequação do conceito de democracia deliberativa, um dos fundamentos do conceito tenoriano de *GS*, às perenes condições da construção democrática no Brasil. E não basta recorrer ao argumento de que uma vez que não estão dadas as condições necessárias à construção da democracia deliberativa, trata-se de criá-las – sendo a *GS* um instrumento a serviço dessa causa. Nesse exato sentido, é preciso lembrar a formulação de Marcos Nobre quando afirma ser necessário pensar a nossa capacidade de refletir, de produzir uma teoria sobre o Brasil. A importação de teorias, ou a apropriação desavisada de teorias, em linhas gerais, reflete a existência de lacunas no campo teórico e mesmo ideológico do País, sendo um dos traços mais característicos do que, historicamente, alguns teóricos

qualificam como subdesenvolvimento (sem entrar aqui no mérito da pertinência do debate suscitado por esse conceito e pelas noções de centro e periferia). Como afirma Nobre, “mimetizar a teoria em voga nos países centrais sem a substância social e cultural que lhe dá sentido impede uma reflexão de fundo, abrangente, sobre a própria realidade social brasileira”. Esse tipo de postura “bloqueia não só a teoria, mas a própria formação do País, limitando de saída sua autocompreensão e suas possibilidades práticas” (NOBRE, *apud* MELO, 2013, p. 15).

Este artigo, como dito anteriormente, inspirado nesse debate teórico, volta-se para a análise de experiências de GS, de modo a verificar as possibilidades de concretude e seu alcance na realidade brasileira. Não se pretende com essa iniciativa dar conta de toda a diversidade teórica e prática contida nesse “campo” de saber (como diriam alguns formuladores do conceito de GS inspirados em Bourdier). Pretende-se apenas, de forma cautelosa, contribuir com o debate em torno de algumas abordagens e algumas das práticas inspiradas por alguns dos seus autores.

Dialogando com ditas experiências de GS

Vamos tomar como base de reflexão para este exame cinco artigos da publicação *Gestão social – aspectos teóricos e aplicações*, organizada por Airtton Cançado, Fernando Tenório e Jeová Torres Silva Jr, membros do core da GS no Brasil. A publicação conta com contribuições de relevantes pesquisadores envolvidos na discussão da GS, voltadas mais especificamente para experiências práticas, exatamente com o objetivo de verificar se propósitos teóricos construídos no campo de debate teórico-conceitual são encontrados na prática. Temos à disposição um elenco variado de experiências, tanto em termos de áreas de atuação quanto de áreas geográficas.

Começamos com o texto “Avaliação de processos decisórios participativos no polo comercial Saara situado na cidade do Rio de Janeiro – uma fórmula de sucesso com problema em seu princípio ativo, a participação”, que visa “demonstrar a dinâmica de participação e de deliberação dos atores envolvidos no polo comercial Saara” (VILLELA; COSTA, 2012, p. 58), no Rio de Janeiro, que trata do funcionamento de uma associação de comerciantes com meio século de existência. O objetivo da investigação é verificar como ocorre “a GS dos atores envolvidos no polo comercial Saara”, mais especificamente “como se dão os processos decisórios participativos e deliberativos” (VILLELA; COSTA, 2012, p. 58). Desse modo, o texto parte do **pressuposto da existência** do que ele qualifica como GS e se propõe a investigar **como** a mesma ocorre.

Não apresentaremos aqui o processo histórico de constituição desse polo, devendo os interessados consultar o referido artigo. Importante destacar, no entanto, que a GS é, aqui, entendida a partir do referencial habermasiano da democracia

deliberativa, que considera a “participação de todos os atores sociais envolvidos na questão em pauta de forma direta ou indireta”. Os atores são vistos como “potenciais protagonistas de seus interesses buscando o entendimento” (VILLELA; COSTA, 2012, p. 66). Com fundamento em formulações de Tenório, afirma-se que “os atores não irão impor suas propostas, e, sim, buscarão validá-las em acordo oriundo do diálogo entre os participantes” (VILLELA; COSTA, 2012, p. 67). Assim sendo, “as ações serão fruto de relações dialógicas e não de relações monológicas. O diálogo constrói o consenso entre os atores e visa ao bem comum de todos” (VILLELA; COSTA, 2012, p. 67). A pesquisa empírica abarca um conjunto de 30 empresários e 11 trabalhadores do polo, aos quais foram aplicados questionários diferenciados. Os autores relatam a grande dificuldade em aplicar os questionários para o grupo dos trabalhadores, “seja por questionamentos velados por parte de gerentes e proprietários ou falta de interesse desses mesmos trabalhadores em responder aos formulários” (VILLELA; COSTA, 2012, p. 70).

A análise do material empírico indicou “a não existência de mecanismos participativos característicos de uma **gestão social**” (VILLELA; COSTA, 2012, p. 77), ou seja, a pesquisa de campo realizada mostrou “uma fraca participação dos comerciantes junto à associação”, tendo como base, ao que parece, o fato de o presidente da associação ter sido reeleito há 15 mandatos sucessivos, ancorado no “grande sucesso comercial do polo” (VILLELA; COSTA, 2012, p. 79). Assim, os autores concluem que “a centralização decisória compromete sobremaneira uma GS em sua dimensão participativa e dialógica, na perspectiva de Tenório *et al.* (2008), tendo inevitáveis reflexos em sua governança e em seu desenvolvimento local” (VILLELA; COSTA, 2012, p. 81). Concluem também que “se tornaram incipientes os processos participativos no polo em relação ao que poderia ser” (VILLELA; COSTA, 2012, p. 82). Sendo assim, não foram encontrados nessa experiência os pilares básicos do que os autores qualificam como GS; aliás, o próprio título do artigo já explicita que o “princípio ativo, a participação” se constituía em “problema” na experiência analisada. Desse modo, a análise do processo, do **como**, explicita o vazio das pretensões do próprio texto, uma vez que a questão central colocada carece de sentido, ou seja, a pergunta sobre “como se dá a GS dos atores envolvidos no polo comercial Saara” é um anacoluto lógico (a pergunta, do ponto de vista lógico, não tem consequência) – o texto, na verdade, pergunta-se sobre **como ocorre** algo que, de resto, **não existe**.

Um segundo artigo dessa mesma publicação é de autoria de Jeová Torres Silva Junior e Rebeca da Rocha Grangeiro (2012), intitulado “Gestão social, finanças solidárias e desenvolvimento territorial: os impactos dos 10 anos de atuação do Banco Palmas”. Nesse artigo, o conceito de GS está no título, mas o artigo, surpreendentemente, não trata de GS, nem de uma perspectiva teórico-conceitual, nem aplicada (os conceitos-chave do texto são finanças solidárias e desenvolvimento

territorial). A GS aqui parece ser um tipo de **chave mestra** que abre todas as portas ou um coringa – trata-se, entretanto, de apenas um título. O uso recorrente da expressão GS parece querer indicar um posicionamento ideológico, social por parte dos autores, de modo a mostrar que o debate travado ou a experiência analisada implica engajamento, que existem boas intenções, que existe compromisso social. Apenas nos estertores do artigo aparece a expressão GS, quando o mesmo afirma que a criação da Rede Brasileira de Bancos Comunitários foi “um largo passo para a solidificação dos processos de GS desses bancos comunitários” (SILVA JUNIOR; GRANGEIRO, 2012, p. 115). Assim, a GS aparece como um pressuposto, como um *taken for granted* que se pratica uma GS, mesmo que em todo o texto o referido conceito apareça apenas de forma periférica.

Um terceiro artigo, intitulado “Gestão social aplicada às políticas públicas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: o caso do Território da Cidadania Norte do Rio de Janeiro”, de autoria de Felipe B. Zani, Thais S. Kronenberger e Anderson F. Dias (2012), faz um levantamento teórico padrão do que entende por GS: cidadania, democracia deliberativa, dialógica, pluralismo. O texto aborda a “perspectiva territorial como **gestão social**” e a gestão da política de desenvolvimento territorial rural é concebida a partir da dimensão propriamente local, de uma abordagem *bottom-up*, que requer e demanda a participação (ZANI; KRONENBERGER; DIAS, 2012, p.120). O texto estuda a experiência de implementação do Programa Territórios da Cidadania (PTC), na região Norte do Estado do Rio. Inspirados em uma das dimensões do conceito de GS, formulado por Tenório (processo dialógico de compartilhamento de autoridade), os autores afirmam que as ações a serem desenvolvidas no referido território deveriam ser “viabilizadas por uma relação dialógica entre representantes do Estado, da sociedade civil e do mercado” (ZANI; KRONENBERGER; DIAS, 2012, p. 120). No entanto, ao fazer a análise empírica, o texto mostra como a própria construção do território de identidade se afasta de uma postura democrática, uma vez que é imposta de cima para baixo, pelo Governo Federal, pelos ministérios envolvidos, sobre a comunidade. Assim, registram os autores, “ao contrário das políticas europeias e norte-americanas para o desenvolvimento territorial, nas quais a formação dos territórios parte da mobilização dos próprios grupos locais, no caso brasileiro trata-se de uma prerrogativa essencialmente centralizada pelo governo” (ZANI; KRONENBERGER; DIAS, 2012, p. 142). A formação dos territórios mostra-se aqui “uma prerrogativa governamental, em vez de provir da iniciativa local” (ZANI; KRONENBERGER; DIAS, 2012, p. 145). Podemos dizer que, desde o nascedouro, tal experimento já se contradiz, pois resulta de uma decisão centralizada, constituindo-se em um exemplo da nossa tradição autoritária, ainda que, supostamente, *in dubio pro reo*, voltada à prática de uma gestão democrática (conceito que não chega a ser discutido ao longo do texto).

Ao tratar da *GS*, o texto ainda recorre à definição do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), segundo o qual a “*gestão social* é a forma de gerir assuntos públicos, em particular as políticas e iniciativas voltadas para a promoção do desenvolvimento das áreas rurais” (ZANI; KRONENBERGER; DIAS, 2012, p. 133), uma construção bem menos ambiciosa e mais pragmática do que a inspirada por Tenório. A análise realizada se dirige ao conflito entre representantes empresariais e representantes da agricultura familiar, e os autores concluem que “o modelo de *GS* praticado no norte fluminense não conseguiu promover a concertação das forças sociais dinâmicas presentes no território”, o que nos leva à compreensão de que estamos, em verdade, diante de um **contra exemplo** de *GS*, que reproduz a tradição centralizadora, historicamente praticada no País, como também explicita as assimetrias e conflitos de classes presentes no campo brasileiro. É importante registrar que os dados empíricos apresentados no texto (em particular a natureza dos conflitos entre os agricultores familiares e os empresários) são suficientes para se concluir o quão difícil deve ser a operacionalização do conceito de *GS* sugerido por Tenório e incorporado pelos referidos autores, ou seja, a construção de esferas públicas e projetos de desenvolvimento que envolvam o diálogo democrático entre Estado, sociedade civil e mercado. A dimensão política do que é qualificado como *GS* aparece nas entrelinhas do texto, quando o mesmo afirma que “a situação de desigualdade comum às regiões rurais corrói o tecido social enquanto vivência solidária, compartilhada, identitária entre seus atores” (ZANI; KRONENBERGER; DIAS, 2012, p. 148). Em síntese, o texto contém, do ponto de vista argumentativo, a sua própria antítese.

Como alento, o trabalho conclui que a experiência “foi responsável pelo empoderamento das organizações da sociedade civil, que, além de acompanharem os investimentos públicos realizados na região, tiveram forças inclusive para resistir à instituição do Programa Territórios da Cidadania”, o que é um resultado surpreende, pois a população, a sociedade civil se colocou contra um programa que, inspirado no conceito de *GS*, em tese, a estaria beneficiando (ZANI; KRONENBERGER; DIAS, 2012, p. 151).

Um quarto artigo analisado é o “Gestão social no contexto do Programa Territórios de Cidadania: a experiência de alguns municípios do noroeste gaúcho” de Sérgio Luís Allebrandt, José Roberto de Oliveira e Cristiele Tomm Deckert (2012). O texto pretende verificar quais avanços a *gestão social* tem produzido em termos de cidadania na realidade estudada, e define o referido conceito a partir de autores como Singer, Dowobor, Fischer, França Filho, bem como o próprio Allebrandt e, sobretudo, Tenório, esclarecendo que “o tema gestão social tem sido evocado nos últimos anos para acentuar a importância das questões sociais para os sistemas-governos, sobretudo na instituição de políticas públicas, assim como dos sistemas-empresa no gerenciamento dos seus negócios” (ALLEBRANDT; OLIVEIRA; DECKERT, 2012, pág. 158). O texto se situa, à luz da interpretação de Tenório da teoria habermasiana, no contraponto entre a

ação estratégica e a ação comunicativa e define a GS como a ação comandada pela razão comunicativa, pelo agir comunicativo que “ênfatiza a ação gerencial dialógica, participativa” e tem como protagonistas os sujeitos sociais. Trata-se de uma gestão “baseada no entendimento mútuo entre os atores/sujeitos, na harmonização interna dos planos de ação pelos atores” e que “exige a presença do discurso argumentativo”, que deve passar pelo crivo da veracidade, correção normativa e autenticidade, sendo a cidadania deliberativa a base de tal construção (ALLEBRANDT; OLIVEIRA; DECKERT, 2012, p. 161). Os autores são enfáticos ao afirmar que a GS requer “a substituição do enfoque estadocêntrico e/ou mercadocêntrico por um enfoque sociocêntrico, no qual a sociedade civil aparece como sujeito do processo” (ALLEBRANDT; OLIVEIRA; DECKERT, 2012, p. 158-162).

Essa mudança de posicionamento demanda “a construção de um novo triângulo social, em que a sociedade civil passa a ocupar uma posição de destaque, e a cidadania emerge como protagonista no processo dessas novas relações” (ALLEBRANDT; OLIVEIRA; DECKERT, 2012, p. 162). Assim, “[a] gestão pública e a gestão do desenvolvimento constituem-se em *locus* privilegiado, em espaço público para a prática da gestão social” (ALLEBRANDT; OLIVEIRA; DECKERT, 2012, p. 162). Vale notar que, em uma frase pequena, a palavra gestão aparece três vezes, qualificada como pública, do desenvolvimento e social. Queremos entender que os autores pensam que GS é uma forma de qualificar a gestão, seja ela pública ou do desenvolvimento. Por fim, os autores encerram a formatação do quadro teórico afirmando que “a GS do desenvolvimento local/regional” não pode ser pensada “sem articular os conceitos de participação, cidadania, democracia e descentralização [...]” (ALLEBRANDT; OLIVEIRA; DECKERT, 2012, p. 162).

O arcabouço desse artigo, a exemplo do anterior, reporta-se também à definição de GS do MDA, que aponta dois critérios essenciais para que o processo de GS possa ocorrer: “ter um ambiente marcado pela descentralização política e administrativa e criar maneiras de conduzir ao empoderamento da sociedade” (ALLEBRANDT; OLIVEIRA; DECKERT, 2012, p. 165). Mais ambiciosamente, o MDA estabelece que todos os interessados nas ações pactuadas estejam presentes em todos os momentos do processo. Assim, a partir dos documentos do MDA, os autores, cristalinamente, reafirmam a posição de que “a GS deve envolver os atores num processo democrático e transparente, que rege as ações trabalhadas no interior dos territórios; afinal, é dentro dos processos participativos que os indivíduos adquirem novos conhecimentos sobre sua realidade e desenvolvem capacidades de transformá-las” (ALLEBRANDT; OLIVEIRA; DECKERT, 2012, p. 165).

O MDA concebe um ciclo de GS que parte da “sensibilização e mobilização dos atores locais, avança pela construção da visão compartilhada de futuro e do diagnóstico participativo da situação nela envolvida, passa pelo planejamento”

(ALLEBRANDT; OLIVEIRA; DECKERT, 2012, p. 166), chegando à proposição de políticas e projetos, alcançando, ao final, o monitoramento dos mesmos. Um requerimento fundamental reside no controle social visto pelo MDA como a “participação da sociedade no acompanhamento e na verificação das ações da gestão pública na execução das políticas, avaliando os objetivos, os processos e os resultados” (ALLEBRANDT; OLIVEIRA; DECKERT, 2012, p. 167).

Incorporado o referencial teórico, ao determo-nos na análise empreendida pelos autores sobre o estudo de caso, o Território de Cidadania do Noroeste Gaúcho (TC-Norc) revela-se outra realidade. Em primeiro lugar, não existe uma integração de ações no âmbito federal com os demais níveis de governo; não só os territórios como os municípios “não possuem participação na definição das políticas públicas que impactam as regiões” (ALLEBRANDT; OLIVEIRA; DECKERT, 2012, p. 179). Isso está presente nas manifestações de gestores, agentes públicos, lideranças sindicais e de movimentos sociais, empresários e representantes da sociedade civil, junto à coordenação do programa, sendo que uma grande parte dos interessados “mostrou desconhecimento” do programa (ALLEBRANDT; OLIVEIRA; DECKERT, 2012, p. 180).

Em segundo lugar, outra faceta identificada é a falta de participação, sendo que um secretário municipal de administração mostrava-se “desgostoso com a pouca participação da sociedade” (ALLEBRANDT; OLIVEIRA; DECKERT, 2012, p. 181), apesar dos convites feitos para as reuniões de audiências públicas. Um secretário de planejamento atesta que os planos e orçamentos municipais “são feitos basicamente no papel [...]. O povo não é acostumado a se reunir para discutir o orçamento e a ação pública. A Secretaria da Fazenda é quem constitui o plano” (ALLEBRANDT; OLIVEIRA; DECKERT, 2012, p. 181). Um prefeito da região aponta, ainda, que “o povo não vem para a discussão, e quando vem, fala da necessidade individual [...] falta a visão da coletividade e do bem comum” (ALLEBRANDT; OLIVEIRA; DECKERT, 2012, p. 182).

Os autores entendem que essa situação é bem representativa de um todo, pois, apesar de toda a experiência amalhada no Rio Grande do Sul com orçamento participativo e consultas populares, “a dinâmica de elaboração dos orçamentos municipais ainda é altamente centralizada e de caráter técnico”. Mais ainda, os prefeitos convocam as audiências públicas por “obrigação legal”, acontecendo na prática que “o processo é meramente burocrático na maioria das vezes, sem um real incentivo à mobilização da comunidade e dos cidadãos” (ALLEBRANDT; OLIVEIRA; DECKERT, 2012, p. 182), resistindo “a abrir o orçamento municipal à deliberação da população, pois isso significa dividir o poder com a sociedade, o que para muitos, não está na ordem do dia” (ALLEBRANDT; OLIVEIRA; DECKERT, 2012, p. 182). Percebe-se, assim, o esboroamento de todos os requisitos pontuados por uma GS tanto postulada pelo MDA, como pelos teóricos rigorosos da gestão social.

Mesmo os mais otimistas, como um presidente de sindicato dos trabalhadores rurais de um dos municípios, que enxerga a participação do sindicato de “forma democrática e transparente”, logo em seguida se diz “desmotivado” a participar das demais reuniões, considerando que “quem toma as decisões são ‘pessoas apadrinhadas’” (ALLEBRANDT; OLIVEIRA; DECKERT, 2012, p. 183). Um presidente de um dos sindicatos de trabalhadores rurais também se manifesta de forma pessimista em relação ao programa, pois, no seu entender, “reúnem as pessoas para votar no que já estava definido e não propriamente para decidir” (ALLEBRANDT; OLIVEIRA; DECKERT, 2012, p. 185).

Os coordenadores do programa no TC-Norc atestam que “não tem participação na definição, nem na execução das ações previstas nesses recursos”. Apesar da votação nas consultas populares, as demais relações se expressam por meio de “modelos de gestão estratégica, em que a ação social é utilitarista”, emergindo “a predominância do comportamento tecnoburocrático” (ALLEBRANDT; OLIVEIRA; DECKERT, 2012, p.189). Assim, observa-se “uma razoável distância entre a concepção e o planejamento de uma política pública voltada ao desenvolvimento territorial e à conseqüente redução das desigualdades sociais, e a efetiva prática que pressupõe a gestão social [...]” (ALLEBRANDT; OLIVEIRA; DECKERT, 2012, p.190). No entender dos autores da análise, “as causas desse distanciamento” podem ser atribuídas ao “desinteresse ativo da população, à falta de informações sobre os projetos e de como participar dos mesmos, a uma cultura que ainda preserva o individualismo em detrimento do coletivo e do bem comum, às estruturas tecnoburocráticas que coordenam e/ou executam as políticas públicas” (ALLEBRANDT; OLIVEIRA; DECKERT, 2012, p.190). Verifica-se, assim, que a GS, apesar de todas as boas intenções preconizadas pelos seus teóricos, esbarra em obstáculos estruturais do processo histórico brasileiro.

Um último texto fecha esse conjunto de artigos que se voltam para experiências práticas de GS, de autoria de Sérgio Luís Allebrandt, Carlos José Marin Filho e Larissa Lucchese Ceratti, intitulado “Políticas públicas sociais e de desenvolvimento local no noroeste gaúcho”. O estudo realizado em seis municípios do noroeste gaúcho é entendido como passível de gerar uma contribuição para “o avanço da teoria social, da administração pública e da gestão social” (ALLEBRANDT; MARIN FILHO; CERATTI, 2012, p. 195). O referencial teórico é fundamentalmente assentado no desenvolvimento local, baseando-se em Tenório, revelando a necessidade de “adoção da gestão social, participativa, dialógica, em substituição à gestão tecnoburocrática, monológica, estratégica, modelo presente por excelência nos sistemas-governo (TENÓRIO, 1999)” (ALLEBRANDT; MARIN FILHO; CERATTI, 2012, p. 205). O estudo faz uma análise da fragilidade dos pequenos municípios, suas atribuições quanto à implementação dos programas de transferência de renda do Governo Federal e repercussões desses

no âmbito municipal, bem como políticas engendradas pelos governos locais para geração de renda.

Chegamos ao final do trabalho e praticamente o artigo não adentra em qualquer conteúdo de *GS*. Porém, já nos extertores do artigo, em seus últimos parágrafos, os autores concluem que “a gestão dita social praticada nos municípios estudados corresponde à ideia de gestão pública essencialmente vinculada à busca de soluções imediatas para os problemas denominados sociais, distante da concepção matriz de incorporação da sociedade no processo de planejamento e execução de políticas públicas” (ALLEBRANDT; MARIN FILHO; CERATTI, 2012, p. 219). Dessa afirmação, podemos extrair duas posições. Por um lado, embora a expressão ou conceito de *GS* não tenha aparecido ao longo do trabalho, surge abruptamente ao seu final, o que parece indicar que por *GS* pode-se entender tudo ou qualquer coisa relativa ao social de uma maneira geral; o conceito estaria subentendido. Por outro lado, os próprios autores se referem à *GS* como “dita”, o que ainda lança mais brumas sobre sua existência. Pelo que os autores dizem na sequência, fazemos o esforço de entender que a gestão, que se está praticando, foge aos cânones do que seria a *GS* pensada pelos autores e aceita nessa corrente.

Em síntese, pode-se constatar que dos cinco artigos analisados, todos se referem à *GS*, sendo que três deles estampam a expressão nos seus títulos. Porém, nenhum deles afere positivamente a presença da *GS* na prática. Parece que estamos, aqui, diante de um paradoxo; os próprios autores defensores e/ou entusiastas da *GS* não conseguem enxergar e perceber nas experiências práticas. Seria, assim, a *GS* apenas uma pretensão teórica, uma utopia? Vamos ver, na seção seguinte, aspectos estruturais do processo histórico brasileiro que, parece, impedem ou dificultam a emergência da *GS*, e que têm que, obrigatoriamente, ser considerados de modo a envolver a realidade concreta e examinar possibilidades de constituição da *GS*.

Discutindo os limites e as possibilidades da *GS* no Brasil

A explicação, ou a busca de explicação, da assimetria entre a teoria da *GS*, particularmente no que diz respeito às questões relativas à participação, e a sua prática efetiva pode ser encontrada em trabalhos como o de Schwartzman (2007), que identifica a sociedade brasileira contemporânea como uma sociedade neopatrimonialista, não devendo ser qualificada nem como **moderna**, nem tipicamente **tradicional**, mas combinando aspectos dessas duas distintas tradições. Nesse contexto, um dos grandes desafios da sociedade brasileira ainda seria a construção de uma cultura política democrática, no sentido clássico, o que implica ainda democratizar o Estado e efetivamente constituir uma sociedade civil. Apesar de todos os avanços nas últimas décadas (e já deixando expressa a consciência das

manifestações de junho de 2013, mas, ainda, sem correr o risco de afirmações mais peremptórias), trata-se, ainda, de realizar, no âmbito da sociedade e particularmente do Estado, “a transição de uma estrutura pesada, ineficiente e embebida por um sistema de valores ultrapassado e conservador para uma estrutura ágil, moderna”, capaz de superar os persistentes atrasos e subdesenvolvimento (SCHWARTZMAN, 2007, p. 37). Ainda ancorado nesse autor, “a temática do autoritarismo brasileiro não é um simples fenômeno passageiro, mas tem raízes profundas e implicações que não se desfazem por simples arranjos institucionais”. Isso não quer dizer que “o Brasil padeça de um estigma autoritário congênito para o qual não existe salvação” (SCHWARTZMAN, 2007, p. 10); não se trata também de um determinismo histórico, mas, sim, de que, apesar das transformações, a tradição autoritária, pela sua resistência, ainda marca de forma indelével a cultura política brasileira nos dias de hoje.

Por outro lado, como em alguns dos casos anteriormente analisados, não há como negar a constituição, ainda que a passos lentos, do que, genericamente, se qualifica como sociedade civil; não se verificando, no entanto, a existência de uma sociedade civil mais madura, nem mesmo a sua ascendência sobre o Estado. A questão fundamental, em **estados patrimoniais**, não é a manutenção do “povo em situação dependente e alienada, mas, principalmente, o fato de que todas as formas de organização social que eles geram tendem a ser dependentes do poder público e orientadas para a obtenção de seus favores” (SCHWARTZMAN, 2007, p.27).

Uma análise mais estrutural do Brasil sugere que não se pode deixar de considerar as dificuldades “de desenvolvimento da democracia numa sociedade marcada por três séculos de colonização e quase quatro de escravidão” (LAMOUNIER, 2009, p. 58), aspectos estruturais que transbordam para o presente, quer de forma aberta ou velada. Assim, é fundamental levar em conta que “no Brasil, os mecanismos parlamentares e eleitorais” que fundam o Estado representativo “não se implantaram a expensas do patrimonialismo, mas **enlaçados** a ele. Não houve choque e, sim, enlace e complementaridade entre os dois subsistemas” (LAMOUNIER, 2009, p. 58). Isso quer dizer que a modernização da sociedade brasileira se fez de mãos dadas ao patrimonialismo, e que é preciso que se construa no Brasil, ou na América Latina, as condições políticas para a constituição de uma democracia robusta, moderna e consistente. Percebe-se, sim, a existência de “um certo autoritarismo profundamente enraizado na cultura política do País”, o que representa “um obstáculo importante ao funcionamento apropriado da democracia representativa” (LAMOUNIER, 2009, p. 60).

O apreciável conjunto de mudanças ocorridas na sociedade brasileira nas últimas décadas “forçou a abertura de espaços para a vocalização dos novos interesses” e junto com “a irrefreável universalização dos direitos sociais”, que batem à porta do Estado (NOGUEIRA, 1998, p. 217). Nesse processo histórico, foi-se construindo

uma “vigorosa, porém confusa e dramática sociedade de massas”, que convive ao lado de “enclaves de miséria e subdesenvolvimento” (NOGUEIRA, 1998, p. 218). Daí resulta “uma história marcada pela preeminência do Estado e pela ausência de rupturas radicais” (NOGUEIRA, 1998, p. 218). Pensando no que cabe ao Estado, esse “sobrecarregou-se de atribuições [...]. Tornou-se racional-legal, sem deixar de ser patrimonialista” (NOGUEIRA, 1998, p. 221).

Ao tomarmos as últimas décadas, percebe-se a natureza conservadora das nossas mudanças. Mesmo movimentos com intensa mobilização, como o das *Diretas já*, a mudança se fez “pelo alto”, foi “iniciada e controlada pelo alto” (BETHEL, 2002, p. 35), com o elemento popular sendo desconsiderado nas decisões finais; sendo que a transição do governo militar ao civil ocorreu segundo uma “transição pactuada, uma transição sem rupturas” (BETHEL, 2002, p. 36). Dessa forma, mantendo um “alto grau de continuidade institucional do regime burocrático-autoritário brasileiro”, o velho estilo oligárquico baseado no clientelismo e no prebendalismo, “predominante no Brasil até o Golpe de 1964”, tem sua continuidade mantida (O’DONNELL, 1988, p. 43).

Ao tratar do período mais recente, pós-Constituição de 1988, na situação brasileira, ainda que se registrem incontestes avanços na reconstrução democrática, não existem razões para excessos de otimismo, pois “os partidos políticos perderam substância, o clientelismo se ampliou, o sindicalismo e os movimentos sociais foram cooptados e boa parte das elites patrimonialistas se mantiveram no seu poder”. Assim, “a política antiga” tem demonstrado ter uma enorme capacidade de “sobrevivência e metamorfose” (SCHWARTZMAN, 2007, p.12). Essa situação atinge dramaticidade quando se considera que o eleitorado, com baixo grau de informação e liberdade de escolha reduzida, fica “vulnerável a apelos populistas, paternalistas, clientelistas” (CARVALHO, 2009, p.1). A formação de maiorias parlamentares, um requisito básico da democracia, constrói-se a partir de uma negociação de “favores e benesses” (CARVALHO, 2009). Quanto ao Judiciário, esse é “lento e ineficiente, tornando a lei um instrumento desigual de proteção e punição” (CARVALHO, 2009, p. 1). E, mais recentemente, a situação configurou-se a partir de “um presidente popular, um Executivo hegemônico, um Congresso desmoralizado, partidos que abandonaram programas em troca de um pragmatismo radical voltado para cálculos eleitorais” (CARVALHO, 2009, pág.1). Em vez de se objetivar a construção de um governo marcado pela eficiência e transparência, foram mantidos os velhos parâmetros do “berismo estatocêntrico e patrimonialista” (CARVALHO, 2009, p.1).

O que caracteriza nossa formação social é uma “cultura pouco propensa à confrontação ou à crítica aberta, uma vez que a pessoa nunca sabe quando poderá ‘precisar’ da outra num sistema cuja base de funcionamento é o **favor** e a **boa vontade**” (SORJ, 2001, p. 31, grifo nosso). Vale comentar que o “contato pessoal”,

o “favor” e a “boa vontade” estão fora de um cardápio básico para constituir uma democracia moderna, muito menos uma democracia deliberativa. Assim, existe uma “vocação do capitalismo brasileiro para adotar soluções autoritárias e repressivas como base para a obtenção do consentimento e do controle social, vocação que Gramsci chamaria de propensa muito mais para a coerção do que para o consenso” (NOGUEIRA, 1998, p. 219). Visto de outra maneira, ao predominar a coerção sobre o consenso, prevalecem as decisões autocr ticas e não aquelas negociadas em que a participação política assume um papel-chave.

Desse modo, estamos longe de uma democracia substantiva, moderna, menos ainda de uma deliberativa, estando a sociedade brasileira diante do desafio “republicano” de “tornar público o Estado” (SORJ, 2001, p.76), o que demanda “desfazer as relações patrimonialistas, parasitas e corruptoras entre Estado e empresários”, combinando-se com a exigência de “maior transparência e autonomia”, o que requer um sistema político definido “dentro de normas que limitem a apropriação patrimonialista de recursos públicos” (SORJ, 2001, p.76). O patrimonialismo ainda exibe uma musculatura significativa como referencial teórico e prático na definição da vida política no Brasil – nada mais antirrepublicano e anticidadania deliberativa do que o patrimonialismo. É nesse contexto que a associação entre GS e democracia deve ser problematizada de forma mais profunda. Não basta, no plano da teoria, afirmar as vantagens advindas da associação de um genérico conceito de democracia a noções como deliberação, participação, entre outras, sem problematizar, de fato, no cotidiano da vida política, os significados econômico, social e político do referido conceito. Em outras palavras, não adianta fazer uma construção teórica de alto grau de desenvolvimento democrático sem refletir sobre as dificuldades estruturais resultantes da nossa formação social. Parece ficar, assim, muito mais como um estado desejável do que efetivamente real.

Essa análise do processo democrático exala no Brasil, sem sombra de dúvida, uma posição que talvez possa ser vista como pessimista. Afinal, quais as possibilidades da construção democrática no contexto brasileiro? Falar sobre democracia no Brasil é, ao mesmo tempo, temeroso, arriscado como também algo que remete à esperanç a,   utopia. Em termos históricos, vale lembrar que o atual período (de 1985 até o presente)   a mais longa quadra democrática de nossa história, mas não deixando de lembrar que o presidente eleito na referida data o foi de forma indireta. Assim, temos que reconhecer que nossa tradição em democracia é, de fato, **incipiente**. Ao estudar o processo de transição de regimes autoritários para a democracia, tanto na Europa (Portugal, Espanha e Grécia), como em vários países da América Latina nos anos 1980, O’Donnell (1988) mostra a existência de duas fases. A primeira vai do fim do governo autoritário   constituição do governo democrático, enquanto a segunda reporta-nos ao

processo de consolidação do regime democrático. Essa última fase, diz o autor, é mais longa e mais difícil. Entendemos que o Brasil encontra-se exatamente nessa fase. Ao que tudo indica, estamos na fase da construção, consolidação e aperfeiçoamento das instituições democráticas, bem como da criação de algumas dessas. Por outro lado, ainda que as instituições tenham conseguido incorporar processos e procedimentos democráticos, ainda não existe, na maioria delas, confiança por parte da população, sendo normalmente reprovadas, a exemplo da Justiça, tida como lenta. Essa situação, no entanto, tem um caráter estrutural, pois, como afirma José de Souza Martins, o Brasil parece efetivamente ter uma **História Lenta** (MARTINS, 2011). Assim, temos que entender a democracia no Brasil como um processo em construção.

Certamente, estamos longe dos riscos, apontados pela máxima de Tácito, de viver uma situação caracterizada como *Rara temporum felicitas ubi sentire quae velis et quae sentias dicere licet*, mas ainda longe de uma democracia plena. O próprio O'Donnell (1991), ao estudar a situação política nos países da América Latina a partir da transição para democracia, sentiu a insuficiência dos modelos clássicos da democracia representativa. O autor constata a existência de experiências democráticas nos países do subcontinente, mas reafirma a necessidade de olhar de forma mais cuidadosa e detida para tais experiências. Tal inquietação levou o autor a criar o conceito de democracia delegativa para explicar os países latino-americanos. Nesse arranjo, de forma resumida, os cidadãos elegem os ocupantes dos cargos públicos e delegam poder a eles, afastando-se da vida política até as próximas eleições. Assim, não é possível negar que estamos em uma democracia, mas ainda nos falta muito para a construção de uma democracia mais substantiva. Desse modo, não estão devidamente consolidados os requisitos fundamentais da participação democrática e representativa, fragilmente praticada por nós, menos ainda de uma democracia deliberativa, de uma cidadania deliberativa.

Conclusões

Esse quadro nos leva a concluir que, apesar de impulsos modernizadores na sociedade e no Estado brasileiros, os componentes mais tradicionais e conservadores da formação social brasileira mostram uma forte resiliência, uma capacidade enorme de adaptação a novas situações, sem perder suas características originais de uma sociedade patrimonialista. O Brasil funciona em torno de parâmetros muito distantes de uma democracia deliberativa, de uma democracia com instituições sólidas e consolidadas. A democracia no Brasil, sendo otimista, está “em obras”, está sendo ainda construída. Torna-se difícil, assim, identificar aqui processos e procedimentos democráticos mais substantivos, que se assemelhem a experiências

e características de países mais maduros – o que torna ainda mais difícil localizar o desenho ou rabisco do que a literatura qualifica como democracia deliberativa, conforme os argumentos expostos pelos textos analisados, fundamentados, em geral, nas formulações de Tenório. Vale lembrar que os estudos tomados para reflexão neste artigo são experiências analisadas por defensores da GS, ou seja, por pesquisadores que acreditam e defendem a GS, bem como se servem de armaduras teóricas da GS. Em outras palavras, não estamos recorrendo, aqui, a visões de pesquisadores críticos da GS.

Isso posto, entendemos que a construção teórica da GS acaba tendo um caráter prescritivo, um dever ser, com forte carga utópica, um desejo do que deve ser ou deveria ser a sociedade brasileira (o que é, por si só, muito legítimo). Cabe ponderar ainda que as experiências identificadas, longe de transpirar características deliberativas, referem-se a programas e projetos circunscritos na esfera local (ainda que tenham caráter e dimensão regional ou nacional), que não manipulam variáveis estruturais e, assim, estão longe de abalar a ordem capitalista, bem como a estrutura patrimonialista existente. Objetivando ampliar os argumentos a favor de uma possível mudança mais molecular, de longo prazo, poder-se-ia considerar que os autores entusiastas da GS estariam na árdua defesa de que as mudanças devem começar **por baixo**, de baixo para cima, do menor nível para o maior. Não desmerecendo as boas intenções dessas ações, acreditamos que o alcance que as mudanças estruturais requerem é indiscutivelmente mais amplo – ainda que, do ponto de vista estratégico, o local possa ser o ponto de partida.

Isso não significa desconsiderar a possibilidade de que possam existir experiências de democracia deliberativa, ou próximas a ela, nos vários recantos do País; mas, certamente, no nosso entender, infelizmente são casos isolados, periféricos, marginais e, às vezes, complementares ao sistema (ao nosso capitalismo patrimonialista), incapazes ou, ao menos, insuficientes para se constituírem em exemplo na direção da redefinição das práticas e da ordem existente. Por último, voltando à questão central deste artigo: o que é **gestão social**? Reafirmamos a tese de que, ainda que teoricamente o referido conceito (particularmente na versão teórica analisada) nos reporte à noção de democracia deliberativa, as experiências analisadas sugerem estarmos, em muito, distantes do seu exercício. É claro que as experiências analisadas, numericamente, não têm expressão estatística, mas se constituem em exemplo (lembrando que foram arroladas em um livro organizado justamente pelo *scholar* mais relevante da área de GS); são típicas do debate e práticas em questão. Um olhar mais apurado sugere que, do ponto de vista teórico, o que está sendo qualificado como GS são práticas, ações de gestão, do Estado, de entidades civis, nas distintas realidades e regiões do País, voltadas para determinados segmentos sociais, que objetivam a melhoria das condições

de vida dos excluídos, como também a aceleração do crescimento (muitas dessas iniciativas devidamente circunscritas no projeto neodesenvolvimentista em curso); são projetos que envolvem, em graus diferenciados, a participação de segmentos organizados da população – e o significado político dessa participação no contexto do referido projeto de desenvolvimento, por si só, já é bastante polêmico. Entretanto, infelizmente, tais experiências estão longe, e muito longe, de realizar o ideário da **gestão social**, na forma conceitual proposta pelos seus ardorosos defensores.

Referências bibliográficas

ALLEBRANDT, Sérgio L.; OLIVEIRA, José R. de; DECKERT, Cristiele T. A gestão social no contexto do Programa Territórios da Cidadania: a experiência de alguns municípios do noroeste gaúcho. In: CANÇADO, Airton Cardoso; TENÓRIO, Fernando Guilherme; SILVA JR, Jeová Torres (Orgs.). *Gestão social - aspectos teóricos e aplicações*. Ijuí: Editora Unijuí, 2012.

BETHELL, Leslie. Política no Brasil: de eleições sem democracia a democracia sem cidadania. In: BETHELL, Leslie (Org.). *Brasil: fardo do passado, promessa do futuro. Dez ensaios sobre política e sociedade brasileira*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. Tradução: Maria Beatriz Medina

CARVALHO, José Murilo de. Entre a república e a democracia. *Jornal Estado de São Paulo*, 27 de dezembro 2009, in http://www.avozdocidadao.com.br/jose_murilo_carvalho_entre_republica_e_democracia.asp

FISCHER, T. M D. Poderes locais, desenvolvimento e gestão: uma introdução a uma agenda. In: FISCHER, T. M D. (Org.). *Gestão do desenvolvimento e poderes locais: marcos teóricos e avaliação*. Salvador: Casa da Qualidade, 2002. p. 12-32.

FISCHER, T. M D.; MELO, V. P. Programa de desenvolvimento e gestão social: uma construção coletiva. In: FISCHER, T. M D.; ROESCH, S.; MELO, V. P. *Gestão do desenvolvimento territorial e residência social: casos para ensino*. Salvador: EDUFBA, CIAGS/UFBA, 2006. p.13-41.

FRANÇA FILHO, Genauto C. de. Definindo gestão social. In: SILVA, Jeová Torres; MASH, Rogério Teixeira; CANÇADO, Airton Cardoso; SCHOMMER, Paula Chies (Orgs.). *Gestão Social: práticas em debate, teorias em construção*. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008.

IZUKA, Edson Sadao; JUNQUEIRA, Luciano A. Prates. Produção acadêmica em gestão social: visita aos anais dos ENAPEGS de 2007 a 2012. Salvador, *Anais do XII Colóquio de Poder Local*. CIAGS. Escola de Administração – UFBA, 2012.

LAMOUNIER, Bolivar. Bases do autoritarismo revisitado: diálogo com Simon Schwartzman sobre o futuro da democracia brasileira. In: SCHWARTZMAN, Luisa F.; SCHWARTZMAN, Isabel F.; SCHWARTZMAN, Felipe F.; LENT, Michel (Orgs.). *O sociólogo e as políticas públicas: ensaios em homenagem a Simon Schwartzman*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009. p. 53-66.

- MARTINS, José de Souza. *A política do Brasil*. Lúmpen e Místico. São Paulo: Editora Contexto, 2011.
- MELO, Rúrion. *Marx e Habermas - teoria crítica e os sentidos da emancipação*. São Paulo: Editora Saraiva, 2013.
- NOGUEIRA, Marco Aurélio. *As possibilidades da política: idéias para a reforma democrática do Estado*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.
- O'DONNELL, Guillermo. Transições, continuidades e alguns paradoxos. In: REIS, Fábio Wanderley; O'DONNELL, Guillermo (Orgs.). *A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. São Paulo: Vértice, 1988.
- _____. Democracia delegativa? *Novos Estudos*, São Paulo, nº 31, p. 25-40, out. 1991.
- PINHO, José Antonio G. de; SANTOS, Maria Elisabete. *Aporias em torno do conceito de gestão social: dilemas teóricos e políticos*. Rio de Janeiro: EnANPAD, 2013.
- SCHOMMER, Paula; FRANÇA FILHO, Genauto. Gestão social e aprendizagem em comunidades de prática: interações conceituais e possíveis decorrências em processos de formação. In: SILVA, Jeová Torres; MASH, Rogério Teixeira; CANÇADO, Airton Cardoso; SCHOMMER, Paula Chies(Orgs.). *Gestão social: práticas em debate, teorias em construção*. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008.
- SCHWARTZMAN, Simon. *Bases do autoritarismo brasileiro*. 4. Ed. Rio de Janeiro: Publit Soluções Editoriais, 2007.
- SILVA JR, Jeová Torres; GRANGEIRO, Rebeca R. Gestão social, finanças solidárias e desenvolvimento territorial: os impactos dos 10 anos do Banco Palmas. In: CANÇADO, Airton Cardoso; TENÓRIO, Fernando Guilherme; SILVA JR., Jeová Torres(Orgs.). *Gestão social – aspectos teóricos e aplicações*. Ijuí: Editora Unijuí, 2012.
- SORJ, Bernardo. *A nova sociedade brasileira*. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.
- TENÓRIO, Fernando Guilherme. (Re)visitando o conceito de gestão social. In: SILVA, Jeová Torres; MASH, Rogério Teixeira; CANÇADO, Airton Cardoso; SCHOMMER, Paula Chies (Orgs.). *Gestão social: práticas em debate, teorias em construção*. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008.
- _____. Gestão social: uma réplica. In: RIGO, Ariádne S.; SILVA JR, Jeová Torres; SCHOMMER, Paula C.; CANÇADO, Airton C. (Orgs.). *Gestão social e políticas públicas de desenvolvimento: ações, articulações e agenda*. Recife: UNIVASF, 2010.
- TENÓRIO, Fernando Guilherme *et al.* Critérios para a avaliação de processos decisórios participativos deliberativos na implementação de políticas públicas. In: Encontro de Administração Pública e Governança, 2008, Salvador-Ba. *Resumo dos trabalhos* Rio de Janeiro: ANPAD, 2008. v. 1, p.1-16.
- VILLELA, Lamounier E.; COSTA, Eduardo G. da. Avaliação de processos decisórios participativos no polo comercial Saara situado na cidade do Rio de Janeiro: uma fórmula de sucesso com problema em seu princípio ativo, a participação. In: CANÇADO, Airton Cardoso; TENÓRIO, Fernando Guilherme; SILVA JR., Jeová Torres (Orgs.). *Gestão social - aspectos teóricos e aplicações*. Ijuí: Editora Unijuí, 2012.

ZANI, Felipe B.; KRONENBERGER, Thias S.; DIAS, Anderson F. Gestão social aplicada às políticas públicas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: o caso do território da cidadania norte do Rio de Janeiro. In: CANÇADO, Airton Cardoso; TENÓRIO, Fernando Guilherme; SILVA JR., Jeová Torres (Orgs.). *Gestão social* - aspectos teóricos e aplicações. Ijuí: Editora Unijuí, 2012.

José Antonio Gomes de Pinho

Professor Associado IV da Escola de Administração da UFBA. PhD em *Regional Planning* pela Universidade de Londres (LSE). Mestre em Engenharia da Produção (Planejamento Urbano) pela COPPE-UFRJ. Contato: jagp@ufba.br.

Maria Elisabete Pereira dos Santos

Professora Adjunta III da Escola de Administração da UFBA. Doutora em Ciências Sociais pela Unicamp. Mestre em Sociologia pela UFBA. Contato: betesantos28@gmail.com.

RSP

O controle externo do Legislativo: uma análise comparada entre Argentina, Brasil e Chile

Monique Menezes

Universidade Federal do Piauí (UFPI)

O objetivo deste artigo é analisar o controle externo exercido pelas instituições do Poder Legislativo na Argentina, Brasil e Chile. As questões de fundo deste estudo são: em que medida as instituições de fiscalização podem contribuir para a qualidade da democracia? Em outras palavras, essas instituições contribuem para aumentar a *accountability* da burocracia do Executivo? O estudo discute o desenho institucional dos três países, apontando suas virtudes e problemas. A metodologia de pesquisa é do tipo qualitativa, com o uso das técnicas de análise comparada e documental. Dentre as conclusões do trabalho, destaca-se que a efetividade das agências de controle está amplamente relacionada com o seu desenho institucional.

Palavras-chave: administração pública, controle externo, tribunal de contas, poder legislativo, *accountability*, fiscalização, despesa pública, democracia

El control externo del Legislativo: un análisis comparado entre Argentina, Brasil y Chile

El propósito de este artículo es analizar el control externo ejercido por las instituciones del Poder Legislativo en Argentina, Brasil y Chile. Las cuestiones de fondo de este estudio son: ¿Hasta qué punto las instituciones de supervisión pueden contribuir para la calidad de la democracia? En otras palabras, ¿estas instituciones contribuyen para aumentar la *accountability* (rendición de cuentas) de la burocracia del Ejecutivo? El estudio analiza el diseño institucional de los tres países que señalan sus virtudes y problemas. La metodología

[Artigo recebido em maio de 2014. Versão final em maio de 2015.]

de la investigación es de tipo cualitativo, en la que se utilizan las técnicas de análisis comparativo y documental. Entre las conclusiones del estudio, se destaca que la eficacia de los organismos de control está en gran parte relacionada con su diseño institucional.

Palabras clave: administración pública, control externo, Tribunal de Cuentas, poder legislativo, *accountability*, fiscalización, gasto público, democracia

The Legislative's external control: a comparative analysis of Argentina, Brazil and Chile

The purpose of this article is to analyze the external control exercised by the institutions of the Legislative in Argentina, Brazil and Chile. The substantive issues of this study are: to what extent institutions responsible for supervision may contribute to the quality of democracy? In other words, do these institutions contribute to increase the accountability of the executive bureaucracy? The study discusses the institutional design of the three countries, pointing out their virtues and problems. The research methodology is qualitative, using the techniques of comparative and documentary analysis. Among the conclusions of the study, I highlight that the effectiveness of control agencies are largely related to their institutional design.

Keywords: public administration, external control, Court of Auditors, legislative branch, accountability, supervision, public expenditure, democracy

Introdução

As questões referentes ao controle e à responsabilização sobre as atividades dos governantes e da burocracia têm adquirido papel central na América Latina, sobretudo com o amadurecimento das instituições democráticas na região. Mais do que um tema local, há uma tendência global pela busca do fortalecimento dos mecanismos de *accountability* que aumente a transparência e o controle das atividades realizadas pelos agentes públicos. Nesse contexto, o controle externo consiste em uma atividade central para a qualidade da democracia, na medida em que seu principal objetivo é controlar os gastos públicos e combater a corrupção.

Como diagnosticado por O'Donnell (1998), os países latino-americanos têm se caracterizado por uma certa carência de instituições de *check and balances*. Em alguma medida, essa falta de controle entre os poderes reflete um padrão histórico da região, marcada por longos períodos de regimes autoritários. Com a redemocratização e, posteriormente, a Reforma do Estado, observamos uma ampliação da função fiscalizadora do Legislativo em alguns países da América Latina. No Brasil, a literatura tem apontado para uma ampliação da atuação do Tribunal de Contas da União (TCU), órgão auxiliar no controle externo do Congresso Nacional deste país (MENEZES, 2010). Embora a ampliação do mandato da Corte de Contas tenha ocorrido com a Constituição de 1988, no período anterior à Reforma do Estado e às privatizações, a fiscalização do TCU ainda enfatizava os atos de procedimentos e execução orçamentária dos administradores. As mudanças no papel do Estado brasileiro induziram o Tribunal de Contas a adaptar sua atuação, passando a realizar também auditorias operacionais, cujo principal objetivo é avaliar a eficácia e a eficiência das instituições passíveis de fiscalização.

Assim, o presente artigo tem por objetivo analisar o controle externo exercido pelas entidades de fiscalização superior, cuja missão é auxiliar o Legislativo na fiscalização dos órgãos que recebem recursos públicos. Deve-se destacar que esse tema é muitas vezes negligenciado pela literatura de Ciência Política, que, em geral, enfatiza apenas a função estritamente legislativa do parlamento, deixando de lado a importância do seu papel fiscalizador. Mais especificamente, o estudo analisará o desempenho das instituições de controle externo do Brasil, Chile e Argentina. A escolha desses três países justifica-se pela existência de padrões e modelos institucionais bastante diferenciados, fornecendo uma ampla variação. A Argentina passou por uma mudança radical nas últimas décadas, alterou o modelo de tribunal de contas para o de auditor geral. Como será discutido, a reforma não incentivou o aumento do controle no país, ao contrário, há poucos estímulos para cooperação. Já o controle externo brasileiro adota o modelo de tribunal de contas, e sua experiência tem sido marcada pelo incrementalismo e amplo aperfeiçoamento institucional,

em especial, após a Constituição de 1988. Por fim, o Chile, que também adota o modelo de auditor geral, com algumas características singulares, apresenta uma estabilidade institucional desde a criação da função na década de 1920.

As questões de fundo neste caso são: em que medida as instituições de fiscalização podem contribuir para a qualidade da democracia? Em outras palavras, essas instituições contribuem para aumentar a *accountability* da burocracia do Executivo? A hipótese de pesquisa é que as instituições de controle externo podem ser um importante instrumento para a qualidade da democracia, na medida em que aumentam a transparência das ações governamentais.

A partir desses questionamentos, o artigo está dividido em cinco seções, incluindo esta introdução e uma conclusão. A próxima seção apresenta a discussão da literatura acerca do tema de controle e responsabilização dos governantes. Possui o objetivo de situar a discussão do controle externo na literatura mais ampla de Ciência Política. Em seguida, analiso o processo de criação e de ampliação das funções de instituições de controle externo; o escopo é demonstrar o aumento da sua importância ao longo do século 20. Na quarta seção, realizo uma análise preliminar dos três países selecionados para este artigo, com a finalidade de observar o impacto das instituições de controle sobre a *accountability*¹ e a *transparência*.

A metodologia selecionada para esta análise é de cunho qualitativo. A primeira técnica escolhida foi o estudo comparado, cujo foco é estabelecer relações em torno dos casos analisados e do modelo teórico utilizado. O segundo procedimento utilizado foi a análise documental, especificamente a análise de discurso, que tem como ponto central a busca do conhecimento de uma realidade por detrás do texto, por meio de um estudo crítico do documento. Desse modo, foram analisadas as legislações pertinentes de cada um dos países selecionados, bem como os relatórios anuais das instituições de controle externo.

O controle e a responsabilização dos governantes

Para auxiliar o Poder Legislativo em sua função de fiscalização dos gastos públicos e de aplicação das leis, foram criados órgãos específicos para orientar os parlamentares, a saber: instituições de fiscalização superior. De acordo com Pessanha (2009, p. 246), esses órgãos possuem como principal função colaborar, direta ou indiretamente, com o Legislativo na tarefa de controle externo sobre o Executivo.

¹ Neste artigo, *accountability* é entendida como o processo de prestação de contas que uma instituição ou um gestor possui para com outra instância superior.

A análise do controle externo exercido pelo Legislativo e suas instituições auxiliares tem sido desenvolvida pela literatura especializada a partir da ótica do conceito de *accountability*. De uma perspectiva ampla, a *accountability* pode ser definida como um conjunto de direitos e, em alguns casos, deveres que um ator possui de controlar outros atores, de acordo com um conjunto de normas preestabelecidas (PESSANHA, 2007; MAINWARING, 2003).

Guilhermo O'Donnell (1994) classifica e qualifica *accountability* em dois níveis: horizontal e vertical. Essa última refere-se às ações realizadas, por grupos ou indivíduos, que afetam aqueles que ocupam posições em instituições do Estado, sejam eles eleitos ou não. Nessa definição, as eleições constituem um importante mecanismo de *accountability* vertical, em que os cidadãos podem reeleger ou destituir os políticos. A segunda definição apresentada pelo autor, a *accountability* horizontal, consiste na existência de agências estatais que possuem o direito e o poder legal para a realização de ações de supervisão de rotina e a imputação de sanções legais sobre outras agências do Estado. Instituições típicas de *accountability* horizontal são os órgãos de controle externo, como o Tribunal de Contas da União (TCU), no Brasil, e a Contraloría General de la República (CGR), no Chile. Ambos possuem poder de controle, com a possibilidade de impor sanções legais.

A literatura argumenta que a relação entre os cidadãos e os governantes assume necessariamente uma forma principal-agente (MELO, 2007). Também informa que, em democracias representativas, a delegação de poderes é inevitável (KIEWIET; MCCUBBINS, 1991; PRZEWORSKI, 2003). Os eleitores, por meio das eleições, delegam autoridade aos seus representantes e, como principais, premiam ou punem os políticos durante as eleições. No caso de regimes presidencialistas, a representação ocorre por meio de dois Poderes independentes: o Legislativo e o Executivo. A rede de delegação continua: o presidente delega poderes aos seus ministros e à burocracia; ao mesmo tempo, o Congresso incumbe, internamente, funções às suas comissões especializadas e aos líderes partidários e, externamente, à burocracia.

O problema da delegação, como apontado por Lupia e McCubbins (1998), refere-se à assimetria de informação e ao conflito de interesses entre o principal e o agente. Em geral, o principal carece de informações precisas para avaliar se as ações do agente estão ou não de acordo com os seus interesses. Por possuir conhecimento privilegiado, indisponível ao principal, o agente político pode realizar ações de seu interesse, em detrimento da preferência do eleitor. Dessa forma, os agentes (políticos eleitos) podem agir de forma oportunista realizando promessas que não podem cumprir, bem como maximizar suas preferências em detrimento das prioridades dos cidadãos.

A *accountability* horizontal entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário tem um papel fundamental no controle dos agentes políticos, seja para sanção de um eventual comportamento desviante, seja para avaliação de seu desempenho como gestor. A deficiência estrutural do sistema representativo na América Latina, relatada pela literatura, e a incapacidade dos eleitores punirem governantes corruptos devem-se à falta de conexão eleitoral. Sistemas eleitorais extremamente fragmentados e partidos políticos não programáticos produzem uma estrutura que desestimula o controle do cidadão. Nesse contexto, as instituições de *accountability* horizontal tornam-se fundamentais para o controle dos agentes políticos. Essas instituições podem punir comportamentos desviantes minimizando o déficit da *accountability* vertical. Entretanto, para a redução da corrupção da região, são necessárias reformas amplas que fortaleçam os partidos políticos e aperfeiçoem os mecanismos de conexão entre o eleitor e os políticos eleitos, uma vez que a *accountability* horizontal e vertical são interligadas: o funcionamento da primeira depende do desempenho da segunda.

Do ponto de vista do argumento central deste artigo, considero que, quanto maior for a efetividade das instituições de fiscalização superior, maiores os níveis de *accountability* e transparência. Em consequência, temos uma democracia com uma maior qualidade, tendo em vista que o controle das relações dentro do Estado garante a permanência de valores fundamentais à democracia contemporânea. Em democracias modernas, além da defesa dos direitos individuais, temos também como base o princípio republicano segundo o qual a gestão do bem público deve ser pautada acima de interesses particulares dos gestores (O'DONNELL, 1998; IPEA, 2010). Desse modo, como discutido por O'Donnell (2003), o Estado deve sujeitar-se aos mecanismos legais que limitem suas ações, evitando que as instituições se voltem contra a sociedade, desviando sua função original.

Desenho das instituições de fiscalização superior

Como destacado por Pessanha (2009), as instituições de fiscalização superior assumiram historicamente dois desenhos institucionais, a saber: o de tribunal de contas, semelhante ao existente no Brasil, e o de auditoria geral, com procedência nos países anglo-saxões. Os tribunais de contas possuem origem institucional nos países da Europa Continental, contudo, não há um modelo específico, ao contrário, existe uma grande variedade. Há casos, como na Alemanha, em que o órgão não está vinculado a nenhum poder. No modelo francês, seu papel é o de auxiliar tanto o Legislativo quanto o Executivo. Dessa forma, observamos uma ampla variedade institucional cujo principal escopo é a defesa dos valores democráticos e republicanos.

Apesar dessa variação, em geral, os tribunais são constituídos por um colegiado com algum grau de autonomia em relação à administração pública e ao Legislativo, como ocorre no Brasil. Sua principal característica é o exercício do controle jurisdicional, julgando as contas e imputando responsabilização para as irregularidades praticadas pelo agentes. Como magistrados, o colegiado possui estabilidade garantida em lei. Em muitos casos, há o instituto da vitaliciedade, garantindo autonomia nas decisões. Como a indicação costuma ser realizada pelo parlamento, a estabilidade reduz a influência política da indicação.

Nos países de origem anglo-saxã, com destaque para Inglaterra e Estados Unidos, o auxílio ao Congresso para a fiscalização da administração pública é realizado pelo modelo de auditor geral. Os exemplos mais conhecidos desse desenho institucional são o britânico National Audit Office (NAO) e o americano Government Accountability Office (GAO). As principais diferenças em relação ao modelo de tribunal de contas são a inexistência de um colegiado para a tomada decisão, que fica a cargo do Auditor Geral; e uma maior aproximação do parlamento, se comparado com a estrutura do tribunal. Ressalta-se, ainda, que há países, como é o caso argentino, em que existe um conselho de contas. O modelo é praticamente o mesmo de auditor geral; entretanto, no topo da instituição, existe um colegiado de auditores que dirigem o órgão. Os auditores, em geral, possuem um mandato fixo que pode ser estendido ou não. Não é comum que o auditor possua poder para julgar suas auditorias. A instituição deve apenas preparar um relatório e emitir parecer sobre as contas ou desempenho dos órgãos ou políticas e, em seguida, enviá-lo aos parlamentares, a quem cabe o julgamento final. Em função disso, a burocracia torna-se mais próxima dos parlamentares, buscando aprovar seus pareceres. Por fim, uma característica marcante nesse desenho é a concentração de poder no Auditor.

Alguns países colonizados pela Europa Continental, como, por exemplo, México, Venezuela e Chile, adotam o modelo de auditor geral. A Tabela 1 apresenta a classificação de alguns países selecionados em relação ao desenho de controle externo.

Tabela 1: Controle externo por países

Tribunal de Contas	Auditoria Geral
Portugal, Espanha, França, Itália, Alemanha, Grécia, Bélgica, Brasil, Argélia, Japão, Marrocos, Argentina, entre outros.	Estados Unidos, Reino Unido, Canadá, Irlanda, Dinamarca, China, Colômbia, África do Sul, Venezuela, Egito, Chile, México, entre outros.

Fonte: Adaptado de Pessanha (1997).

Apesar de arranjos institucionais distintos, os órgãos de controle externo possuem uma missão institucional semelhante: auxiliar os parlamentares no controle fiscal

e programático da burocracia do Executivo. Desse modo, o GAO, criado em 1921 com o objetivo de suprir a ineficácia e a inexperiência do Legislativo americano na fiscalização dos gastos públicos, apresentou grande influência sobre as mudanças nas instituições de controle externo de outros países ao longo do século 20.

Como discutido por Melo (2007), o bom funcionamento das instituições de controle superior depende de dois aspectos: o funcionamento do Legislativo e o sistema partidário. Em relação aos partidos, é fundamental que exista o consenso entre políticos, independente de corrente ideológica, de que é necessário punir os atos de corrupção. A intolerância da classe política em relação à corrupção é primordial para que o controle externo tenha efetividade. Essa conscientização reflete diretamente no comportamento do Legislativo, instância em que o controle externo é efetivado. É necessário que o parlamento possua incentivos para punir os desvios públicos. Nesse caso, a oposição partidária possui papel fundamental, uma vez que são os partidos que não fazem parte do governo que possuem incentivos em controlar o Poder Executivo.

De um modo geral, é possível observamos que, ao longo do século 20, houve um fortalecimento das instituições de controle. Esse movimento possui origem nos Estados Unidos, mas se espalhou por diversos países. Entretanto, as análises empíricas mostram que os modelos das instituições de controle apresentam desenhos institucionais específicos, cuja mudança ao longo do tempo está relacionada ao desenho constitucional do país, bem como a suas tradições jurídicas. Apesar disso, podemos sintetizar o desenho de tribunal de contas e de auditor geral conforme a Tabela 2, embora seja necessário ressaltar que cada país possui suas particularidades.

Tabela 2: Desenho institucional x tipos de controle externo

Característica	Modelo Institucional	
	Auditor Geral	Tribunal de Contas
Missão	Auxiliar o Legislativo no controle das contas do Executivo, emitindo recomendações. Em geral, sem poder de sanção legal.	Auxiliar o Legislativo no controle das contas do Executivo, mas também exercendo controle jurisdicional. Em geral, com poder de sanção legal.
Estrutura Organizacional	É parte integrante da função de controle do Legislativo. Em geral, a instituição é dirigida por um controlador com mandato fixo e grande poder individual.	É parte auxiliar da função de controle do Legislativo. Exerce funções judiciais e possui status de magistratura. Seu corpo colegiado possui vitaliciedade no cargo.

Característica	Modelo Institucional	
	Auditor Geral	Tribunal de Contas
Articulação com o Legislativo	Possui uma relação estreita por meio de uma comissão de contas públicas ou plano de orçamento.	A relação é menos estreita, na medida em que a instituição apresenta recomendações ao Legislativo e possui maior grau de autonomia, sem vínculos orgânicos nas comissões.
Foco	Auditorias financeiras.	Análise de conformidade.
Tipo de Auditoria	Financeira e de performance.	Financeira, conformidade e performance
Mandato	Fixo, podendo ser prorrogado.	Estabilidade até a idade de aposentadoria.
Resultado Final da Ação	Recomendação ao parlamento, que determina as funções cabíveis.	Recomendação ao parlamento, que determina as funções cabíveis quanto às contas gerais do Estado. Julgamento de auditorias e irregularidades de agentes públicos com proferimento de sentenças.

Fonte: Adaptado de Melo (2007).

A análise da Tabela 2 mostra que o modelo de auditor geral é o que mais depende do parlamento para sua efetivação, na medida em que o controlador pode realizar apenas recomendações. O funcionamento do modelo de auditor geral depende muito da existência de uma cultura política que seja intolerante à corrupção, tendo em vista que a punição dos atos desviantes fica a cargo do parlamento. Por outro lado, no caso dos tribunais de contas, as sanções são autoaplicadas. O Legislativo deve apenas julgar as contas gerais do Estado. Desse modo, o desenho de tribunais de contas é menos dependente de fatores políticos para o efetivo controle, tornando-se mais adequado a contextos em que os políticos são pouco propensos à punição por corrupção, como ocorre em alguns países da América Latina.

O controle externo na América Latina

Nesta seção, analiso os três casos selecionados para o estudo de controle externo na América Latina: Argentina, Brasil e Chile. De um modo geral, a região apresenta um contexto bastante diversificado, tanto no que se refere ao

desenho quanto ao amadurecimento institucional do controle externo. A tradição institucional da região foi a de tribunal de contas, mas, ao longo do século 20, alguns países migraram para o modelo de auditor geral. Os casos selecionados representam bem essa diversificação. O primeiro caso analisado, a Argentina, passou por uma mudança radical nas últimas décadas, ampliando o controle institucional do ponto de vista legal; entretanto, reduzindo a efetividade do controle. O Brasil, o segundo caso analisado, apresenta o desenho de tribunal de contas desde o século 19, com certa estabilidade e algum grau de efetividade do seu controle, apesar da baixa conscientização da classe política em relação à necessidade de sanções dos desvios públicos. E, por fim, o Chile também alterou o seu modelo nos anos 1920, mas consolidou sua instituição com considerável reputação nacional e internacional.

A Tabela 3 apresenta um resumo do desenho institucional do três países analisados neste artigo. A análise detalhada de cada caso será realizada nas subseções seguintes, mas a tabela nos permite observar que a Argentina e o Chile, apesar de utilizarem o modelo de auditor geral, apresentam padrões de controle externo bastante distintos. A CGR no Chile possui ampla autonomia, uma vez que não está vinculada a nenhum poder e também possui o poder de julgar as contas dos agentes públicos, bem como a possibilidade de impor sanções legais. Considerando esses dois aspectos, a instituição chilena se aproxima mais ao modelo brasileiro de tribunal de contas.

Chama a atenção, ainda, a inexistência de uma lei orgânica no caso argentino. Esse mecanismo institucional possui por objetivo delimitar a governança e os objetivos do órgão de controle externo, normatizando suas funções em lei, conferindo maior legitimidade à instituição.

Por fim, destaco que tanto a CGR quanto o TCU exercem controle *ex-ante* e podem ser considerados importantes atores *veto players*. Esse tipo de controle permite ao TCU embargar obras, licitações, contratos etc. Já a CGR possui a função de revisão judicial, que consiste no controle *ex-ante* da constitucionalidade, legalidade e regularidade das ações administrativas. Essas funções serão analisadas de forma mais detalhada em cada uma das subseções a seguir, momentos em que será possível comparar o desenho institucional entre os três países selecionados.

Tabela 3: Desenho institucional das instituições de fiscalização superior (IFS): Argentina, Brasil e Chile

País	Argentina	Brasil	Chile
Nome da IFS	Auditoría General de la Nación (AGN)	Tribunal de Contas da União (TCU)	Contraloría General de la República de Chile (CGR)
Cláusula Constitucional	Constituição de 1994, art. 85	Constituição de 1988, arts. 71 a 75	Constituição de 1980, arts. 87 a 89
Lei Orgânica	Não possui.	Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, 1992	Ley de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República de 1943 e reformada em 1964
Modelo de IFS	Auditor Geral	Tribunal de Contas	Auditor Geral
Ano de Criação	1994	1890	1927
Estrutura Decisória	Colegiada: (7) auditores gerais.	Colegiada: (9) ministros.	Monocrática: (1) Auditor Geral.
Indicação do(s) Líder(es)	Seis auditores gerais são nomeados por resoluções de ambas as Casas do Congresso, o que corresponde à nomeação de três para o Senado e três para a Câmara dos Deputados. O sétimo Auditor Geral é nomeado por deliberação conjunta dos presidentes da Câmara de Senadores e Deputados e será o presidente do corpo.	Legislativo (6) e Executivo (3), sendo somente 1 ministro de livre escolha do Presidente.	Executivo com anuência do Senado (três quintos dos seus membros em exercício).
Mandato	Oito anos, sendo permitida uma recondução.	Vitalício	Oito anos, sendo permitida uma recondução.
Controle ex-ante	Não	Não	Sim
Vínculo	Vinculado ao Poder Legislativo, com ampla submissão	Auxiliar do Poder Legislativo	Autônomo, sem vínculo a nenhum poder
Poder Judicial	Não	Semijudicial ² : julgar as contas, condenar gestores etc.	Sim. Julgar as contas dos funcionários, legalidade dos gastos etc.

País	Argentina	Brasil	Chile
Poder de Sanção Legal	Não	Sim. O TCU pode condenar os gestores, aplicar multas, determinar devolução de recursos ao erário público, ilegitimidade etc.	Multas, ressarcimento de recursos públicos, indisponibilidade dos bens, recomendar mudanças para aperfeiçoar uma política pública etc.
Recursos das Decisões	Não tem capacidade decisória.	Sim. Judiciário e no âmbito do TCU.	Sim. Judiciário.
Jurisdição	Todas as instituições relacionadas ao governo central, agências reguladoras, serviços privatizados etc.	Todas instituições federais, estados, municípios e instituições e empresas que recebem recursos federais.	Todas as instituições nacionais e demais órgãos ou pessoas que recebam recursos do governo central. Isso inclui instituições do Judiciário, Executivo, estados e municípios.
Independência Financeira	Sim	Sim	Sim
Prestação de Contas	Comissão Parlamentar Mista Revisora de Contas	Poder Legislativo	Cuenta pública
Tipo de Fiscalização	Auditorias de ordem legal, financeira e gestão.	Auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial.	Auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial.
Contas do Presidente da República	Fiscaliza e emite parecer.	Fiscaliza e emite parecer.	Sim

Fonte: Elaboração própria.

² Fala-se em poder semijudicial no sentido de que o TCU possui poder vinculante, com a imputação de multas e estabelecimento de inelegibilidade, mas que não tem apresentado efetividade prática devido ao posicionamento contrário do Poder Judiciário (ROCHA, 2006; MELO, 2009).

Argentina

A Argentina é um país pioneiro na legislação relativa ao controle externo do Poder Legislativo sobre o Executivo na região. Segundo Pessanha (2007), a Constituição Argentina de 1853 incumbiu ao parlamento “fixar anualmente o orçamento de gastos da administração da Nação, e aprovar ou recusar a conta de inversão” (EKMEKDJIAN, 1988, p. 92 *apud* PESSANHA, 2007 p. 13). Após algumas alterações durante o século 20, em 1958 foi instituído no país o Tribunal de Cuentas de la Nación (TCN), com funções de controle legal e técnico (econômico e contábil) e o controle jurisdicional (responsabilidade).

Seguindo a tradição dos tribunais de contas, sua estrutura era colegiada. A instituição também dispunha de algum grau de autonomia organizacional. Como característica dos tribunais, o TCN exercia o controle prévio das contas do governo, o que lhe conferia o papel de *veto player*. Como modelo de tribunal de contas, o TCN funcionava de forma satisfatória, representando um importante ator de *accountability* horizontal.

Na década de 1990, o controle externo argentino passou por uma reforma radical, resultando na extinção do TCN e na criação da Auditoría General de la Nación (AGN). O argumento oficial do Governo Menem consistia na necessidade de alteração do desenho institucional do TCN, tendo em vista a falta de efetividade no controle das contas públicas. Entretanto, a literatura aponta para outras motivações daquele governo (CHAVEZ, 2004; MELO, 2007). De acordo com Melo (2007), o Poder Executivo enfrentava uma dura resistência do TCN no período de redemocratização. As fiscalizações do TCN sobre as concessões e as privatizações realizadas no início da década de 1990 apontaram indícios de irregularidades e corrupção. A posição contrária do tribunal em relação às ações do governo fez com que Menem solicitasse a renúncia de alguns membros da instituição. O impasse entre o TCN e o governo, devido à resistência dos juízes, fez com que o Vice-Presidente decretasse a substituição de quatro membros por amigos pessoais do então Presidente.

Após essa intervenção direta na instituição controle, o governo propôs um novo desenho institucional, cujo principal objetivo foi anular o papel de *veto player* do TCN. Em 1992, a Lei nº 24.156 instituiu a Auditoría General de la Nación (AGN). A lei é clara no que se refere à fiscalização posterior do novo órgão: “É matéria de sua competência o controle externo posterior da gestão orçamentária, econômica, financeira, patrimonial, legal, assim como a emissão de pareceres sobre as demonstrações contábeis e financeiras da administração (...)” (ARGENTINA, 1992, Art. 117).

Em 1994, a AGN ganhou *status* constitucional, no conjunto de reformas institucionais capitaneadas pelo Governo Menem. A estrutura da AGN é a de conselho de contas, muito semelhante à de auditor geral, diferenciando-se pela existência de um colegiado. A instituição é composta por sete auditores gerais, com um mandato fixo

de oito anos, sendo permitida uma recondução ao cargo. Os auditores devem possuir nacionalidade argentina e formação acadêmica em economia ou direito, bem como especialização comprovada na área de administração financeira e controle. O Poder Legislativo é o responsável pela nomeação de todos os membros do conselho, sendo três indicados pelo Senado e três pela Câmara dos Deputados, o sétimo conselheiro é indicado em deliberação conjunta entre os presidentes das duas Casas e esse será o presidente da instituição. Para que haja renovação de 50% do quadro a cada quatro anos, no período de nomeação dos primeiros auditores, houve um sorteio para que três deles tivessem um mandato de apenas quatro anos, sem renovação.

Como destacado por Santiso (2007), o arcabouço legal da AGN constitui-se um poderoso instrumento de fiscalização para o controle externo. A instituição possui jurisdição sobre todo o setor público nacional: administração pública direta, empresas de economia mista, sobre os serviços de utilidade pública que foram privatizados, agências reguladoras etc. (PESSANHA, 2007). Suas auditorias podem ser de ordem legal, financeira e de gestão. Entretanto, o autor destaca que esse desenho institucional possui baixa efetividade.

O sétimo auditor, que exerce o papel de presidente do conselho, é indicado pelo partido de oposição com maior número de representantes. Esse formato possui por objetivo inicial aumentar o controle da oposição sobre o Executivo. Contudo, na prática, a maioria no Legislativo, alinhada ao Executivo, tem controlado a instituição, garantindo que as recomendações da AGN estejam de acordo com as preferências do Presidente. Semelhante ao que ocorre em outros países da região, o Executivo argentino, em geral, possui maioria no parlamento. Dessa forma, apesar de o presidente do conselho estar alinhado ao maior partido de oposição, os demais membros são indicados pelo Legislativo como um todo, que, nesse caso, costuma ser controlado pelo governo.

Além de a base governista conseguir indicar a maioria dos conselheiros, a reforma radical dos anos 1990 retirou da agência a possibilidade do controle prévio sobre os atos do governo. Essa atribuição passou a ser exercida pela Sindicatura Nacional de la Nación (Sigen), órgão de controle interno do governo. O papel de julgar as contas do Presidente também foi excluído do rol de atribuição da AGN. Aos auditores cabe apenas o papel de emitir pareceres a serem julgados pelas comissões legislativas. Como o Poder Executivo, quase sempre, possui a maioria dos assentos dessas comissões, as votações não são baseadas em princípios republicanos e, sim, de acordo com os interesses do governo.

Em termos institucionais, a AGN é um órgão auxiliar do Poder Legislativo para o exercício do controle e da supervisão das instituições do Estado argentino. Como sua capacidade institucional é bastante limitada, suas recomendações não possuem poder vinculante e o Poder Legislativo é bastante inoperante na atribuição de controle da burocracia (SANTISO, 2007, p. 234).

A grande dependência da agência em relação ao Poder Legislativo é observada na indicação dos auditores, fortemente politizada. Em entrevistas realizadas com burocratas argentinos, Santiso (2007) pôde observar que os nomeados para membros do conselho não possuem necessariamente os requisitos técnicos para o cargo, e que a excessiva politização do órgão reduz a sua credibilidade na sociedade argentina. Há diversos episódios de interferência do Poder Executivo, com a indicação de ex-membros do alto escalão do governo para o cargo de auditores; ou seja, o agente público é indicado para fiscalizar os atos da sua própria gestão. Nesse caso, priorizam-se os interesses pessoais em detrimento da sociedade, na medida em que a fiscalização de controle externo deve ser exercida por um ator minimamente neutro em relação aos atos a serem julgados.

O grau de profissionalização do corpo técnico da instituição de controle é baixo, o que também compromete sua credibilidade. A AGN possui cerca de 800 funcionários, sendo metade servidores do órgão e o restante contratados a partir de indicações políticas e dos auditores. Não há um plano de carreira atraente para os funcionários, o que poderia estimular a contratação de profissionais mais capacitados. Ainda no que se refere à credibilidade da AGN, chama a atenção a inexistência de uma lei orgânica que defina sua governança e o seu funcionamento interno, mesmo após 20 anos de sua criação. Esse fato demonstra a falta de interesse dos atores políticos em fortalecer a instituição.

O resultado da baixa profissionalização do corpo técnico e do número demasiado grande de indicados políticos é uma elevada rotatividade de funcionários, bem como um excessivo atraso na entrega dos relatórios (SANTISO, 2007, p. 243). A efetividade da auditoria como um mecanismo de *accountability* horizontal depende, de forma considerável, da agilidade na apresentação das informações, caso contrário seu trabalho pode ter pouca ou nenhuma utilidade para a sociedade.

Apesar dos problemas apontados, a AGN tem implementado modificações que visam aperfeiçoar o seu desempenho. Atualmente, há uma maior publicidade dos relatórios da instituição, com a publicação dos documentos na *internet*, conferindo mais visibilidade ao trabalho de auditoria da instituição. As atas do Conselho de Contas de 2013 estão todas na página da AGN na *internet* e o plano de auditorias anuais, com os respectivos cronogramas, também estão disponíveis. Quanto aos resultados das auditorias que se encontram defasados, a maior parte é da década passada.

A descrição do controle externo na Argentina impõe a seguinte questão: quais os principais motivos para a ineficiência da AGN no exercício do controle externo? Ao contrário dos demais casos analisados neste artigo, o desenho institucional argentino impõe uma ampla subordinação do órgão de fiscalização do governo para com o Poder Legislativo. A AGN não possui autonomia para julgar suas auditorias; além disso, há uma ampla politização da instituição, desde os conselheiros até o corpo técnico. Nesse caso, observamos o domínio dos interesses do Poder

Executivo, contrariando a ideia de que os bens públicos devem ser pautados acima de interesses particulares dos gestores.

Por fim, percebemos também que a experiência argentina mostra que a reforma radical realizada na década de 1990 trouxe alguns retrocessos para o controle externo do país. A transposição de um modelo exógeno nem sempre produz os efeitos esperados. O sucesso do desenho institucional de auditor geral, como já assinalado, depende fortemente da existência de uma cultura da classe política propensa à punição de práticas de corrupção realizadas por políticos e gestores. E esse não é o caso argentino. Ao contrário, a mudança teve o objetivo, entre outros, de limitar o controle externo exercido sobre o Executivo.

Brasil

O Tribunal de Contas da União é uma instituição que nasceu durante o Governo Provisório, por meio do Decreto nº 966-A, de 07 de novembro de 1890, antes da promulgação da primeira Constituição Republicana. Seu *status* constitucional vincula-o ao Poder Legislativo como órgão auxiliar do Congresso Nacional, cujo principal objetivo é realizar o controle externo dos demais Poderes. Como analisado por Menezes (2010), o desenho institucional da Corte de Contas variou ao longo do século 20, de acordo com o papel exercido pelo Legislativo. Nos momentos em que esse Poder mostrou-se mais atuante, a configuração institucional do tribunal permitiu-lhe um raio de atuação mais amplo.

A Constituição promulgada em 1934 ampliou de forma considerável a importância do Tribunal de Contas no arranjo institucional brasileiro. A Carta Constitucional desse período insere competências e atribuições específicas ao TCU junto aos órgãos de cooperação das atividades governamentais, como o Ministério Público, criado também por essa Constituição. Desse modo, era dever do tribunal acompanhar a execução do orçamento e julgar as contas públicas. De acordo com Pessanha (1997, p. 124), essa é a primeira vez que as atividades da Corte de Contas brasileira são constitucionalizadas de forma detalhada. Em 1935, o tribunal conferiu o seu primeiro parecer acerca das contas que o Presidente da República deve apresentar anualmente ao Congresso Nacional, o que foi um momento emblemático para o controle externo brasileiro. Entretanto, em 1937, com o advento do Estado Novo e um novo revés na democracia brasileira, há também um retrocesso na importância do TCU.

Com a restauração do regime democrático no País em 1946, o tribunal retoma seu papel central de auxiliar o Legislativo na fiscalização do orçamento diretamente, ou por delegação, bem como julgar as contas daqueles que são responsáveis pelo gasto público. Acrescente-se, ainda, como atribuição do tribunal, o julgamento da legalidade dos contratos e das aposentadorias e pensões do setor público. A Lei Orgânica do Tribunal nº 830/1949 complementou a Constituição desse período, prevendo também que caberia ao TCU o exame da legalidade dos contratos, bem como a realização de

ajustes ou acordos. Como discutido por Pessanha (1997), esse dispositivo possuía como objetivo estabelecer um processo claro de fiscalização contínua do tribunal, incluindo a possibilidade de modificações nos contratos. Entretanto, com o advento da Ditadura Militar, temos profundas alterações na estrutura e nas competências do TCU, restringindo-se novamente a atuação do controle externo no País.

Com o fim do Governo Militar, em 1986, e a nova Constituição Federal de 1988, a incumbência institucional do tribunal foi ampliada de forma significativa. Foram introduzidas mudanças substanciais acerca do papel do TCU, incluindo em seu mandato, além da auditoria financeira, aspectos de efetividade, eficiência e economicidade dos gastos públicos (MENEZES, 2010). A fiscalização operacional e patrimonial, em conjunto com o conceito de economicidade, supera a ideia de uma auditoria focada apenas nos gastos, caminhando para uma fiscalização da qualidade desses dispêndios.

Dentre as atividades a serem desempenhadas pelo TCU que constam no texto constitucional, destaco as seguintes:

1. emitir parecer prévio sobre as contas do Presidente da República, cabendo o julgamento final ao Congresso Nacional;
2. julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta;
3. realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas;
4. fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estados, ao Distrito Federal ou a Municípios;
5. prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, sobre os resultados de auditorias e inspeções realizadas;
6. sustar contratos, embora tal prerrogativa seja inicialmente do Congresso Nacional diretamente, que solicitará ao Poder Executivo as medidas cabíveis. Entretanto, se os Poderes Executivo ou Legislativo não efetivarem as medidas necessárias à regularização dos contratos, em 90 dias, o Tribunal decidirá a respeito.

No que se refere aos contratos, o mandato do TCU foi ampliado de forma considerável. Ao contrário do que ocorria durante a Ditadura Militar, quando um processo era desconsiderado caso não houvesse uma manifestação do Congresso Nacional, a Constituição de 1988 repassa a responsabilidade da ação ao TCU, caso os Poderes não tomem as medidas necessárias para a regularização dos contratos. Esse dispositivo pressiona uma reação, sobretudo do Poder Executivo, para a regularização dos mesmos. Já as auditorias de natureza operacional mencionadas no

texto constitucional, na interpretação do tribunal, lhe concedem poder de fiscalizar, além das contas, o desempenho das ações dos órgãos (ZYMLER, 2003). Nesse caso, o termo operacional tornou-se um sinônimo para o termo *value for money* utilizado pelo NAO em suas auditorias. De acordo com o Ministro Zymler (2003), o controle operacional seria uma auditoria mais sofisticada, de natureza finalística, na qual se analisa se as metas e os objetivos das instituições foram alcançados.

Com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000), o TCU teve seu mandato mais uma vez ampliado, tendo sido incluída também a fiscalização sobre a responsabilização fiscal dos gestores. Essa lei aumentou de forma considerável a publicidade da gestão, com a obrigatoriedade de relatórios bimestrais da execução orçamentária e trimestrais da gestão fiscal das instituições públicas e a divulgação dos resultados na *internet*. O TCU controla, assim, tanto os órgãos federais e demais instituições ou empresas que recebem direta ou indiretamente recursos da União, como as contas do Presidente da República³. Entretanto, nesse último caso, o julgamento político cabe ao Senado, e não se têm apresentado resultados efetivos (PESSANHA, 1997). No âmbito dos gestores, a responsabilização recai sobre aquele que ordena a despesa, cabendo ao TCU o julgamento das contas. Nesse último caso, os relatórios da Corte de Contas apresentam resultados mais expressivos. De acordo com o Relatório do Tribunal de Contas (2013), 2.274 gestores foram multados, totalizando o valor de R\$ 1,103 bilhão.

Diferente do que ocorre com a AGN na Argentina, o TCU goza de ampla credibilidade na sociedade brasileira. Seu corpo técnico é reconhecido como amplamente capacitado e as vagas disponibilizadas pelo órgão estão entre as mais disputadas no serviço público brasileiro, tendo em vista os elevados salários e a estabilidade no cargo, altamente respeitado. Atualmente, o órgão conta com 2.659 servidores ativos distribuídos entre os 26 estados e o Distrito Federal.

Além de ampliar o mandato institucional do tribunal, a Constituição de 1988 também inseriu mudanças importantes quanto à seleção do seu corpo deliberativo. Com a nova Carta Constitucional, compete ao Congresso Nacional indicar e aprovar seis ministros vitalícios e ao Presidente da República nomear outros três, também vitalícios. Contudo, os indicados pelo Poder Executivo ainda precisam ser aprovados pelo Senado Federal. Além disso, o Presidente pode indicar livremente apenas um ministro, uma vez que dois precisam ser escolhidos, a partir de uma lista elaborada pelo tribunal, entre auditores e membros do Ministério Público⁴ que atuam junto à Corte de Contas.

³ Ressalta-se aqui a diferença entre as contas do Presidente da República, que se refere às Contas de Governo, das Contas de Gestão. Enquanto as primeiras consistem nos Balanços Gerais da União e no relatório da execução orçamentária, as segundas referem-se aos contratos e pagamentos de cada órgão fiscalizado pelo tribunal.

⁴ Nas páginas seguintes, apresento uma breve explicação sobre o Ministério Público brasileiro e algumas de suas principais funções.

Como pode ser observado na Tabela 4, os atuais ministros do TCU foram indicados após a Constituição de 1988. Houve uma forte renovação na última década, com cinco ministros sendo nomeados entre 2007 e 2011, durante o Governo do ex-presidente Lula. Ao analisar as indicações para o cargo de Ministro do TCU entre 1988 e 2007, Pessanha (2007) argumenta que as mesmas concentraram-se nos próprios parlamentares. Entre os nove ministros da Corte de Contas, seis são políticos que já atuaram no Legislativo. Santiso (2007) afirma que há, no Brasil, assim como na Argentina, uma politização na indicação dos ministros. Entretanto, esse efeito é minimizado ao longo dos anos com o estatuto da vitaliciedade.

Tabela 4: Ministros atuais do Tribunal de Contas da União⁵

Ministro	Ano de Nomeação	Última Atividade	Indicação	Partido Político
Aroldo Cedraz	2007	Deputado Federal	Presidente	PFL ⁶
Benjamin Zymler	1998	Auditor (Ministro Substituto)	Presidente	Servidor Público do TCU
Augusto Nardes	2001	Deputado Federal	CN*	PP
Bruno Dantas	2014	Consultor do Senado	CN	Consultor sem filiação partidária
Walton Alencar Rodrigues	1999	Procurador Geral do Ministério Público junto ao TCU	Presidente	Membro do Ministério Público
Raimundo Carreiro	2007	Secretário-Geral da Mesa do Senado Federal	CN	Servidor Público do Senado
Vital Rego Filho	2014	Senador	CN	PMDB
José Múcio Monteiro Filho	2009	Deputado Federal e Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República	CN	PTB
Ana Arraes	2011	Deputada Federal	CN	PSB

Fonte: Elaboração própria.

*CN = Congresso Nacional

⁵ Última atualização em Maio de 2015.

⁶ O Partido da Frente Liberal (PFL) foi criado em 1985 e extinto em 2007. Em seu lugar, os integrantes do PFL fundaram os Democratas (DEM).

Devido ao alto grau de autonomia do Tribunal de Contas, a nomeação de parlamentares pode ser analisada em uma chave positiva, na medida em que os ministros representam o congressista mediano brasileiro. Embora o TCU possua uma função técnica de controle das contas e do desempenho da burocracia do Executivo, todo controle possui um componente político. Dessa forma, a ampla autonomia da Corte de Contas estaria respaldada pela representação de ex-parlamentares entre os ministros.

No que se refere à composição partidária, é possível observar que nenhum dos ministros pertencia aos dois principais partidos brasileiros: PT e PSDB. Esse último esteve à frente da Presidência da República durante os dois mandatos do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2002). Já o PT conseguiu eleger o Presidente nas últimas quatro eleições, primeiro com dois mandatos consecutivos do ex-presidente Lula (2003 a 2010) e, atualmente, com a Presidente Dilma Rousseff, que assumiu em 2011 e foi reeleita em 2014.

Uma hipótese para explicar a ausência de parlamentares pertencentes a esses dois partidos encontra-se na necessidade de renúncia da vida política em prol de atividades burocráticas. Embora o cargo vitalício de ministro seja atrativo do ponto de vista salarial e de *status* na burocracia brasileira, o político, ao ser nomeado, deve abandonar suas atividades políticas para se dedicar ao tribunal. Nesse sentido, não se verificam nomes de grande expressão do parlamento brasileiro entre os nomeados. Ao contrário, as indicações podem ser interpretadas como uma troca de apoio entre o partido que lidera a coalizão do governo e seus aliados.

Para executar o controle externo da burocracia brasileira, o TCU conta com cinco instrumentos de fiscalização, são eles: levantamento, auditoria, inspeção, acompanhamento e monitoramento. Os levantamentos são utilizados pela Corte de Contas para conhecer a organização e o funcionamento dos órgãos da administração pública. É a partir desse instrumento que o TCU identifica as atividades que devem ser fiscalizadas. As auditorias procuram examinar a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão, bem como o desempenho dos órgãos, dos programas, dos projetos e das atividades governamentais. Já as inspeções são utilizadas pelo tribunal para complementar o processo de auditoria. Nesse tipo de fiscalização, os técnicos esclarecem dúvidas e averiguam denúncias. O acompanhamento examina, ao longo de um dado período, a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão e o desempenho das instituições. Nesse caso, o TCU pode realizar visitas técnicas, participar de eventos promovidos pela instituição, obter informações por meio de publicações oficiais, solicitar documentos etc. Por fim, o monitoramento é usado pela Corte de Contas para verificar o cumprimento de suas deliberações e os respectivos resultados.

A Tabela 5 apresenta o total de fiscalizações realizadas pelo TCU entre os anos de 2012 e 2014. As auditorias dominam a atuação do controle externo, representando 43,9%, 46,8% e 52,8% dos casos em 2012, 2013 e 2014, respectivamente. Ressalta-se que a redução do total de fiscalizações foi justificada pela Corte de Contas como resultado a partir de uma alteração nas diretrizes do órgão. O objetivo atual é realizar fiscalizações coordenadas, com maior abrangência geográfica e com maior profundidade (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2013, p. 20). O argumento geral é o foco em uma maior qualidade, em detrimento de um número maior de fiscalizações. Assim, temos uma redução de, aproximadamente, 50% no número total de auditoria, considerando os três anos analisados.

Tabela 5: Fiscalizações realizadas nos anos de 2010 e 2011

Tipo de Fiscalização	Ano					
	2012		2013		2014	
Monitoramento	48	3,5%	54	5,9%	34	5%
Levantamento	131	9,6%	174	19,0	65	9,6%
Inspeção	514	37,9%	212	23,1%	142	20,9%
Auditoria	594	43,9%	429	46,8%	359	52,8%
Acompanhamento	66	4,8%	47	5,1%	80	11,8%
Total	1.353	100%	916	100%	680	100%

Fonte: Tribunal de Contas da União (2012b e 2014).

Em sua estrutura, o TCU conta, ainda, com a participação de três auditores selecionados por meio de concurso público. Dentre as atribuições desses auditores, destaca-se a substituição dos ministros quando necessário, por motivo de férias, licenças e outras ausências. E, junto à Corte de Contas, atua também o Ministério Público, cuja principal atribuição é a defesa da ordem jurídica. Para a atuação junto ao TCU, o Ministério Público é composto por um procurador-geral, três subprocuradores e quatro procuradores, todos nomeados pelo Presidente da República, entre o seus concursados. É importante destacar que, nas sessões de julgamento de contas e auditorias, a presença de um membro do Ministério Público é obrigatória.

Para aumentar a efetividade do TCU, a Lei Orgânica nº 8.443/1992 prevê alguns mecanismos de sanção dos administradores públicos, dentre os quais destaco:

1. imputar multa proporcional ao valor do prejuízo causado aos cofres públicos;
2. determinar ressarcimento do prejuízo aos cofres públicos;
3. decretar a indisponibilidade dos bens do responsável pela irregularidade;
4. recomendar mudanças para o aperfeiçoamento da política ou o cumprimento da lei;

5. determinar mudanças para o aperfeiçoamento da política ou o cumprimento da lei;
6. inabilitar o responsável ao exercício de cargo ou função de confiança no âmbito da administração pública.

As determinações do TCU devem ser apreciadas pelo órgão fiscalizado em um prazo máximo de 90 dias, com riscos de o responsável citado no processo ser denunciado ao Ministério Público por improbidade administrativa. Entretanto, esse prazo de 90 dias não é fixo. Dependendo do processo, pode ser estendido ou reduzido; a decisão fica a cargo do ministro relator do caso. As partes interessadas também podem recorrer das decisões no próprio tribunal ou no Judiciário. De acordo com Menezes (2010), quando as instituições fiscalizadas discordam das decisões resultantes da fiscalização, elas procuram recorrer primeiramente no tribunal, apresentando suas justificativas.

Esse amplo mandato do TCU transforma-o em um órgão com poderes quase judiciais. O tribunal pode emitir multas, tornar inelegíveis os políticos envolvidos em atos ilícitos e, em casos extremos, embargar obras⁷. Contudo, por ser auxiliar do Legislativo e não do Judiciário, todas as suas decisões podem ser revistas, e isso tem limitado a efetividade das ações do tribunal. Mesmos nos casos em que o órgão possui poder vinculante, o Judiciário tem resistido às decisões do TCU, permitindo infinitos recursos por parte daqueles que são condenados pelo controle externo.

É possível observar, nos órgãos públicos brasileiros, certo temor dos gestores em relação ao TCU. Entretanto, na prática, o que se observa é que poucos gestores são condenados por gestão fraudulenta e obrigados a ressarcirem os cofres públicos. Por outro lado, a atuação do TCU em fiscalizar as obras públicas tem sido altamente eficaz. Durante a execução das obras para realização da Copa do Mundo de 2014, o TCU fiscalizou todos os grandes empreendimentos de mobilidade urbana e de construção dos estádios. Os indícios de superfaturamento fizeram com que o TCU proibisse os bancos oficiais do governo de liberarem parcelas dos empréstimos para construção sem que o tribunal conferisse os gastos já realizados. Assim, para receberem os recursos, os estados e municípios precisaram realizar uma prestação de contas parcial. Esse tipo de ação aumenta a transparência dos gastos dos recursos públicos e contribui para uma sociedade mais democrática.

A fiscalização sobre os setores privatizados na década de 1990 também tem apresentado resultados positivos. Com as mudanças institucionais na arena

⁷ A paralização de uma obra só ocorre se o Congresso Nacional não se manifestar em um prazo de 90 dias, quando apresentada alguma irregularidade pela Corte de Contas. Nesse caso, a Constituição determina que cabe ao TCU decidir sobre a matéria.

regulatória, em 1998 foi instituída uma nova unidade técnica na estrutura do TCU. A Secretaria de Fiscalização de Descentralização (Sefid) foi criada exclusivamente para a análise do processo de privatização e para a fiscalização das atividades-fim das agências reguladoras. Suas funções concentram-se no desempenho da regulação dos serviços públicos.

Apenas como exemplo ilustrativo dessa atividade do TCU, em 2005 foi realizada uma fiscalização sobre o processo licitatório de linhas de transmissão de energia. Em seu relatório conclusivo, o tribunal observou que faltavam justificativas técnicas para a elaboração dos índices de preço do leilão. O problema mais grave apontado pelo TCU, no entanto, foi a inexistência de um processo de revisão tarifária para os serviços de transmissão. Na interpretação do tribunal, sem um processo regular de revisão tarifária, a agência reguladora ficaria impedida de repassar aos consumidores os possíveis ganhos de produtividade durante o período da concessão, comuns nesse segmento do setor elétrico. Nesse caso, a agência e o Ministério de Minas e Energia concordaram em alterar os termos da licitação, sem recorrerem à Justiça (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, Acórdão, 649).

Deve-se destacar que esse tipo de auditoria tem sido altamente questionado pelas instituições públicas, que alegam que o TCU não deve opinar sobre suas atividades-fim. No entanto, o que pode ser depreendido desse episódio é que a atuação do controle externo foi positiva para os milhares de usuários do setor de energia no Brasil, uma vez que foi incluída a cláusula de revisão tarifária, que, no segmento em questão, costuma ser positiva para o usuário.

Para além da fiscalização das contas dos gestores públicos, são as auditorias operacionais, que focam na eficácia e na eficiência das políticas públicas, que podem contribuir de forma significativa para uma sociedade mais democrática. O controle das contas é fundamental, mas as auditorias operacionais apresentam uma avaliação dos meios de implementação das políticas públicas e podem apresentar resultados positivos para a sociedade como um todo.

Chile

O terceiro caso analisado neste artigo, o controle externo no Chile, apresenta características bem específicas. Apesar de adotar o modelo de auditor geral, inspirado no desenho institucional americano e britânico, a Contraloría General de la República (CGR) possui peculiaridades que a tornam única. A primeira a ser destacada é o fato de a CGR não se encontrar vinculada a nenhum dos Poderes, Legislativo, Executivo ou Judiciário. Em função disso, muitas vezes é tratada como um quarto Poder. A segunda peculiaridade consiste na existência de mecanismos institucionais que normalmente são encontrados no modelo de tribunal de contas, o que lhe permite o exercício de poderes quase judiciais.

O Chile possui uma longa tradição no controle das contas públicas, que remonta ao período colonial. Já em 1541 há a nomeação de oficiais do tesouro real para a realização do trabalho de auditoria das contas públicas. No século 17, observamos um fortalecimento da função fiscalizadora do Estado com a criação da Real Audiencia, cuja missão era controlar a administração financeira e o comportamento dos agentes públicos. Ao longo dos séculos, a função fiscalizadora foi passando por transformações, até que, em 1888, foi criado o Tribunal de Cuentas, modelo tradicional da América Latina. Na década de 1920, a mudança para o modelo de auditor geral foi fortemente influenciada pelos Estados Unidos, que enviaram uma missão de *experts* financeiros à região e recomendaram a alteração em vários países.

As particularidades do órgão de controle externo chileno podem ser explicadas à luz do contexto histórico no qual a CGR se institucionalizou. Primeiro, a independência da Contraloría General de la República em relação aos demais poderes pode ser analisada a partir desse encadeamento histórico de fiscalização da máquina pública no Chile. A proclamação da República no Chile ocorre somente no século 19; entretanto, preocupações de princípios democráticos e republicanos remontam ao período colonial, como destacado acima. Nesse sentido, o longo caminho de institucionalização do controle externo alcançou o seu auge com a independência da CGR em 1964. Segundo, no que se refere ao modelo híbrido, no qual encontramos funções do modelo de auditor geral e tribunal de contas, essa característica também pode ser analisada como uma herança histórica. Até a década de 1920, o país possuía um tribunal de contas. Desse modo, a mudança do desenho institucional conservou alguns atributos do anterior.

Nesse contexto, a CGR foi criada em 1927, conservando ainda algumas modalidades do arranjo institucional anterior. A ampla autonomia frente ao Executivo e ao Legislativo é positiva na medida em que reduz a politização da instituição, que conta com uma alta credibilidade diante da sociedade chilena. Por outro lado, o insulamento do órgão prejudica sua relação com os três Poderes, gerando sempre uma relação de mútua desconfiança. Além disso, a instituição carece do principal: quem fiscaliza as ações da CGR? Qual a sua utilidade para o Legislativo? Atualmente, o Poder Legislativo tem desenvolvido seu próprio sistema de fiscalização, deixando a CGR cada vez mais isolada.

Seguindo o modelo de auditor geral, a CGR é dirigida monocraticamente por um Controlador Geral que concentra amplos poderes. Até 2005, o controlador possuía mandato vitalício ou até a idade de aposentadoria compulsória no serviço público: 75 anos. Em 2005, a Lei nº 20.050 alterou o período de mandato do Controlador, que passou a ser de oito anos, sem possibilidade de recondução. “O Controlador Geral da República (...) Será designado pelo Presidente da República, com a aprovação do Senado por três quintos de seus membros em exercício, para um período de oito anos e não poderá ser designado para o período seguinte”. (CHILE, 2005, Art. 1). Essa

alteração é significativa, na medida em que aproxima a direção da CGR aos Poderes Executivo e Legislativo. Antes de 2005, o Controlador poderia ficar por um longo período no cargo, o que gerava um amplo distanciamento dos políticos eleitos. Por exemplo, o Controlador Osvaldo Iturriaga ficou no cargo de abril de 1978 até 1997; foram quase vinte anos de um controlador nomeado ainda no período militar.

A destituição do Controlador ocorre somente por meio de *impeachment* iniciado pelo Senado. Como característica do modelo de auditor geral, o Controlador chileno também goza de amplos poderes. Todos os funcionários da CGR são nomeados livremente pelo Controlador; ele possui prerrogativas para alterar os planos de carreira e salários. Além disso, ambos, Controlador e Subcontrolador, gozam de privilégios semelhantes aos de ministros dos tribunais superiores.

O mandato da CGR é bastante amplo, englobando uma extensiva lista de atribuições, algumas até incomuns ao controle externo moderno. Suas responsabilidades são agrupadas em quatro funções bem delimitadas. Primeiro, há a função de revisão judicial, que consiste no controle *ex-ante* da constitucionalidade, legalidade e regularidade das ações administrativas. O instrumento jurídico para o exercício desse controle é o da **toma de razón**, que permite ao Controlador examinar resoluções e decretos. Esse mecanismo confere à CGR um importante papel de *veto player* na administração pública. Contudo, o Poder Executivo pode se sobrepor a um parecer contrário da CGR, por meio do **decreto de insistencia**, o que sempre pode gerar um desgaste político, tendo em vista a credibilidade do órgão de controle externo do país.

A segunda função a ser destacada é a de auditoria por meio de inspeções *ex-post* da burocracia do Executivo, estados e municípios ou empresas que recebam recursos do governo central. A CGR não possui explicitamente prevista no seu mandato a realização de auditorias de *performance*, mas, como também não há proibição, o órgão realiza inspeções que procuram verificar a eficiência e a efetividade dos gastos públicos, como ocorre no Brasil.

A terceira função a ser destacada é a contábil, com base na qual a CGR realiza a interpretação financeira da administração pública por meio de *dictámenes* (pareceres). Os pareceres dispõem sobre petições de particulares ou funcionários, sobre atos administrativos que lhes são lesivos (MELO, 2007). Nesse caso, as decisões do órgão de controle externo são vinculantes no âmbito da administração pública.

Por fim, a quarta função da CGR consiste no papel de corte de contas por meio do seu tribunal de contas interno. Esse tribunal possui como objetivo garantir a integridade do patrimônio do Estado. Ele pode impor multas, reter salários de funcionários públicos, e suas decisões só podem ser contestadas no Judiciário, no âmbito de segunda instância. Essa função é bastante peculiar, na medida em que mostra o caráter híbrido do modelo chileno, já que essa é uma função típica do

modelo de tribunal de contas. O **juicio de cuentas** contra os agentes públicos possui por objetivo a reparação de dano ao patrimônio e funciona como um juizado de primeira instância, com o Subcontrolador atuando como um juiz.

A CGR acaba por exercer também muitas funções que são tipicamente realizadas pelo controle interno. Por exemplo, é o órgão responsável pela elaboração dos balancetes das contas públicas. Em função disso, o órgão não audita esses documentos. Essa sobreposição de funções justifica-se pela própria atrofia dos mecanismos de controle interno e a expansão da CGR, que, como toda burocracia, procura ampliar suas funções. Entretanto, esse acúmulo de funções pode gerar conflitos de interesses, além do fato de consumir grande parte dos recursos humanos da instituição. Em razão disso, os esforços direcionados para a realização de auditorias de desempenho ficam comprometidos. Essa situação é semelhante ao que ocorre no Tribunal de Contas brasileiro, que foca suas atividades no controle das contas dos gestores. Ambas as situações vão contra o que tem sido o padrão internacional de controle externo, no qual o foco tem recaído sobre as auditorias de *performance*.

Apesar dos conflitos existentes, deve-se destacar que a CGR possui, assim como o TCU, ampla credibilidade na sociedade chilena. Padrões meritocráticos de recrutamento, a imagem externa de respeitabilidade e altos salários contribuem para um *spirit corps* na instituição. Entretanto, o controle externo no Chile falha na sua relação quase inexistente com o Poder Legislativo, o que gera críticas sobre a existência de uma fiscalização efetivamente externa no país, já que a CGR realiza algumas atividades de controle interno e não se relaciona com os parlamentares.

Por fim, mas não menos importante, no que concerne à efetividade das determinações e recomendações da CGR, ocorre um processo semelhante ao caso brasileiro: as decisões são efetivas apenas em parte. As decisões do Tribunal da CGR relativas a questões administrativas costumam ser aplicadas. No entanto, quando há deliberações com implicações criminais, o caso costuma ser contestado no Judiciário, que no Chile, assim como no Brasil, possui uma relação controversa com o órgão de controle externo.

Conclusão

A análise preliminar dos países selecionados neste estudo mostrou a importância do desenho institucional para o funcionamento do controle externo. Os órgãos do Brasil e do Chile apresentam algumas limitações em seu papel fiscalizador, ambos exibem resultados parciais em suas missões, a saber: conseguem efetivar o controle no nível administrativo, mas enfrentam dificuldades em imputar sanções criminais. Já na Argentina, observamos que o arranjo institucional amplamente subordinado

ao Poder Legislativo apresenta uma tímida efetividade no que concerne à fiscalização do controle externo, devido ao alto grau de politização da AGN.

No que se refere à relação com o Poder Legislativo, a análise dos três casos nos permite argumentar que uma forte subordinação da instituição de controle externo, quando o parlamento é controlado pelo Executivo, limita a fiscalização e a transparência das ações do poder público. Por outro lado, uma independência total, como ocorre no Chile, gera uma relação de desconfiança por parte do parlamento, que não enxerga a CGR como um órgão que possa auxiliar no controle do Executivo. Nesse quesito, o Brasil situa-se em um patamar intermediário, na medida em que possui autonomia para iniciar suas ações, mas é auxiliar ao Congresso e os ministros buscam algumas parcerias, especialmente com as comissões legislativas.

Retornando à questão inicial deste artigo – **em que medida as instituições de fiscalização podem contribuir para a qualidade da democracia?** –, podemos concluir que o controle externo tem muito a contribuir com a qualidade da democracia, por meio da ampliação da transparência e da *accountability* do funcionamento da burocracia. Os três países analisados possuem Executivos fortes, com enorme poder de agenda sobre a pauta do Legislativo. Em função disso, a transparência do processo decisório torna-se ainda mais relevante para a democracia contemporânea. A eficiência do controle exercido pelas instituições de fiscalização superior permite que as ações dos gestores públicos sejam avaliadas de forma transparente e que o interesse público e social se sobreponha ao privado.

Por fim, a análise sugere que a efetividade da responsabilização individual dos agentes/gestores públicos envolvidos em atos ilícitos no âmbito judicial é fundamental para que o controle externo não seja parcial. Em muitos casos, como ocorre no Brasil, há barreiras institucionais para concretizar a punição individual. A grande quantidade de recursos no Judiciário e a falta de harmonia com o TCU dificulta de forma significativa a execução da pena. Nesse sentido, devem-se pensar soluções institucionais de modo que essas instituições apresentem uma maior sintonia.

Referências bibliográficas

ARGENTINA. Ley 24.156 de 26 Octubre. Administracion financiera y de los Sistemas de Control del sector publico Nacional. Buenos Aires,1992. Disponível em: <<http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/554/texact.htm>>.

BARZELAY, Michel. Central audit institutions and performance auditing: a comparative analysis of organizational strategies in the OECD. *Governance*, v. 10, no 3, p. 235-260, 1997.

BLUME, Lorenz; VOIGT, Stefan. Supreme audit institutions: supremely superfluous? A cross country assessment. In: Annual Conference of The International Society for New Institutional Economics, 12., 2007, Reikjavik. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=965434>>.

BOURN, John. O papel do grupo de trabalho de privatização da INTOSAI e a responsabilização dos entes reguladores no Reino Unido. *Revista do TCU*, ano 36, no 104, p. 17-22, 2005.

CHILE. Ley nº 20.050. Reforma constitucional que introduce diversas modificaciones a la Constitución Política de la República. Santiago, 2005. Disponível em: <<http://www.leychile.cl/Navegar?idLey=20050>>.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: Mato, Daniel (Org.). *Políticas de ciudadanía y sociedad civil em tiempos de globalización* Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004. p. 95-111.

FIGUEIREDO, Argelina. The role of Congress as agency of horizontal accountability: lessons from the brazilian experience. MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher (Eds.). *Democratic accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, 2003.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGE, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. São Paulo: FGV, 1999.

GOMES, Marcelo. O controle externo de agências reguladoras no Brasil em perspectiva comparativa: lições, eventos recentes e desafios futuros. In: *Congreso Internacional del Clad sobre la Reforma Del Estado y de la Administración Pública*, 8, outubro 2003, Panamá. p. 28-31.

_____. Entidades fiscalizadoras superiores (EFSs) na busca pelo aperfeiçoamento da accountability e do desempenho em agências reguladoras de serviços públicos. *Revista do TCU*, ano 36, nº 104, p. 62-74, 2005.

JALLES DE PAULA, Cristiane. Uma instituição militante: aspectos da história do Ministério Público fluminense. *Revista Estudos Políticos*, n. 1, p. 71-84, 2010.

KIEWIET, Roderick; MCCUBBINS, Mathew. *The logic of delegation: congressional parities and the appropriation process*. Chicago/London: The University of Chicago Press, 1991.

LEMONS, Leany Barreiros. O Congresso brasileiro e as reformas orientadas para o mercado: o conflito legislativo sobre monopólios estatais. In: *Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP)*, 3, 28 a 31 de julho 2002, Niterói.

MAINWARING, Scott. Introduction: democratic accountability in Latin America. In: MAINWARING, Scott; Welna, Christopher (Eds.). *Democratic accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, 2003.

MELO, Marcus André. *O controle externo na América Latina*. São Paulo: Instituto Fernando Henrique Cardoso, 2007. Disponível em: <<http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/1794.pdf>>.

MENEZES, Monique. *Autonomia e controle das agências reguladoras: o papel do Tribunal de Contas da União no arranjo regulatório brasileiro*. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2010. Tese (Doutorado) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), Rio de Janeiro.

_____. O papel do Congresso Nacional e do Tribunal de Contas da União na fiscalização das agências reguladoras: abdicação ou delegação de poderes?.

- In: Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais (Anpocs), 35, 2011, Caxambu, Minas Gerais.
- MONTESQUIEU, Charles-Louis. Do espírito das leis. São Paulo: Editora Abril, 1973. Coleção Os Pensadores.
- O'DONNELL, Guilherme. Delegative democracy. *The Journal of Democracy*, v. 5, no 1, p. 55-69, 1994.
- _____. Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova*, nº 44, pp. 27-54, 1998.
- _____. Horizontal accountability: the legal institutionalization of mistrust. In Mainwaring, Scott; Welna, Christopher (Eds.). *Democratic accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- OLESZEK, Walter. *Congressional procedures and the policy process*. Washington DC: SAGE, 2007.
- PEREIRA, Carlos; MUELLER, B. Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 15, no 43, p. 45-67, 2000.
- PESSANHA, Charles. *Relações entre os Poderes Executivo e Legislativo no Brasil: 1946-1994*. São Paulo: USP, 1997. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo (USP). São Paulo.
- _____. Accountability e controle externo no Brasil e na Argentina. In: Gomes, Angela de Castro (Org.). *Direitos e cidadania*. Rio de Janeiro: FGV, 2007.
- _____. Controle externo: a função esquecida do Legislativo no Brasil. In: SCHWARTZMAN, Felipe et al. (Orgs.). *O sociólogo e as políticas públicas: ensaios em homenagem a Simon Schwartzman*. Rio de Janeiro: FGV, 2009.
- POLLITT, Cristoper et al. *Performance or compliance? Performance audit and public management in five countries*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- POWER, Michel. *The audit society: rituals of verification*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- PORMERANZ, Felix. The US General Accounting Office: is freedom of audit access imperiled. *Managerial Auditing Journal*, v. 19, no 3, p. 394-399, 2004.
- ROCHA, Alexandre Amorim. Especialização e autonomia funcional no âmbito do Tribunal de Contas da União. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 40, no 157, p. 223-251, 2003.
- SANTISO, Carlos. *Auditing for accountability? Political economy of government auditing and budget oversight in emerging economies*. Baltimore: Honh Hopkins University, 2007. Tese (Doutor em Filosofia) Jonh Hopkins University. Baltimore.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão 649. Licitação de linha de transmissão dos empreendimentos de transmissão. Brasília, 2005. Disponível em: <http://portal3.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/regulacao/Instrucao_006.226-2004-8.pdf>.
- _____. *O TCU e a Copa do Mundo 2014: Relatório de Situação*. Brasília: TCU, 2012a.

_____. Relatório Anual de Atividades: 2011. Brasília: TCU, 2012b.

_____. Relatório Anual de Atividades: 2013. Brasília: TCU, 2014.

ZYMLER, Benjamin. O papel do Tribunal de Contas da União no controle das agências reguladoras. In: Quem controla as agências de serviços públicos? Seminário internacional: debates e trabalhos. Brasília: Instituto Hélio Beltrão, 2003.

Sites consultados

ARGENTINA: <http://www.agn.gov.ar/>

BRASIL: <http://portal2.tcu.gov.br/>

CHILE: <http://www.contraloria.cl/>

Monique Menezes

Doutora em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro (IUPERJ) e Professora Adjunta do Mestrado em Ciência Política da Universidade Federal do Piauí (UFPI). Contato: moniquemenezes@gmail.com

RSP Revisitada

Nenhuma reforma se mantém viva sem a pressão política

Edmur Arnaldo Chieregatto

Texto publicado na RSP, v. 113, n.1, nov./dez., 1985.

Escrito em 1985, o artigo de Edmur Arnaldo Chieregatto traz consigo debates importantes sobre o tema da reforma administrativa, assunto que ressurge com vigor no atual cenário político nacional. Chieregatto contrapõe às convencionais visões do processo de modernização uma proposta mais flexível, mais voltada para os mecanismos de sua implementação, para a participação democrática e para as políticas de governo em programas prioritários. O autor ressalta que mais uma vez se vivia um período de agitação e de expectativas em torno de uma necessária reforma administrativa no setor público. Todavia, momentos como esse não deveriam ser compreendidos como reação a um longo período de estagnação, mas sim, deveriam ser vistos como parte de um processo permanente. Utilizando-se de linguagem metafórica, para Chieregatto a reforma que se cogitava era como um rio de longos trechos surpreendido por cataratas, dando a enganosa impressão de que as águas que a antecediam estavam estagnadas. Para o autor, nenhum processo de reforma e modernização administrativa se manteria vivo sem pressão política capaz de exigir constantes e insistentes modificações. A pressão política por reforma seria, portanto, vital para sua dinamização. Embora originada nos altos escalões do governo, a reforma deveria estar lastreada nas demandas da sociedade, por meio de seus canais de representação. Em nova metáfora, Chieregatto ressalta que a grande corredeira nunca se deteve e nem se deterá. Ela poderá ter cavado seu próprio leito, com seu ritmo, o que pode não ter atendido às expectativas da sociedade brasileira como um todo. Na perspectiva do autor, porém, nada é absolutamente velho ou absolutamente novo. Nisso residem as esperanças de uma reforma mais democrática e realista.

Apresentação

O presente artigo não pretende aprofundar, seja doutrinária, seja metodologicamente, a questão da Reforma Administrativa brasileira. Seus objetivos são bastante limitados: uma contribuição a mais, nesse momento de ampla discussão da oportunidade e do direcionamento das mudanças que o Governo pretende

imprimir na máquina administrativa federal. Esse esforço reformista não é novo, mas, ao contrário, marcado por ciclos que se repetem, nesse processo permanente.

Para melhor situá-lo, optamos por rever seus antecedentes mais imediatos — a Reforma Administrativa de 1967.

Procuramos, depois, contrapor à visão convencional do processo de modernização uma proposta alternativa, mais flexível, menos indexada na estrutura física da organização pública e nos seus sistemas, métodos e procedimentos, e mais voltada para a viabilização, mais democrática e participada, das políticas de governo, expressas pelo conjunto dos seus programas prioritários.

As conclusões pareceram-nos óbvias: o objetivo estratégico da Reforma poderia ser a minimização dessa dualidade perversa da existência de um setor dinâmico e elitizado, representado pela Administração Indireta, e de um setor letárgico proletarizado, representado pela Administração Direta, para fazer da contribuição reequilibrada de ambos um instrumento de resgate do reconhecimento e da respeitabilidade social de que tanto se ressentia a Administração no momento presente. Talvez assim, setor público e setor privado, cidadãos e servidores, reconciliados, pudessem, num regime democrático, corresponsabilizar-se pelo desenvolvimento da sociedade brasileira.

1. Os ciclos se repetem

Mais uma vez vivemos a agitação e a expectativa em torno de uma necessária e significativa reforma da Administração do setor público, no Brasil. A começar pela Administração Federal.

Aos menos avisados, pode parecer que, depois de períodos hibernais, o Governo e a Administração despertam e se dão conta da superação, desta, pela evolução social, e decidem, de vez, recuperar o tempo perdido, superar a desatualização, buscando a modernização, para devolver à Administração o papel de instrumento privilegiado do Estado, na sua função ampliada de promotor e ator central no processo de desenvolvimento econômico e social.

Sem falar da fase colonial e do período imperial, foi assim, também, ao início e ao final da já agora Velhíssima República, especialmente sob o ímpeto racionalizante da ditadura de Vargas, quando era preciso legitimar politicamente, por resultados da ação administrativa, um governo espúrio na sua origem.

Na fase de redemocratização e de desenvolvimentismo, o Estado avançou mais, e as instituições públicas se multiplicaram, desempenhando papel relevante no processo de desenvolvimento acelerado do País.

Mas a sociedade modernizava-se mais rapidamente, ainda que, sobretudo em alguns setores, a Administração representasse muito mais um freio do que um fator

acelerador desse processo de mudança social. Por isso, a Velha República dos militares de 1964 enfrentou o mesmo problema de legitimação que a ditadura de Vargas enfrentara. A necessidade de resultados via intervenção do Estado, agora integrado como produtor ao modelo capitalista, exigia uma Administração mais eficiente e eficaz, através de instrumentos mais adequados as suas realizações no campo econômico e social. Mais do que isso, o próprio controle burocrático sobre a sociedade.

As profundas reformas institucionais acabaram por desnaturar o direito constitucional e o direito administrativo brasileiro, no período revolucionário, exigindo dos doutrinadores e publicistas brasileiros, comprometidos com o regime, verdadeiras acrobacias jurídicas. Para justificá-las, veio juntar-se a Reforma Administrativa de 1967, tendo no Decreto-Lei n.º 200 seu ponto central, além de um conjunto de textos complementares e de aplicação, também importantes, ainda que menos lembrados.

Tanto quanto a reforma de Vargas, a dos generais de 1964, embora assumida por civis, caracterizou-se pelo autoritarismo e pela impositividade, no que era sincrética com a realidade daqueles dias. Com isso, não se pretende subtrair-lhes os créditos a que faz jus. Mas é preciso, agora com o recuo histórico, reavaliá-la no quadro sócio-político em que ela emergiu e prosperou.

A Administração não é um extrato dissonante da realidade social a que pertence. Pelo contrário, é dela uma amostra fiel e significativa. Os governos militares trataram-na e manipularam-na com o mesmo estilo com que trataram e manipularam a sociedade brasileira.

A Nova República também se escandaliza com o estado a que chegou a Administração do País. Não nos estamos referindo aos privilégios, aos desmandos e à corrupção, que isso não é privativo, ao longo da história administrativa brasileira, de nenhum período governamental em especial. Num diagnóstico, talvez ainda superficial e muito marcado pela compreensível paixão dos oprimidos de ontem, agora responsáveis, um pouco deslumbrados e amedrontados com a hidra que herdaram ao tomar o poder, a Administração é vista como algo caótico, indomável, incapaz, ineficiente, autofágica, que precisa ser reformada e modernizada.

Ora, ela nunca deixou de sê-lo, desde que aqui se implantou com os colonizadores, certamente de maneira não-satisfatória. Mas não-satisfatória para quem? Da mesma forma como podemos falar em planejamento de conservação, relativamente a um determinado modelo econômico e social, a Reforma Administrativa também poderá ter sido satisfatória para as elites detentoras do poder; menos satisfatórias ou absolutamente insatisfatórias para os segmentos sociais oprimidos e sem capacidade e espaço para articulação dos seus interesses, capazes de fazer deles instrumento de ruptura daquele equilíbrio dinâmico e instável de uma sociedade

sob opressão. Faltou à Reforma espaço e articulação, do que padeceu também o planejamento, para torná-los revolucionários, promovendo a ruptura do modelo então vigente.

A modernização administrativa — e aqui pouco importa a distinção qualitativa em relação à Reforma, pois que esta pode, em tese, envolver retrocesso, seja ele institucional, estrutural ou procedimental do aparelho de Estado — é um processo permanente, como um rio de longos trechos remansosos, surpreendido, de repente, por corredeiras e cataratas, diante das quais o que lhe antecede e sucede mais parecem águas paradas.

A Reforma de que se cogita agora começa a se desvendar como uma dessas grandes corredeiras, o que nos leva à enganosa impressão de que tudo estava estagnado antes e nada haverá depois, por um largo período. Entretanto, o processo não se deteve, nem se deterá. Poderá ter cavado o seu próprio leito, com seu ritmo, o que pode não ter atendido às expectativas da sociedade brasileira como um todo. Nada, porém, é absolutamente velho, nem absolutamente novo.

Os estudos e diagnósticos que irão precedê-la certamente revelarão pela mão dos especialistas, ângulos inéditos, provavelmente até aqui insuspeitados, ou pelo menos pouco analisados. Com a reabertura política e o novo regime, reabre-se o ciclo de 1946 a 1964, agora com uma sociedade mais amadurecida e articulada. Nisso residem as esperanças de uma reforma mais democrática e realista.

2. Os antecedentes imediatos: uma visão sumária da reforma administrativa de 1967

Seria ocioso repetir aqui, descritivamente, os objetivos, o conteúdo e o processo da reforma administrativa de 1967. Suas origens e sua exegese, até por aqueles que dela participaram mediata ou imediatamente, são de fácil acesso aos interessados. Mais importa, talvez, para marcar o contraste com uma proposta alternativa menos convencional, recuperar, criticamente, algumas das suas características.

Antes de qualquer coisa, é preciso ressaltar que nenhum processo de reforma e modernização administrativa se mantém vivo e aceso sem pressão política que o demande constante e insistentemente. A história recente revela que o DASP, a COSB, a CEPA, o ERA e a SEMOR¹, como depositários da responsabilidade de impulsionadores do processo, a partir de certo momento, foram perdendo o poder de influência, o poder de intervenção e progressivamente, se apequenando,

¹ Departamento de Administração do Serviço Público, Comissão de Simplificação Burocrática, Comissão de Estudos e Projetos Administrativos, Escritório da Reforma Administrativa, Secretaria de Modernização e Reforma.

sustentados por disposições legais que lhes garantiam uma participação meramente formal, quase que restrita a alterações estruturais dos órgãos federais. Foi o que lhes assegurou a existência e até a sobrevivência. Coexistem hoje, com atribuições até superpostas, na melhor das hipóteses complementares, o Ministério da Administração, o Programa Nacional de Desburocratização e a Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa — SEMOR.

Essa pressão política por reforma é vital para sua dinamização e agilização. Ela se origina e é mantida a partir dos altos escalões do Governo, mas deve estar lastreada na demanda constante e articulada da sociedade, através dos seus diferentes canais de representação. Sem isso, a reforma acaba sendo o desempenho burocrático de um conjunto de atribuições formais de diversos locais dentro do aparelho de Estado, tendo como fonte e destinatários os próprios órgãos e agentes públicos. Isso é extremamente empobrecedor e alienante no processo, pois marginaliza a sociedade como fonte suprema e destinatária última do próprio processo de modernização.

Recentemente, em março de 1985, a Fundação do Desenvolvimento Administrativo — FUNDAP, do Estado de São Paulo, promoveu um seminário sobre o Decreto-Lei nº 200. Dele participando, Aluísio Loureiro Pinto teve ocasião de expressar interessantes considerações a propósito da Reforma de 1967.

A mais importante talvez seja a de que, a exemplo do que ocorreu em outras áreas, em especial na área econômica, a consciência da onipotência da qual se alimentava o Governo, em razão da sua origem e dos fatores de sua manutenção no poder, também empregou na área administrativa «o uso intensivo da força, impondo regras, normas, princípios, parâmetros em todos os níveis» (LOUREIRO PINTO, 1985, pp. 9- 21) com o que asseguraria um estatuto orgânico exemplar para a Administração Pública.

Não há como negar a pretensão válida de ordenamento, funcionalidade e moralização da gestão pública, objetivos do Decreto-Lei n.º 200. O reordenamento estrutural, a revalorização de princípios clássicos, como o planejamento, a descentralização e a delegação do controle constituíram-se em princípios básicos.

A ascensão e apogeu do planejamento coincidem com a época de maior vitalidade do Decreto-Lei nº 200: a crença na suficiência criadora dos programas gerais, setoriais e regionais; até mesmo, por certo período, a visão estratégica do processo de desenvolvimento nacional, a formulação e a execução orçamentárias disciplinadas; por outro lado, a contabilidade pública e as licitações reordenadas.

Mas o que teria acontecido então para que, menos de 20 anos depois, clamássemos em uníssono contra o estado de coisas atual? Em outros termos: «Teria esse decreto as funções causais que lhe são atribuídas? Que impactos foram

substantivos? Que impactos foram adjetivos? O que é resultado de sua natureza intrinsecamente formal e o que defluiu da ambiência autoritária do processo modernizante, pós-64?» (LOUREIRO PINTO, 1985, p. 17).

A maioria dos especialistas concorda em que o «Decreto-Lei nº 200 marca início efetivo do processo de racionalização da Administração Pública no Brasil. Os princípios do planejamento, da descentralização e do controle teriam fixado os parâmetros para o processo decisório nacional, a flexibilidade administrativa e a garantia do controle dos atos dos administradores, segundo a regra de que a autoridade vem acompanhada da responsabilidade» (LOUREIRO PINTO, 1985, p. 17).

Mas o discurso da racionalidade é bem anterior. Mais sistematicamente ele nasce com o DASP. O contexto da sociedade nacional e do aparelho de Estado era outro, por isso a racionalidade era mais adjetiva do que substantiva.

De acordo com essa ideologia racionalizante, caberia, como coube de fato até meados do Governo Geisel, papel relevante ao planejamento. Aos poucos seu discurso foi perdendo substância — consequência da sua perda de *status* político no seio do Governo —, quando Simonsen assume, no Ministério da Fazenda, o comando da economia brasileira, já em crise. A curta passagem do mesmo Simonsen, no Governo Figueiredo, pela Secretaria de Planejamento da Presidência, marginaliza não só a doutrina como os próprios instrumentos de ação do planejamento, cujos códigos sua equipe não dominava.

A Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa, órgão central de um sistema de fato de reforma administrativa, inserida na órbita da SEPLAN-PR, aceita e contribui decisivamente para a emergência e relevância política do Programa Nacional de Desburocratização, privilegiado com o comando competente do Ministro Beltrão.

Esse é o primeiro momento decisivo para a perda de consistência e vitalidade do processo da Reforma Administrativa. O que era gênero, passa a ser espécie. A desburocratização, mera dimensão de um processo mais amplo de reforma e modernização, passa a ser gênero, da qual estas se tornam mero instrumento supridor de recursos financeiros e de mão-de-obra.

O segundo momento decisivo é a ascensão de Delfim Netto ao comando do planejamento. E a «pá de cal» não só para o planejamento, enquanto ideologia, método e instrumentos, sistema e estrutura, como em especial para a reforma administrativa, mal posicionada junto a uma elite de economistas pouco sensíveis à variável organizacional *latu sensu*.

Isso também não era inteiramente novo: em geral, o perfil do economista não o induz a colocar entre as variáveis das suas matrizes de viabilidade econômica, de custo-benefício, indicadores da capacidade operacional da máquina administrativa. Daí a

impressão de que programas e projetos são auto-executáveis, independentemente do grau de eficiência e eficácia do aparelho de Estado.

O planejamento estratégico ficou submerso diante dos instrumentos táticos, próprios da área ou da visão fazendária da economia. A área organizacional sobrou como apêndice incômodo; apenas reforço de um inquestionável e ostensivo núcleo de poder dentro do Governo.

Nem por isso a Administração deixou de modificar-se e evoluir: agravaram-se a centralização, o formalismo, a simetria, mais como conseqüência do estilo já decadente do Governo. Só que a função de modernização e reforma deixou de comandar esse processo. Ele se desenvolveu com ritmo próprio, ao sabor de interesses variados.

Mas isso não seria o pior. Naquele momento, como dissemos, tornou-se patente a falência do planejamento como instrumento por excelência da modernização administrativa, desde que já se questionava «a correlação entre a ideação do planejamento e a qualidade e racionalidade das decisões tomadas» (LOUREIRO PINTO, 1985, p. 18).

Basta confrontar a evolução do posicionamento de Delfim Netto em relação ao planejamento, para compreender o grau de desprestígio a que este foi submetido.

Como professor de Teoria do Planejamento, assim se definia na apresentação do seu livro «Planejamento para o Desenvolvimento Econômico»:

«As críticas acerbas que tem sofrido, algumas vezes, o tipo de planejamento a que estamos nos referindo têm duas origens distintas, mas claramente discerníveis. De um lado, as classes conservadoras têm uma compreensão muito inadequada do processo de desenvolvimento econômico, pensando-o basicamente em termos quantitativos e atribuindo valor mítico ao mercado, o que as leva a rejeitarem o planejamento por inútil; de outro as classes revolucionárias, vendo nele um instrumento eficiente das sociedades abertas para realizarem os ideais do bem-estar social, combatem-no por claras razões de ordem tática.

Para que o sistema de preços possa funcionar adequadamente, portanto, impõe-se que as modificações estruturais mais importantes sejam previstas e superadas antes de se tornarem um fator impeditivo da aceleração do desenvolvimento econômico. Este é o objetivo básico do planejamento.

Há um argumento que nos parece irrespondível. É ilusão pensar que existe a alternativa planejar ou não planejar, pois a única alternativa que existe, na realidade, é planejar bem ou planejar mal. Uma administração federal, estadual ou municipal ou mesmo privada, não deixa de planejar simplesmente porque não registrou de forma consciente as tarefas que terá de realizar no futuro. De uma forma ou de

outra, o seu comportamento no presente condiciona a maneira pela qual ela terá de enfrentar os problemas do futuro, o que significa que a ação presente determina em grande parte a sua ação futura.

Sem a formulação de um programa, essa administração tem as suas opções consideravelmente diminuídas, pode provocar sérios desperdícios dos recursos escassos para o desenvolvimento. A vantagem de conscientizar o programa futuro reside justamente na possibilidade da escolha, das alternativas mais adequadas para a consecução dos fins almejados» (DELFIN NETTO 1966, pp. IV, VI e VII).

Como Ministro-Chefe da Secretaria de Planejamento da Presidência da República, sua postura viria a ser diametralmente oposta, quase chocante para o titular da área. Talvez apenas absorvida pelo poder real de que era ele detentor no seio do Governo.

«... No Brasil não há centralização nenhuma. No Brasil há sequer planejamento. De forma que ele não pode ser centralizado. O que há são algumas linhas de política econômica em que se procura orientar os vários setores a trabalharem naquela determinada direção... Eu estava começando a minha vida e o Adhemar de Barros decidiu fazer um planejamento. Eu fiquei curioso e perguntei: 'Mas, Dr. Adhemar, por que o Senhor vai fazer um planejamento?' E ele me respondeu: Ih, rapaz, porque o primeiro trouxa que passa aqui eu dou o livro pra ele. E fica todo o mundo convencido de que tudo está planejado'... Nós chegamos a ter, em 1964, não sei, cinco planejamentos em execução ao mesmo tempo. Necessariamente, eles não têm nada que ver com a realidade, mesmo. Eu até suspeito que o Terceiro Plano, que não tem nenhum enunciado concreto, vai ter mais coisas que ver com a realidade do que todos os outros, simplesmente porque ele enuncia as políticas, ele enuncia os mecanismos para induzir as pessoas a se comportarem desta ou daquela forma...»

E concluía o Ministro-Chefe da Secretaria de Planejamento da Presidência da República:

«... O planejamento é uma prática muito pouco eficaz... Isto porque, no planejamento, o que é importante não é o planejamento físico. O importante é o planejamento dos preços, isto é, como se vai induzir as pessoas a fazerem exatamente o que elas têm que fazer... A planificação, quando tem muita eficácia, é um sistema eficaz de cópia, mas jamais um sistema de criação... Para a Economia como um todo, o planejamento é uma ilusão ...» (DELFIN NETTO, 1980, pp. 39-42).

Esse réquiem ao planejamento foi a herança deposta nas mãos do Ministro Sayad, na Nova República. E aí continuam enquistadas a modernização e a reforma administrativa, já agora, aparentemente, sob o comando explícito do Ministro da Administração, coadjuvado pelo Ministro Extraordinário da Desburocratização.

Uma espécie de Santíssima Trindade às voltas com o desafio de uma nova grande Reforma, prometida à sociedade brasileira.

Relatando outros posicionamentos manifestados no Seminário sobre o Decreto-Lei nº 200, promovido pela FUNDAPE, Loureiro Pinto sumaria: «... Jorge Hori examina com propriedade o contexto autoritário pré e pós-decreto, dentro do qual inúmeras e sérias distorções foram criadas. Dos efeitos perversos por ele detectados, destacam-se a concentração de recursos da União, a macromelia dos serviços paraestatais públicos, em todos os níveis, gerando custos elevados que neutralizaram seus objetivos principais, bem como as tentações corruptivas pela adoção de normas que, apesar de legais, não são éticas.»

A centralização também é vista como uma estratégia de controle governamental, bem «pensada», para Belmiro Castor. Seus efeitos, entretanto, longe de colimar tal objetivo, tornaram o Decreto disfuncional por ter ensejado uma metástase burocrática incontrolável em todos os níveis de Governo. Na realidade, o inchamento do aparato burocrático gerou quatro «fascínios», a saber:

- A crença na eficiência econômica setorial;
- A uniformidade, expressa nas tendências ao formalismo no centro e a simetria no aparato organizacional dos Estados e Municípios;
- O fetichismo da escala; e
- A mesmerização trazida pela crença da modernidade.

Embora a leitura fria do decreto não obvie tais interpretações, não resta dúvida tratar-se de um «capo lavoro» das elites modernizantes, expressando-se em uma das inúmeras tentativas de regular a ambiência política (LOUREIRO PINTO, 1985 pp. 18-19).

3. A visão convencional do processo de reforma administrativa

Tradicionalmente, a Reforma Administrativa tem sido vista como o esforço do aperfeiçoamento da máquina administrativa, objetivando, mediante sua constante racionalização, o aumento da sua eficiência e eficácia. Esse posicionamento, ainda que amplo e genérico, nos parece insuficiente.

O conceito amplo da reforma administrativa pode consistir em vê-la, na órbita federal, como o processo de mudança organizacional planejada das Administrações Direta e Descentralizada, aí incluídas suas relações com as Administrações Estaduais e Municipais, com as diferentes instituições representativas da sociedade civil e, em última instância, com o próprio cidadão.

Dessa ótica, o processo é bem mais abrangente do que sua conformação aos estreitos limites da Administração Federal propriamente dita. De qualquer forma, seu objetivo seria o de aperfeiçoá-la, como instrumento de realização das políticas públicas.

O objeto desse processo pode ou deve alcançar, isolada ou conjuntamente, além das quatro dimensões tradicionais: a institucional, a estrutural, a funcional ou operacional, e a comportamental, uma quinta dimensão, aquela das relações do aparelho de Estado com a sua variada clientela específica.

A intervenção modernizadora nessas cinco dimensões, cujos conteúdos serão, a seguir, mais bem explicitados, define a natureza multidisciplinar do processo de reforma administrativa, o que exige uma capacidade de formulação e de coordenação integrada e integradora. Só assim se poderá evitar o risco de tratar a reforma como um conjunto de compartimentos estanques, sujeitos, portanto, a concepções e metodologias individualizadas, redundando num todo heterogêneo e sem organicidade.

Os limites postos ao processo de reforma devem ser cuidadosamente analisados, para evitar conformá-lo, num plano ideal, muito além das possibilidades reais de sua efetiva implantação. Esses limites são, essencialmente, de natureza cultural, política, técnica e financeira.

A força de identificar o processo e reforma ou modernização administrativa com o aumento da racionalidade da burocracia estatal, acaba-se por dar exagerada proeminência à sua dimensão técnica. Entregue a especialistas das diferentes técnicas da área organizacional, esse equívoco é quase natural.

Entretanto, o processo da reforma é essencialmente político, e, secundariamente, técnico. Nessas condições, constituem seus limites básicos aqueles decorrentes do estágio cultural e político da sociedade brasileira, da qual o setor público, enquanto organização social, é uma amostra significativa. A tecnologia da mudança, ainda que relevante, é uma questão apenas secundária.

Por outro lado, preocupados com os resultados finais, delegada aos especialistas das suas diferentes dimensões e conteúdos a proposição das sugestões racionalizantes, desconhecem os responsáveis finais pelas decisões de implantação das propostas de mudança de seu custo final, em termos financeiros. Quando eles se evidenciam, revela-se a impossibilidade de sua implementação global, e uma saída infeliz tem sido a de, por razões ou interesses pouco claros, mudar aqui e ali, transformando o plano geral da mudança numa colcha de retalhos, sem muita coerência e logicidade.

Essa observação não inibe a validade de uma estratégia de implantação seletiva e gradual. Mas isso não se confunde com intervenções isoladas e aleatórias, diante da escassez de recursos para enfrentar o processo de mudança como um todo harmônico e integrado.

Algumas *premissas*, mesmo a partir dessa visão convencional do processo de reforma administrativa, devem servir-lhe de balizamento. De forma não-exaustiva, parece-nos importante citar:

- A Reforma é instrumental para o aperfeiçoamento do desempenho das funções do Estado², tendo como foco o cidadão ou as instituições destinatárias da sua ação, não se caracterizando, portanto, por ser uma finalidade em si mesma, para consumo intra-organizacional, tendo como foco o agente público, como seu destinatário final.
- A Administração Federal, objeto imediato da Reforma, não pode ser considerada de forma isolada, dentro do setor público nacional.

Ainda que a nova Constituição possa melhor caracterizar a Federação brasileira, a interpenetração dos três níveis de governo e suas respectivas administrações, na especialíssima federação do País de nossos dias, recomenda tomar em consideração que a exclusiva modernização da Administração Federal não se traduzirá em ganhos significativos se não for acompanhada de melhoria da eficiência, eficácia e efetividade das Administrações Estaduais e Municipais.

O estágio destas é, por assim dizer, limite seríssimo ao alcance da Reforma Federal. Este é um dado de realidade que, certamente, não escapará aos conhecedores dos meandros das relações intergovernamentais no Brasil, sobretudo diante de objetivos mais sérios de descentralização administrativa.

Trataremos mais aprofundadamente dessa relevante questão, quando do exame de uma proposta de agenda para a nova Reforma.

- A direção a ser imprimida ao processo da Reforma Administrativa será reveladora do posicionamento do agente público, em face do seu duplo papel de inovador e integrador social.

Será reveladora, ainda, da concepção que se faça das organizações públicas enquanto provedoras do interesse público, o que, em última instância, as legitima perante a sociedade, pelo que têm elas definida responsabilidade social a orientá-las a busca da eficácia organizacional.

- A melhor reforma não é aquela que a melhor inteligência dos seus agentes é capaz de produzir, mas aquela cuja habilidade política dos dirigentes seja capaz de tornar aceita e assumida pelos seus destinatários, sejam eles agentes públicos, instituições privadas, ou os próprios cidadãos.

Trata-se, portanto, prioritariamente, mais de competência e estratégia política de fazê-la passar e sustentar-se, do que habilidade técnica de formulá-la.

² Do ponto de vista ideal, a definição dessas funções do Estado, revestida sempre de um caráter dinâmico, deveria resultar de um processo tão democrático e participativo quanto possível.

As dimensões da Reforma Administrativa já foram anteriormente explicitadas. Conviria aqui apontar os principais conteúdos de cada uma daquelas cinco dimensões.

- A nível institucional, inseparável do ordenamento constitucional — e reside aqui um risco de a Reforma anteceder à nova Constituição —, constituem-se em objetos naturais de estudo, entre outros: a clara delimitação do campo de atuação das Administrações Federal, Estadual e Municipal, para desumir dele a competência, o poder e os institutos pertinentes à esfera federal, bem como as formas de articulação com a sociedade civil e os demais níveis de governo e suas administrações; além disso, a revisão de toda legislação pertinente ao direito administrativo.
- A nível estrutural, são objetos privilegiados de estudo: o desenho organizacional (funcionalidade e superposições) da macro e micro-organização das Administrações Direta e Indireta; a revisão estrutural e das atribuições dos principais sistemas que compõem a Administração Federal, e em casos especiais certos sistemas nacionais.

Merece amplo destaque, nesse nível, a questão do Sistema de Pessoal Civil da União. Questão essa sempre objeto de tratamento formal e, num plano ideal, quase sempre em contraste com a realidade das práticas político-administrativas correntes no País. Concurso, mérito, carreira, classificação de cargos, treinamento, são temas eternos e ainda não satisfatoriamente resolvidos, na busca da profissionalização da função pública brasileira, ao longo de quase cinco décadas.

O tratamento meramente jurídico dessas questões, inclusive a do novo Estatuto, será sempre insuficiente, já que subjacente a ele está a concepção política que se faz do Estado e dos seus agentes.

- A nível funcional ou operacional, coloca-se a questão dos princípios básicos da ação administrativa federal. Nesse terreno, reconheça-se, avançou largamente a Reforma de 1967, com as críticas já aqui apontadas. A experiência desses quase 20 anos de prática será extremamente útil, não só para a sua revisão, como, especialmente, para a inserção de outros princípios ou a redefinição dos antigos.

No domínio da tecnologia administrativa e, em especial, a gerencial, reside um dos maiores desafios à nova Reforma. Não é apenas uma questão de métodos e procedimentos. Ela vai mais longe. Os melhores analistas da eficácia da ação administrativa do Estado são concordes em assinalar a baixa capacidade gerencial do setor público como grande responsável pelos baixos níveis de utilização dos já escassos recursos públicos, o que se torna crítico, especialmente, num período prolongado de agravada crise econômico-financeira do País.

- A nível comportamental situa-se, a nosso entender, o maior problema a ser enfrentado pela Reforma. Aqui a questão não é técnica senão adjetivamente. Ela é substantivamente cultural. E nesse terreno não há milagres. Há necessidade de compatibilizar os valores gerais, próprios da sociedade brasileira, e os do setor público, em particular, o estágio cultural deles decorrente, com a filosofia e o estilo administrativo pretendido pela Nova República. Mas a definição deste não pode ser arbitrária, sob pena de novamente termos uma reforma formal e inaplicável.

O discurso da profissionalização pela capacitação e valorização do servidor público, em especial quanto à Administração Direta, está gasto pelo tempo e pela limitação dos seus resultados. Vencer a alienação decorrente de uma inegável proletarianização da Administração Direta é batalha tão difícil quanto a de superar a alienação oposta, aquela do setor indireto, que tanto tem comprometido o sentido social da intervenção do Estado, via suas entidades descentralizadas.

- Finalmente, a nível das relações da Administração com sua clientela específica, é preciso ter em conta a passagem de um sistema autoritário e auto-suficiente para um sistema mais democrático, criando-se espaços e canais administrativos para a manifestação dos interesses dos diferentes segmentos da sociedade, cujos conflitos naturais cabe ao Estado administrar, através do seu aparelho burocrático, igualmente democratizado. Todavia, por não serem novas, as questões aqui levantadas, até por tradição, correm o sério risco de se verem tratadas pela forma convencional das reformas anteriores. Concordamos por essa razão com Loureiro Pinto, quando este adverte, lembrando o Decreto-Lei nº 200:

«Na visão multifacetada do Decreto, as diversas análises conduzem a uma indagação: se tal legislação reflete matrizes culturais autoritárias, atenuadas por breves intervalos de desenfaturação da modernização administrativa, e se tais matrizes não parecem em vias de anulação, pode-se prever preservação ou repetição em tempos próximos?

«Infelizmente — prossegue o autor — a resposta parece ser afirmativa. Historicamente, a tecnificação da Administração Pública brasileira tem-se acentuado, sem hiatos, desde a Revolução de 30.

«Na área federal, a criação de poderosos estamentos tecnocráticos nas atividades fiscais e de gestão de complexos mecanismos nos setores energéticos, de saneamento básico e previdenciário apontam no sentido de maior tecnificação. Nos Estados e Municípios, a simetria de modelos e os requisitos de funcionamento sincrônicos desses setores instilou pressões também tecnificantes, tudo agora estimulado pela difusão da informática.

«Para o setor privado, a legislação corporificada no Decreto-Lei nº 200 introduziu certeza de relações com o Governo, produzindo interesses fortes na sua preservação.

«O setor público, representado pelas estatais, seguramente preferirá ver o Decreto revogado, pois tolhe sua flexibilidade.

«A criação de um verdadeiro sistema democrático, descentralizado, tornaria, entretanto, tal legislação desnecessária, já que se assenta em parâmetros centralizadores e uniformizadores. Uma verdadeira federação daria a cada um dos níveis de Governo normas próprias e peculiares. Resta saber como os saudosistas da tradicional cultura político-administrativa reagiriam diante de tanta liberalidade política.» (LOUREIRO PINTO, 1985, pp. 20- 21).

4. Uma proposta alternativa para a nova reforma administrativa

É precisamente a busca de um modelo de atuação mais democrática e conseqüente da burocracia estatal, como pressuposto, que nos anima na especulação de uma proposta alternativa para o processo da nova Reforma, atualmente em marcha.

Partimos do compromisso político do Governo com a comunidade: ser agente de mudanças. De mudanças significativas de natureza econômica e social. Esforço apoiado em sacrifícios mútuos, mediante uma intervenção do Estado mais justa e eficaz, sem desperdícios, valorizando o que é essencial e desprezando o meramente útil ou supérfluo. A ação administrativa é a forma natural dessa intervenção.

Os governos se sucedem nas promessas, propostas e ações, vinculadas a um conjunto de políticas públicas. Todos aqueles que assumem postos estratégicos para a realização daquelas intervenções acabam, de certa forma, frustrados diante dos resultados limitados «do que lhes foi possível» realizar. Mais, acabam angustiados diante do desencanto e da revolta da comunidade, acalentada no seu sonho fantástico de mudanças radicais, de curto e curtíssimo prazos. Explicações, justificativas e até acusações se avolumam, compondo um quadro complexo quanto à real capacidade da Administração para a operacionalização daquelas políticas.

Há, por assim dizer, uma distância profunda «entre o nível da formulação política e aquele da realização institucional, tanto no campo do conhecimento, quanto no da prática administrativa» (GARCIA, 1985 pp. 56-57). Essa evidência nos remete a um questionamento mais sério, seja sobre a adequação e efetividade das políticas formuladas — *si et in quantum* — seja sobre a capacidade, propriamente dita, de sua implementação pela Administração.

Considere-se, por um lado, a dificuldade real de auto-análise típica da Administração e própria dos governos, bem como, por outro lado, a deficiência da análise externa das realizações governamentais, pelos óbices e sonegações já tradicionais, e ter-se-á um quadro extremamente simplista de responsabilização generalizada da burocracia pelo baixo índice de realização dos governos. A isso

contribuem as reconhecidas disfunções próprias da burocracia, sobretudo a estatal.

Uma das causas mais freqüentemente apontadas como responsável pela insuficiência da ação programática do Governo é a centralização e formalização excessivas, decorrentes do próprio modelo burocrático de organização e funcionamento da Administração Pública. Modelo esse largamente autoritário, de difícil questionamento e mudança.

Resulta que as sucessivas tentativas de reforma objetivaram, em última instância, correções e aperfeiçoamentos desse mesmo modelo. Esses fatores, tirante a natural evolução da Administração no acompanhamento da própria evolução da sociedade brasileira, que se foi modernizando, acabaram-se revelando insuficientes no seu aspecto mais importante, ou seja, no aumento do índice de implementação das políticas públicas.

Daí a idéia de orientar a nova Reforma por um caminho mais pragmático e comprometido com as intervenções prioritárias do Estado.

Como já ressaltamos, o pressuposto para a Reforma, no momento histórico por que passamos, é sua orientação para a busca, o desenvolvimento e a difusão de um modelo mais democrático para a organização administrativa do Estado. Isso implica não desconhecer a dimensão política subjacente a essa ação administrativa.

Implica, também, reconhecer que a realização em níveis mais elevados dos objetivos das políticas públicas não se reduz à estrita ação da burocracia de Estado — como se tudo dependesse, exclusivamente, dela — mas da sua capacidade de articulação com outros segmentos sociais, mediante a redefinição de papéis, cristalizados ao longo da história.

Uma nova filosofia de ação, um novo estilo administrativo, uma nova organização do aparelho de Estado são necessários; mas, ainda assim, insuficientes para um processo administrativo mais dinâmico e de responsabilidade social mais ampla. É preciso dar-lhe complementaridade com a atuação institucional do setor privado e, ao final da escala, com a do próprio cidadão. Talvez, para tanto, tenhamos que desmistificar a idéia de que a contribuição da sociedade para com a administração da coisa pública se esgota na exação tributária. Tudo o mais seria por conta do Estado, inclusive o controle de suas próprias ações e resultados dela.

A nova Reforma deve abrir perspectivas, através da organização pública, para uma atitude menos passiva da sociedade, a quem não resta outra alternativa senão aquela, *a posteriori*, de punir os maus governos pela derrota nas urnas, quando isso lhes é permitido, num regime democrático.

Modernizar a Administração, fazendo dela um instrumento propulsor e não um freio ao desenvolvimento da sociedade é um desafio eterno. E também, por

vezes, uma proposição oportunista, enganosa e piegas, quando formulada a partir de premissas restritivas, levianas e demagógicas. A Nova República, comprometida com uma nova postura, não pode repetir um processo convencional de reforma tecnocrática da Administração desvinculado de um comprometimento com realizações concretas.

A nova Reforma, a quem se assina esse desafio, não pode se permitir uma visão estreita capaz de colocar, como sempre, o problema ao nível da operação mecânica dos sistemas administrativos, da formação e desenvolvimento dos recursos humanos como um objetivo em si mesmo, e a reformulação estrutural, como arranjos racionais ou compromissos para o compartilhamento do poder.

Certamente nada disso é novo. Mas não custa tentar reequacionar o problema.

Uma nova postura importa uma visão menos feudal, departamentalizada, legalista, mecanicista, enfim menos burocrática da Administração.

No já referido Seminário sobre o Decreto-Lei nº 200, promovido pela DUNDAP, Ramon Garcia (1985, pp. 55-82) teve ocasião de chamar a atenção para a estruturação de redes, como forma alternativa de organização e gestão. Nele nos inspiramos em largas passagens para este posicionamento.

Dentro de um contexto mais democrático e participativo, a Administração, independentemente de sua configuração formal e dos seus sistemas de apoio, pode ser vista como um conjunto de redes, com diversos elos de interligação, em diferentes níveis, onde ressalta um certo grau de flexibilidade dos chamados grupos informais, canais privilegiados no processo de formação das decisões públicas.

As principais políticas de governo, resultantes da agenda política e da articulação dos partícipes de sua discussão, emergentes interna ou externamente à Administração— até mesmo de forma combinada — se expressam através de um conjunto de programas prioritários, nos diferentes setores de atuação do Estado, com atores ocupantes de variadas posições dentro de uma macrorrede. Esses atores estão dispersos seja pela Administração Federal (direta ou indireta) exclusivamente, ou associados a outros nas esferas estadual e municipal, em programas verticalizantes, ou, ainda, associados a agentes do setor privado.

Essa proposta alternativa seria partir da identificação dos principais programas para a realização das diferentes políticas públicas; a identificação dos principais gestores desses programas, suas vinculações institucionais, seu posicionamento nessa rede de interrelações e interdependência; a formação real e ideal dessa rede, com eventual incorporação a ela de outros segmentos pertinentes, mas formalmente dissociados dela para, a partir disso, quase como um processo de tomografia administrativa, encontrar os nós, os pontos de estrangulamento da ação implícita para a realização daqueles programas.

Como consequência, chegaríamos a necessidades de intervenção institucional, estrutural, funcional, comportamental e de relacionamento com a clientela ou público-alvo desses programas. Como se percebe a proposta é de um procedimento inverso do tradicional.

Definidas as áreas de resultado na consecução das políticas públicas e obtida a avaliação da capacidade operativa dessas redes nelas envolvidas, a Reforma se orientaria, pragmaticamente, por esses resultados. Isso evitaria investimentos humanos e financeiros em correções tecnicamente até corretas em setores pouco significativos ou alienados da ação prioritária do Governo que, estimulados pela onda reformista, até por um compreensível efeito-demonstração, detonariam, no seu âmbito específico, processos de reforma como um fim em si mesmo.

Essa nova estratégia asseguraria economicidade e objetividade ao processo de reforma e, mediante a identificação clara pela comunidade da objetividade desse processo, manteria articulada, agora dentro de um regime democrático de canais de representação desbloqueados, uma pressão política externa constante pelo prosseguimento e aprofundamento da reforma, incapaz de ser contida pelo natural acomodamento congênito à Administração Pública. O controle por resultados seria de domínio público, aferido mais facilmente, liberado do controle estrito dos gabinetes oficiais, como se verifica quando a reforma é «propriedade exclusiva da própria Administração», em última instância objeto dela.

Adaptada do texto de Ramon Garcia (1985, pp. 62-64), apontamos a seguir o que nos parece poderia ser a orientação central da Reforma — visando à adequação do aparelho de Estado para a consecução das políticas públicas:

- o aperfeiçoamento da *integração institucional*, através da «articulação de elementos isolados de um mesmo sistema ou de sistemas diferentes», o que sempre acaba sendo revelado pela emergência de problemas decorrentes da rigidez e fragmentação estrutural daqueles sistemas;
- o fomento da *intermediação institucional*, assumindo-o, estimulando-o ou dele participando, promovendo «a colocação em contato de pessoas, necessidades, ou interesses legítimos que se encontram separados por desconhecimento ou barreiras burocráticas desnecessárias»;
- o favorecimento da *articulação de grupos informais*, abrangendo «um conjunto de atividades que se expressam através de redes pessoais e informais de relacionamento. Quaisquer grupos de interesses, por exemplo, reúnem em bases informais pessoais com várias qualificações profissionais e que podem pertencer a diferentes setores de uma organização ou distintas instituições»;
- o estímulo à *coordenação de projetos*, mediante a ação mais democrática de grupos de trabalho, com a finalidade de «provocar mudanças de curso de uma

organização ou, ainda, promover maior integração entre instituições diferentes ou propiciar apoio institucional a projetos de caráter interorganizacional»;

- a capacitação no gerenciamento de rede, instrumentando uma massa crítica de agentes para «as necessidades operativas da rede, assegurando o fluxo de decisões, de informações e de recursos materiais indispensáveis ao seu pleno funcionamento»;
- a *facilitação de rede*, mediante a identificação e «remoção de dificuldades ou obstáculos, devidos à rigidez burocrática. Em um contexto regional ou local, assume um caráter estratégico, pois procura realizar no plano local diretrizes políticas de caráter mais geral. Abrange um conjunto de atividades, tais como: expedição e acompanhamento; consultoria e assistência técnica; orientação e intermediação; treinamento de quadros locais;
- a *edificação institucional*, orientando as ações da Reforma para o «aperfeiçoamento de redes ou de instituições». O «edificador» procurará mostrar que as ações estratégicas de uma rede (ou organização) só teriam sentido quando contribuem para a afirmação de uma dada «identidade organizacional», que se obtém quando se aprofundam as questões relativas aos valores normativos e ao sentido de missão da instituição».
- a *negociação de rede*, através da qual a Reforma objetivaria, através de mecanismos especiais, «resolver não só os conflitos internos de interesses, entre unidades e indivíduos, como também procurará proteger os interesses legítimos de unidades ou indivíduos das exigências totalitárias e coercitivas dos grandes sistemas organizados».

Enfim, lastreia-se nessa visão a proposta alternativa para o processo da nova Reforma. Com isso se pretende assegurar uma visão utilitarista do processo, mais adequada às restrições do País a um processo amplo e generalizado, mais demorado e custoso.

4.1. Macrotemas para a reforma administrativa

Dentro desse espírito, entretanto, é possível vislumbrar que o aperfeiçoamento das redes de execução dos programas prioritários de governo terá rebatimentos necessários num conjunto de problemas ou aspectos já tradicionais na Administração Pública.

Há, por assim dizer, um certo número de macrotemas que a Reforma terá de abordar, inevitavelmente.

4.1.1. A repartição de tarefas/funções entre a União, os Estados e os Municípios

Trata-se de matéria de fulcro constitucional, mas de clara repercussão na esfera estrutural e funcional das respectivas administrações dos três níveis de governo.

Seria de todo conveniente que a Reforma avançasse na descaracterização da simetria hoje existente, supondo-se o Brasil, um país homogêneo. Conviria

estabelecer uma tipologia básica de Estados e Municípios, como parâmetro para a definição das responsabilidades próprias, exclusivas ou concorrentes, de cada um daqueles três níveis administrativos.

4.1.2. A Descentralização Administrativa

Este se apresenta como o tema predileto da Nova República. A Reforma, portanto, deverá dispensar-lhe cuidadosa atenção, examinando-lhe os desdobramentos possíveis, que compreendem, pelo menos, como aspectos principais:

- A descentralização intergovernamental, entendida como a transferência de funções, no todo ou em parte, para os outros níveis de governo. Trata-se da estadualização e municipalização de ações federais. Este objetivo, de largo alcance político e administrativo, depende da efetiva capacidade dos Estados e Municípios em operacionalizar satisfatoriamente as atribuições transferidas. Dentro da heterogeneidade administrativa brasileira, essa descentralização não pode ser simétrica, nem irreal. Aportes financeiros suplementares aos Estados e Municípios não suprem, de pronto, a fragilidade administrativa desses níveis, salvo raríssimas exceções.
- A desconcentração intragovernamental, concebida como a delegação de atribuições aos níveis periféricos da administração federal, em especial aos segmentos dela que representam interfaces com as administrações estaduais.
- A descentralização intragovernamental, com passagem de atribuições de órgãos da Administração Direta para entidades da Administração Indireta, já existentes ou a serem criadas. Nada impede que a Reforma, reexaminando a descentralização existente, corrija distorções, revertendo aqui e ali excessos injustificados de descentralização.
- A regionalização da ação administrativa federal, para dar conseqüência ao planejamento regional, através das Superintendências de Desenvolvimento Regional e de outros órgãos, nos setores de execução direta pela União.
- A administração dos programas federais de execução pelos Estados, mediante convênio.

A estratégia adotada pela União de centralizar recursos e descentralizar a execução via Estados ou Municípios, redundou na grande importância da chamada administração convenial. Hoje, grande parte dos Estados mais carentes de recursos próprios somente pode realizar parte da manutenção de serviços já existentes ou investimentos para a sua ampliação através de recursos obtidos via programas federais setoriais.

As administrações estaduais desempenham, assim, dois conjuntos de ações: um decorrente das ações próprias do Estado; outro decorrente de programas de interesse federal. Não é difícil compreender que grande parte do esforço de modernização da Administração Federal se perderia na hipótese, muito provável, de suas políticas e programas ficarem sob a responsabilidade executória de máquinas administrativas estaduais obsoletas e ineficazes.

Dentro dessa alternativa de a Reforma centrar-se nas redes, é fundamental a identificação dos elos com as Administrações estaduais, para que os segmentos destas, envolvidos na execução dos programas federais, sejam de imediato, objeto também de modernização.

4.2. A revisão dos grandes sistemas administrativos

À época da Reforma de 1967 imperava na teoria administrativa um certo deslumbramento quanto à forma sistêmica de organização. Criaram-se, ao nível federal, pesados sistemas administrativos. Depois de tantos anos de maturação, conviria analisar se teriam eles conseguido superar a fase de definição formal para a de um desempenho adequado, assegurada pelo relacionamento harmônico e orgânico dos seus órgãos centrais, com os setoriais e seccionais. Não é demais salientar que a forma sistêmica de organização exige além da competência técnica para a definição das funções dos seus componentes, uma vontade política de abrir mão de parte do poder, em favor do órgão central na sua ação normativa. Em contrapartida, esse mesmo órgão central não pode exacerbar sua autoridade, hipertrofiando-se à custa da minimização da ação setorial e seccional.

4.3. As Empresas Públicas devem constituir um capítulo especial na nova Reforma. Justificabilidade, qualidade de desempenho em face da sua missão social, formatação e dimensões organizacionais, superposição com outros órgãos e entidades são alguns dos critérios que deverão nortear-lhes o exame e eventual intervenção por parte da Reforma.

Cuidado especial deve merecer o relacionamento entre as grandes empresas públicas federais e as suas subsidiárias estaduais, praticamente manietadas diante do grau de centralização exercido pelas «*holdings*» nacionais.

4.4. Os organismos de proteção e controle pela comunidade, idéia longamente amadurecida e coberta por iniciativas isoladas, seja a nível federal ou, mais consistentemente, em alguns Estados da Federação, devem merecer, igualmente, atenção da Reforma. Diante do compromisso político do Governo com a Nação, de participação e transparência da ação governamental dentro de um regime democrático, conviria refletir seriamente sobre a criação de um canal específico para o exercício desse direito, já que a representação pelos canais políticos tradicionais,

desgastada e despreparada, não tem assegurado à comunidade a devida expressão dos seus direitos e interesses.

4.5. Finalmente, as relações do Poder Executivo com o Legislativo e o Judiciário passam, necessariamente, por mecanismos administrativos, ainda que o seu conteúdo seja, especialmente no caso do Legislativo, eminentemente político. Os órgãos de assessoramento parlamentar e de relações com o Judiciário são, via de regra, no Brasil, conservadores, formalistas, de certa forma alienados quanto às exigências de uma ação mais pronta e eficaz da Administração. Merecem, portanto, aquelas relações fazer parte da agenda da nova Reforma.

Naturalmente, os mecanismos de coordenação da Reforma, em estreita sintonia com os compromissos do Governo, deverão compor a agenda final do processo de reforma, assegurando sua ampla discussão pelo conjunto dos participantes legitimamente interessados na questão.

5. Conclusões

O longo período autoritário pelo qual o País passou acarretou não só aos Governos revolucionários, mas também à própria Administração Pública, um enorme desgaste junto à opinião pública. Coincide com o momento histórico da reconstrução democrática uma grande aspiração social por uma melhor administração da intervenção do Estado em favor dos interesses sociais.

Sente-se a comunidade disposta a um voto de confiança, a participar dessa ingente tarefa de reconstrução ou de, pelo menos, aperfeiçoamento da máquina administrativa.

A verdade é que essa máquina passou por um dramático processo de proletarização. Há meio século ou menos, faziam uso dos serviços públicos segmentos da elite social: as escolas públicas tinham o melhor serviço; os postos de saúde, a melhor atualização contra as doenças endêmicas e a prevenção; os hospitais públicos eram modelares: e assim por diante. Aos poucos, seja pela explosão da demanda das classes menos favorecidas, seja pela progressiva escassez de recursos para uma oferta maior e melhor qualificada, baixaram os níveis de atendimento. A classe média ascendente encontrou nas estruturas privadas, que tiveram seu mercado alargado, melhores serviços. Apenas as classes de renda mais baixa, e os sem renda, continuaram a utilizar as redes tradicionais dos serviços públicos da área social.

Como efeito de causalidade circular, os padrões administrativos foram descurados. Proletarizados os serviços públicos, na falta de canais de articulação e de pressão

política, contidos pelo sistema autoritário e repressor, contentaram-se os usuários com a precariedade da prestação do Estado, amedrontados, ainda, pela possibilidade da perda de acesso ao que lhes restou.

Assiste-se, atualmente, a uma reversão dessa tendência. Primeiro porque a classe média baixa foi duramente atingida pela crise econômica e voltou a procurar os serviços públicos; segundo, porque liberalizado o regime ou, pelo menos, a articulação social, não está a população tão passiva quanto permaneceu nesses 20 anos.

Essa pressão irrompe Administração adentro e obriga ao repensar da ação política e programática do Governo. A Administração torna-se uma arena de reivindicações e protestos.

É a pressão por mudança, por reformas, de que falamos no início destas considerações.

A essa participação renovada da sociedade soma-se a abertura para a participação interna dos servidores públicos. Não para a discussão, interesseira e exclusiva, da questão salarial ou de aspectos técnicos dos tradicionais planos de cargos e salários, da carreira, do treinamento, e outras dimensões da administração de pessoal. Para animar essas questões existem as associações, e talvez no futuro, os sindicatos. Trata-se de permitir aos servidores questionar os objetivos, as políticas, os programas, a utilização dos recursos dos órgãos e entidades a que pertencem, trata-se de restituir-lhes a possibilidade da recuperação do sentido de «servir ao público», de onde lhes vem a denominação genérica. Isto é, reencontrarem eles próprios a cidadania e a responsabilidade que o cargo ou emprego público lhes acarreta.

A Reforma não pode, neste momento histórico, perder qualquer das duas contribuições participativas, para transformar-se na obra exclusiva de especialistas técnicos, com a sanção dos dirigentes políticos.

A seletividade e o ritmo, a estratégia e as táticas de sua concepção e implantação precisam dessa sintonia com a sociedade em geral e com o corpo social da própria Administração.

Partir das ações efetivas, dos programas prioritários que expressam as políticas públicas, base do compromisso político e da legitimidade dos detentores do poder, é certamente uma forma alternativa de iniciar a Reforma que, na pior das hipóteses, será gratificante, ainda que sujeita às dificuldades de uma tentativa pioneira.

Referências bibliográficas

DELFIM NETTO, Antonio. Planejamento para o desenvolvimento econômico. São Paulo: Pioneira/ EDUSP. 1966. 127p.

_____. Manter o desenvolvimento e reduzir a dependência externa s.l.p. SEPLAN/PR. 44p. Palestra proferida na ESP. 1980.

GARCIA, R. M. Alternativas organizacionais; as redes institucionais de apoio à produção local de alimentos. In: FUNDAP — Fundação do Desenvolvimento Administrativo. Administração Pública Brasileira — 1964/- 84. São Paulo, 1985. p. 55-85 (Documentos de Trabalho, 4).

LOUREIRO PINTO, Aluizio. O Decreto-Lei nº 200 como estratégia de modernização institucional. In: FUNDAP — Fundação do Desenvolvimento Administrativo. Administração Pública Brasileira — 1964/84 São Paulo, 1985p. 5-21 (Documentos de Trabalho, 4).

RSP

Normas para os colaboradores

A Revista do Serviço Público (RSP) é editada pela Enap. Publica trabalhos inéditos, no Brasil, de autores nacionais e estrangeiros, sobre Estado e Sociedade, Políticas Públicas e Gestão Pública.

Em março de 2014, a RSP passou a utilizar o Sistema Eletrônico de Editoração de Revistas (SEER ou OJS). Portanto, as submissões de artigos devem ser feitas exclusivamente pelo sítio da Revista e seguir as instruções lá disponíveis:

<http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP>

Condições para submissão

O trabalho submetido deve ser original e inédito, e não deve estar em avaliação para publicação por outra revista; caso contrário, deve-se justificar em campo específico no sítio da Revista - Comentários ao Editor.

Declaração de direito autoral

A RSP adota a licença Creative Commons (CC) do tipo Atribuição – Uso Não-Comercial (BY-NC). Essa licença permite que outros remixem, adaptem e criem obra licenciada, sendo proibido o uso com fins comerciais. As novas obras devem fazer referência ao autor nos créditos e não podem ser usadas com fins comerciais, porém não precisam ser licenciadas sob os mesmos termos dessa licença.

Política de privacidade

Os nomes e endereços informados nesta revista serão usados exclusivamente para os serviços prestados por esta publicação, não sendo disponibilizados para outras finalidades.

ENAP – Escola Nacional de Administração Pública
Diretoria de Comunicação e Pesquisa
SAIS Área-2A Brasília, DF – CEP 70610-900
Tel: (61) 2020 3327
E-mail: editora@enap.gov.br

BUROCRACIA DE MÉDIO ESCALÃO: PERFIL, TRAJETÓRIA E ATUAÇÃO

O livro discute os principais resultados obtidos pela pesquisa Burocracia de médio escalão no Governo Federal, que almejou caracterizar quem são e o que fazem esses ocupantes de cargos intermediários do Governo Federal em diferentes setores. Esta coletânea traz importantes reflexões sobre o Estado brasileiro, especialmente no que diz respeito a sua burocracia. Assim, esperamos que o livro contribua tanto para os acadêmicos interessados no funcionamento do governo e de sua burocracia quanto para a sociedade e, especialmente, para os gestores públicos responsáveis por formular e implementar políticas públicas, sobretudo de gestão de pessoas.



SISTEMA DE ESCOLAS DE GOVERNO DA UNIÃO: PERFIL, IDENTIDADE E DESAFIOS PARA INSTITUCIONALIZAÇÃO

O Caderno tem por objetivo apresentar os resultados da pesquisa realizada pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap), voltada para o levantamento e sistematização de informações de Escolas de Governo, com vistas a delinear perfis e oferecer suporte a programas estratégicos de integração e fortalecimento dessas instituições. A publicação descreve, em sete capítulos, a sequência dos estudos realizados e apresenta dados inéditos e inovadores.



REPOSITÓRIO INSTITUCIONAL DA ENAP: UM PROCESSO DE CONSTRUÇÃO COLETIVA DO CONHECIMENTO

O caderno apresenta o desenvolvimento do Repositório Institucional da Enap, e possui a seguinte organização: (i) introdução, onde se contextualiza o repositório; (ii) a concepção e o planejamento do repositório, onde há uma destaque para o *benchmarking* e o processo de construção coletiva para se obter o melhor modelo de organização e disponibilização da produção intelectual da Enap; (iii) a implementação do repositório, destacando as políticas adotadas, a arquitetura da informação, o conjunto de metadados, a política de direitos autorais, etc.; (iv) a disseminação e gestão do repositório, tratando de temas como a capacitação das equipes, o povoamento do repositório, estratégias de divulgação e o monitoramento, avaliação e evolução do repositório; e finalmente (v) as lições aprendidas, onde se menciona quais os desafios enfrentados e estratégias para construir um sistema de gestão da informação utilizando a inteligência coletiva da Enap.



Para conhecer ou adquirir as Publicações Enap, visite o site
www.enap.gov.br

CARTÃO DE AQUISIÇÃO DE PUBLICAÇÕES

Para adquirir nossos periódicos, envie-nos este cartão preenchido através de fax ou correio juntamente com o comprovante de pagamento ou nota de empenho.

Nome/Instituição:

CPF/CNPJ:

Endereço:

Cidade:

UF:

CEP:

Telefone:

Fax:

E-mail:

Revista do Serviço Público

Periodicidade: trimestral

Assinatura anual: R\$ 40,00

- Ano 65 – 2014
- Número avulso: R\$ 12,00 Edição no
- Exemplar avulso anterior a 1997: R\$ 8,00

Cadernos Enap

- 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17
- 18 19 20 21 22 23 24 25 26 27
- 28 29 30 31 32 33* 34 35 36 37
- 38 39 40

Preço unitário: R\$ 10,00

(*) Caderno 33 (2 volumes): R\$ 20,00

Outros

Formas de pagamento

Os interessados em adquirir as publicações Enap poderão dirigir-se diretamente à sede da Escola em Brasília ou solicitá-las por fax ou pelos Correios, informando os títulos das publicações e endereço completo para entrega.

O pagamento pode ser realizado por meio de uma das formas a seguir:

1. Nas agências do Banco do Brasil:

- Compareça ao caixa e solicite o depósito do valor das publicações na Conta Única do Tesouro Nacional, Agência 1607-1 Conta 170.500-8, informe seu CPF ou o CNPJ de sua instituição e o código identificador 11470211401288187.
- Posteriormente, encaminhe o comprovante de depósito juntamente com o Cartão de Aquisição para a Enap.

2. No sítio do Banco do Brasil (www.bb.com.br), por meio de transferência entre contas correntes (para clientes do Banco do Brasil):

- Acesse sua conta.
- Na guia “Transferências”, clique em “para Conta Única do Tesouro”.
- Digite o valor total das publicações solicitadas.
- No campo “UG Gestão finalidade”, digite o código identificador: 11470211401288187.
- No campo CPF/CNPJ, digite o seu CPF ou o CNPJ de sua instituição.
- Em seguida, prossiga com a transação normalmente, como se fosse uma transferência comum entre contas correntes.
- Imprima o comprovante e encaminhe-o para a Enap juntamente com o Cartão de Aquisição.

3. Nos terminais de autoatendimento do Banco do Brasil (para clientes do Banco do Brasil):

- Na tela principal, selecione a opção “Transferência”.
- Na próxima tela, selecione a opção “Conta corrente para Conta Única do Tesouro”.
- Em seguida, digite o valor total das publicações solicitadas e tecle Ok.
- Na próxima tela, digite no campo Identificador 1 o código 1147021140128818-7 e no campo Identificador 2 o seu CPF ou o CNPJ de sua instituição.
- Prossiga normalmente com a transação, como uma transferência comum.
- Encaminhe posteriormente o comprovante de transferência juntamente com o Cartão de Aquisição para a Enap.

4. Enviar nota de empenho (com original anexado) em nome de: Enap Escola Nacional de Administração Pública – CNPJ: 00.627.612/0001-09, UG: 114702, Gestão: 11401

5. Enviar por fax ou pelos Correios, a Guia de Recolhimento da União (GRU Simples) paga no Banco do Brasil com o valor das publicações. Acesse o link “Como adquirir” na página da ENAP para mais informações.



Escola Nacional de Administração Pública

Diretoria de Comunicação e Pesquisa

SAIS – Área 2-A – 70610-900 – Brasília, DF

Tel: (61) 2020 3096 / 2020 3092 / 2020 3186 / 2020 3072 – Fax: (61) 2020 3178

CNPJ: 00 627 612/0001-09

www.enap.gov.br – publicacoes@enap.gov.br