

RSP

Brasília – 2018

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: Francisco Gaetani

Diretora de Formação Profissional e Especialização: Iara Cristina da Silva Alves

Diretor de Educação Continuada: Paulo Marques

Diretor de Inovação e Gestão do Conhecimento: Guilherme Alberto Almeida de Almeida

Diretor de Pesquisa e Pós-Graduação Stricto Sensu: Fernando de Barros Filgueiras

Diretora de Gestão Interna: Camile Sahb Mesquita

Conselho Editorial: Antônio Sérgio Araújo Fernandes (Universidade Federal da Bahia - UFBA); Andre Luiz Marengo dos Santos (Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS); Armin Mathis (Universidade Federal do Pará UFPA); Barry Ames (University of Pittsburgh - Estados Unidos); Carla Bronzo Ladeira (Fundação João Pinheiro - FJP); Celina Souza (Universidade Federal da Bahia - UFBA); Claudia Avellaneda (Indiana University - Estados Unidos); Fernando Luiz Abrucio (Fundação Getúlio Vargas - FGV-SP); Francisco Longo (Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas - Espanha); Frank Fisher (Rutgers University - Estados Unidos); Guy Peters (University of Pittsburgh - Estados Unidos); James L. Perry (Indiana University Bloomington - Estados Unidos); José Antônio Puppim de Oliveira (Fundação Getúlio Vargas - FGV-SP / United Nations University - Estados Unidos); José Carlos Vaz (Universidade de São Paulo - USP); Marcelo Fabián Repetto (Universidad de Buenos Aires - Argentina); Marco Aurélio Chaves Cepik (Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS); Marcus André Melo (Universidade Federal de Pernambuco - UFPE); Maria Paula Dallari Bucci (Universidade de São Paulo - USP); Maria Rita Loureiro (Fundação Getúlio Vargas - FGV-SP); Mariana Llanos (German Institute of Global and Area Studies - Alemanha); Michael Barzelay (London School of Economics - Reino Unido); Nuria Cunill Grau (Universidad De Los Lagos - Chile); Paulo Carlos Du Pin Calmon (Universidade de Brasília - UnB); Tânia Bacelar de Araújo (Universidade Federal de Pernambuco - UFPE).

Conselho Científico: Fernando de Souza Coelho (Universidade de São Paulo - USP); Frederico Lustosa da Costa (Universidade Federal Fluminense - UFF); Gabriela Lotta (Universidade Federal do ABC - UFABC); Márcia Miranda Soares (Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG); Mariana Batista da Silva (Universidade Federal de Pernambuco - UFPE); Marizaura Reis de Souza Camões (Escola Nacional de Administração Pública - Enap); Natália Massaco Koga (Escola Nacional de Administração Pública - Enap); Pedro Lucas de Moura Palotti (Escola Nacional de Administração Pública - Enap); Pedro Luiz Costa Cavalcante (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea); Ricardo Corrêa Gomes (Universidade de Brasília - UnB); Thiago Dias (Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN).

Periodicidade

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

Expediente

Editor responsável: Fernando de Barros Filgueiras. Editor executivo: Flavio Schettini Pereira. Colaboradora: Ana Paula Soares Silva. Revisão: Luiz Augusto Barros de Matos, Renata Fernandes Mourão e Roberto Carlos R. Araújo. Projeto gráfico e editoração eletrônica: Amanda Soares Moreira. 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

 ENAP, 2018

Tiragem: 300 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 site da Enap:
www.enap.gov.br

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

Repensando o Estado brasileiro: em busca de um modelo sustentável	5
<i>José A. Puppim de Oliveira, Ricardo Corrêa Gomes</i>	
Direitos republicanos e a captura ‘legal’ do Estado brasileiro	15
<i>Luiz Carlos Bresser-Pereira</i>	
História, narrativa e representações da administração pública brasileira	31
<i>Frederico Lustosa da Costa</i>	
Abordagens teóricas no campo de política pública no Brasil e no exterior: do fato à complexidade	53
<i>Marta Ferreira Santos Farah</i>	
Quando nem todas as rotas de cooperação intergovernamental levam ao mesmo caminho: arranjos federativos no Brasil para promover capacidades estatais municipais	85
<i>Eduardo José Grin, Fernando Luiz Abrucio</i>	
Estrutura de funcionamento e mecanismos de interação social nos tribunais de contas estaduais	123
<i>Gustavo Andrey Almeida Lopes Fernandes, Ivan Filipe Lopes Almeida Fernandes, Marco Carvalho Teixeira</i>	

A quantas anda a gestão de recursos humanos no setor público brasileiro?
Um ensaio a partir das (dis)funções do processo de recrutamento e seleção
– os concursos públicos 151

Fernando de Souza Coelho, Isabela de Oliveira Menon

O círculo vicioso da corrupção no Brasil: limites estruturais e perspectivas de
rompimento 181

José Antonio Gomes de Pinho, Ana Rita Silva Sacramento

A governança corporativa em empresas estatais brasileiras frente a Lei de
Responsabilidade das Estatais (Lei nº 13.303/2016) 209

Joaquim Rubens Fontes-Filho

Repensando o Estado brasileiro: em busca de um modelo sustentável

José A. Puppim de Oliveira

Fundação Getúlio Vargas – FGV/Eaesp e FGV/Ebape

Ricardo Corrêa Gomes

Universidade de Brasília – UnB

Editores deste número especial

As crises do Brasil, tanto no governo como na sociedade, vêm exacerbando nos últimos anos os problemas sociais, ambientais e econômicos. Para além das questões econômicas (taxa de juros, inflação etc.) e da “reforma política”, que estão no foco da mídia e dos debates políticos e acadêmicos, há muito pouca discussão aprofundada sobre as razões de não conseguirmos avançar na agenda de desenvolvimento nas últimas décadas, que estão justamente no modelo de Estado brasileiro.

As raízes das crises estão no Estado, aqui pensado não só como administração pública nos três níveis de governo, mas, principalmente, em termos de suas relações com a sociedade civil e o sistema político, que estão intimamente relacionadas ao funcionamento daquelas. Muito do que vemos no dia a dia são os sintomas de um Estado esgotado e mal desenhado, que não consegue se adaptar aos anseios da sociedade e às grandes mudanças do Brasil e do mundo. Essa falta de conscientização nos leva, cada vez mais, para uma direção equivocada, à beira de um perigoso abismo de insustentabilidade social.

Os problemas do Estado brasileiro têm uma forte dependência de trajetória e estão bastante arraigados na nossa história (LUSTOSA DA COSTA, 2018). Certas características intrínsecas à formação do Estado pelos portugueses e de nossa tradição ibérica têm remanescido, apesar de todas as reformas weberianas e gerenciais por que passou o Estado brasileiro, que tem sido frequentemente capturado por grupos de interesse. E essa captura não somente gera a corrupção, que tem permanecido alta apesar de todos os esforços para combatê-la (PINHO,

2018), mas permite que os “direitos republicanos”¹ dos cidadãos muitas vezes sejam abocanhados pelo aparato legal (BRESSER-PEREIRA, 2018).

Não conseguiremos resolver os graves problemas da sociedade somente com ajustes nas taxas de juros ou com uma reforma política que limite direitos ou representações. Precisamos discutir uma reforma na estrutura e no funcionamento do Estado, com um amplo debate junto à sociedade, em vez de às escondidas, com decisões a portas fechadas.

Devido às oportunidades proporcionadas pelo bônus demográfico, temos a oportunidade única de fazer os ajustes necessários para que o país busque o desenvolvimento de forma sustentada nas próximas décadas. Talvez esta geração seja a última chance para esses ajustes, antes que o país tenha uma população mais envelhecida, o que dificultaria ainda mais as perspectivas de desenvolvimento de longo prazo.

Repensando o Estado brasileiro

A nova agenda de sustentabilidade, baseada nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), também cria uma grande oportunidade para se repensar o Estado brasileiro com base nos princípios da eficácia, eficiência, equidade, *accountability* e capacidade de se adaptar às mudanças de contexto nacional e global. Porém existe uma série de desafios políticos, sociais e gerenciais para a administração pública mudar o paradigma de desenvolvimento (GLEMAREC; PUPPIM DE OLIVEIRA, 2012) e implementar essa nova agenda. Entre eles, há a complexidade da busca por um modelo de Estado e mecanismos institucionais para coordenar as políticas públicas para se atingir vários objetivos, que a princípio parecem conflitantes. A administração pública tem vivido, nos últimos anos, uma série de mudanças que trazem oportunidades e ameaças, como a adoção de tecnologia de informação para aumentar sua eficiência. E ainda permanecem vários desafios, como a ética e a pouca coordenação entre as diversas instâncias e políticas públicas (PUPPIM DE OLIVEIRA; JING; COLLINS, 2015).

No Brasil, alguns temas são fundamentais para balizar as discussões sobre o Estado, os anseios da sociedade e as noções de sustentabilidade para as próximas gerações. Temos diversos temas que emergem nos debates sobre como melhorarmos a capacidade do Estado para responder aos desafios de desenvolvimento.

- ***O modelo federativo do Brasil.*** A raiz de muitos problemas na administração pública está na forma como a Federação foi desenhada pela Constituição de 1988. Apesar de ter sido importante para sedimentar a democracia no país, os arranjos

¹ “O direito que cada cidadão tem que o patrimônio público seja utilizado para fins públicos” (BRESSER-PEREIRA, 2018).

administrativos e a democracia em si não criaram uma administração pública compatível com os anseios da sociedade de que o Estado fosse mais eficiente e conseguisse entregar melhores serviços públicos. Temos um modelo federativo onde várias unidades da Federação, principalmente os municípios (e mesmo alguns estados), foram criadas sem ter a capacidade e os recursos necessários para cumprir suas funções na administração pública, como provedores de serviços públicos de qualidade. Temos municípios com mais de 10 milhões de habitantes e outros com menos de mil, mas que têm as mesmas responsabilidades. No final, há uma dependência de recursos das instâncias superiores, via transferências constitucionais ou acertos políticos. Além de criar uma enorme desigualdade entre as unidades e seus habitantes, isso enfraquece as unidades como entes políticos e administrativos autônomos. Como, então, criar um sistema federativo para fortalecer a capacidade das unidades de fornecer serviços públicos de qualidade, proteger a qualidade de vida de seus habitantes e que seja sustentável ao longo prazo?

Temos visto diversos esforços nessa área, mas muitos não têm uma continuidade ou interação com programas já existentes. Isso cria um efeito nem sempre dinâmico na governança dos recursos públicos, o que se expressa nos vários casos de corrupção, que vêm à tona quase que diariamente, e nas capacidades de implementação de políticas públicas pelos entes subnacionais, com serviços públicos precários em boa parte dos municípios. O “caleidoscópio” na implantação de políticas públicas no federalismo brasileiro faz com que não tenhamos um avanço significativo e homogêneo nas capacidades municipais. Mesmo com os esforços de programas federais para aumentar a capacidade dos municípios, muitos ainda mantêm baixos níveis de capacidade para tratar de questões importantes como educação ou saúde (GRIN; ABRÚCIO, 2018).

Assim, em face aos problemas encontrados no atual modelo federativo, uma das prioridades para repensar o Estado brasileiro seria a reformulação desse modelo, para que todos os entes federativos tenham as capacidades de implantação de políticas públicas. Existem vários modelos que poderiam servir de base para a reformulação do arranjo federativo. Por exemplo, o Japão usa um sistema de quatro categorias de governos locais, de acordo com a população e recursos, criando-se critérios para cada categoria. Os municípios mais populosos e com maior capacidade de arrecadar têm mais autonomia, e os menores têm boa parte de suas responsabilidades passadas para as províncias, que são os entes federativos superiores. Existe também um incentivo para que os municípios se amalgamem voluntariamente, para que passem a uma categoria acima e, com isso, tenham mais autonomia e recursos.

Uma outra referência para se repensar o caso brasileiro poderia ser a Espanha, e seu processo de descentralização. Naquele país, a descentralização se deu de forma gradual. As comunidades autônomas (similares aos nossos estados) recebiam responsabilidades e tinham mais autonomia à medida que estivessem preparadas em termos de capacidade para a gestão pública de determinadas áreas. Assim, algumas áreas tinham responsabilidades limitadas em algumas comunidades, até que tivessem suas capacidades melhoradas.

Existe também uma série de outros modelos e mecanismos que poderiam melhorar o sistema federativo brasileiro. A adoção de profissionais da administração pública certificados atuando como “*city managers*” (gestores profissionais), por exemplo, poderiam facilitar a melhoria das capacidades dos municípios menores, trazendo profissionais capacitados. Em alguns estados dos Estados Unidos esse arranjo permite que municípios tenham profissionais altamente capacitados, sem vinculação política e conhecedores do sistema público, recrutados no mercado e com contratos de acordo com sua performance. As câmaras de vereadores locais, algumas sem remuneração, são como o conselho para escolher o gestor municipal. Esse sistema também permite uma circulação de pessoas, conhecimento e boas práticas na administração pública, já que alguns profissionais trabalham em vários municípios durante a sua carreira.

- *Mecanismos e instituições para relações intergovernamentais.* Muitas políticas públicas, principalmente aquelas ligadas à agenda de sustentabilidade, necessitam de um sistema de articulação entre os diversos níveis de governo e administrações públicas, e destes com a sociedade civil, incluindo o setor privado. Porém, não existem mecanismos formais e incentivos para que essas articulações sejam feitas. Há um custo de transação alto para se pensar políticas públicas envolvendo diversos entes federativos, e não há uma hierarquia para decidir e avançar certas ações públicas que são importantes. Como, então, criar um sistema de articulação eficaz entre as unidades da Federação que nos leve em direção à sustentabilidade?

Relações intergovernamentais podem ser formais e informais (PHILLIMORE, 2013). As responsabilidades e grau de autonomia entre os entes federativos são definidos geralmente por um arcabouço legal, como uma constituição. Esses entes operam autonomamente em algumas áreas e interagem entre si em outras (FENNA, 2012). Em muitos casos não existem diretrizes sobre como as interações entre os órgãos da administração pública devem acontecer. Assim, uma coordenação política torna-se necessária para que as burocracias possam interagir e cooperar. Porém, a literatura sobre a interface entre política e burocracia é escassa (DASANDI; ESTEVE, 2017), sendo esta uma área relevante principalmente quando aparecem problemas mais complexos, como mudanças climáticas, que não são previstos na constituição, deixando as interações acontecerem de forma voluntária e informal.

O caso do Brasil de coordenação intergovernamental entre os diversos níveis de governo dentro do Estado apresenta muitas limitações. O modelo da Federação do Brasil, o federalismo cooperativo, é uma espécie de “jabuticaba” (que só existe aqui). Não existe coordenação formal entre as unidades da Federação, nem de forma vertical, nem de forma horizontal. Esforços de aumentar a capacidade das unidades da Federação por diversos programas têm sido um dos poucos mecanismos para se buscar a coordenação e cooperação entre elas, apesar dos resultados modestos (GRIN; ABRÚCIO, 2018). A cooperação é feita de forma voluntária e depende de interação política. As relações intergovernamentais se dão de maneira informal, em alguns casos dificultando a sustentabilidade a longo prazo.

- **O sistema político-eleitoral e articulação político-administrativa.** Existe uma completa falta de legitimidade do nosso sistema político. Boa parte da população não confia naqueles que a representam, e muitos nem conhecem seus representantes. Há uma grande necessidade de reforma do sistema político para que seja mais eficaz nas decisões, eficiente no uso dos recursos e tenha *accountability* para com aqueles que representa, além de ter a capacidade de adaptar-se às mudanças da sociedade e do Estado. Porém, diferentemente dos outros debates atuais, há a necessidade de conectarmos o debate do sistema político com as reformas de que o Estado necessita. Assim, como podemos fazer uma reforma do sistema político que gere mais *accountability* e um Estado mais ágil e eficaz?

No caso brasileiro da articulação político-administrativa, o sistema político precisa ser melhor conectado com o funcionamento da administração pública para uma coordenação vertical e horizontal. Por exemplo, os vereadores não têm uma jurisdição nos municípios, de modo que, por um lado, muitos locais não sabem exatamente quem seria seu representante político para alguma demanda de políticas públicas da prefeitura, e, por outro lado, outros têm mais de um representante. O mesmo acontece com os deputados, que não têm uma jurisdição definida. Um município muitas vezes não tem ou não sabe quem seria o seu melhor representante no Congresso Nacional ou na Assembleia Legislativa.

Temos um modelo arcaico de planejamento e avaliação de políticas e organizações públicas, o que as torna susceptíveis à corrupção e ineficiência (PUPPIM DE OLIVEIRA, 2006). Além de sermos pouco transparentes nas decisões públicas, não aprendemos com os erros e não buscamos ajustar e melhorar nossas organizações políticas. Temos um sistema de monitoramento administrativo básico (com o TCU e TCEs), mas com pouca eficácia para corrigir erros, e pouca transparência devido a interferências políticas, sendo ineficaz no combate à corrupção e ao desperdício de recursos públicos. Há pouca interação com a sociedade civil nas decisões importantes.

Em relação à *accountability*, no Brasil houve graves problemas de corrupção nos últimos anos. Temos modelos de controle administrativo e social cada vez mais robustos, apesar dos poucos resultados dessa maior *accountability* (TEIXEIRA *et al.*, 2018). Assim, apesar de as instituições e os mecanismos de combate à corrupção terem avançado na identificação de casos nos últimos anos, o país sofre com um ciclo vicioso de corrupção, e não se vislumbram melhorias no curto e médio prazo (PINHO; SACRAMENTO, 2018).

O ciclo de desarticulação político-administrativo gera diversos problemas no uso de recursos e na provisão de serviços públicos de qualidade. Além dos casos de corrupção, falta um maior e melhor alinhamento do sistema político com o sistema administrativo através de uma reforma política para que as administrações públicas saibam exatamente quem seriam seus articuladores políticos em nível do Legislativo. Esses agentes políticos também poderiam ser responsáveis por articulações horizontais entre os municípios dentro da sua jurisdição política.

Além disto, existiriam outros mecanismos que poderiam reforçar a conexão entre os políticos e a melhoria das administrações públicas. Por exemplo, a exigência de que políticos usem os serviços públicos, como hospitais e escolas, em suas jurisdições iria criar incentivos para que esses serviços pudessem melhorar. O mesmo poderia ser feito com os funcionários públicos, reforçando assim os mecanismos de *accountability* e evitando uma “saída” do sistema por parte dos principais responsáveis pela qualidade dos serviços públicos, que são os tomadores de decisão e administradores públicos.

- Gestão dos recursos humanos. Talvez o ponto mais importante de um Estado eficaz seja a utilização de seus recursos humanos. Apesar de termos recursos humanos em quantidade e qualidade dentro do Estado, sua utilização e gestão não reflete em qualidade para os serviços públicos. Há diversos problemas em transformar nossos valiosos servidores do Estado em agentes de boas organizações públicas de maneira geral, apesar de existirem ilhas de excelência. Não há uma carreira definida no Estado. Servidores com as mesmas funções e qualificações têm benefícios e carreiras diferentes dentro do Estado, e não há *benchmarking* com servidores do setor privado. Há também poucas oportunidades de progressão na carreira de maneira horizontal (para outras funções) e pouca flexibilidade dos gestores de usarem os recursos humanos disponíveis. Também há pouco incentivo para inovação e risco. Apesar de geralmente terem benefícios melhores que no mercado, os servidores de carreira estão desmotivados e desmoralizados. Precisamos de reformas que fortaleçam o sistema meritocrático e uma administração pública com mais autonomia em relação ao sistema político, mas com mais *accountability* para com a sociedade. Como o Estado pode utilizar melhor seus recursos humanos?

Uma série de reformas têm sido tentadas para a melhoria da administração pública e seus recursos humanos. Um sistema weberiano atualizado ou a introdução de reformas gerencialistas tiveram impactos limitados (LUSTOSA DA COSTA, 2015). Existe pouca integração entre os sistemas de recursos humanos das diversas esferas da administração pública (COELHO; MENON, 2018). Na realidade poderíamos dizer que existem diversas administrações públicas, com diferenças enormes na gestão e nas condições dos recursos humanos entre os três níveis de governo, entre os três Poderes e entre entes do mesmo nível. Existe pouca ou quase nenhuma mobilidade nos recursos humanos em várias esferas do serviço público. Isso faz com que haja pouca circulação de conhecimento e capacidades dentro do Estado. Na raiz disso está a entidade do concurso público, com seu anacronismo; apesar de ter uma avaliação meritocrática para entrada no serviço, dificulta a gestão, pois dá pouca flexibilidade ao gestor e pouco incentivo aos empregados públicos.

Uma série de reformas seriam necessárias para selecionar e aproveitar melhor os recursos humanos no setor público. Primeiramente, poderia ser criado um conselho de recursos humanos na administração pública para integrar as carreiras nos diversos entes da Federação e englobando os três poderes. Isso ajudaria, por exemplo, a homogeneizar os salários entre diversos órgãos e balizar o salário e benefícios dos servidores com aqueles da iniciativa privada. Também facilitaria a mobilidade horizontal dos servidores entre órgãos públicos, melhorando a circulação de conhecimento. Uma outra medida seria uma mudança no instituto do concurso público, que ainda teria sua relevância, mas não seria a única porta de entrada no serviço público. As habilidades e conhecimentos prévios (CV) das pessoas interessadas em entrar em determinada posição no serviço público poderiam ser o critério de avaliação utilizado por uma comissão de seleção escolhida pelo conselho mencionado acima. Isso daria ao gestor público a chance de escolher a pessoa mais adequada e capacitada para exercer determinada posição, que requer certas habilidades e conhecimentos.

Comentários finais

O Brasil tem uma certa tradição na área de administração e gestão pública. Nosso campo de políticas públicas tem crescido em quantidade e evoluído em qualidade gradativamente (FARAH, 2018). Temos uma massa crítica importante para a geração de conhecimento tanto na academia como na prática. O país foi o quinto que mais gerou artigos na área de Administração Pública de acordo com a base SCIMago, sendo uma das áreas mais bem colocadas em Ciências Sociais. Da prática, temos gerado diversas inovações, como o orçamento participativo, que foi criado em Porto Alegre em 1988 e agora está em mais de 2.500 cidades em todos os continentes.

Curitiba desenvolveu o *Bus Rapid Transit* (BRT), que se espalhou por centenas de cidades em todos os continentes. Porém temos questões estruturais importantes na administração pública que impedem uma aceleração maior das inovações, além daquelas apontadas acima.

Temos um sistema fiscal que é insustentável. O Estado arrecada mais de 35% do PIB, apesar disso não temos serviços públicos de qualidade. Mais ainda, o déficit fiscal cresce rapidamente e sem perspectivas de mudança a curto e médio prazo. Junte-se a isso a questão do envelhecimento da população a longo prazo. Nosso sistema fiscal tem um peso grande no trabalho e capital produtivo e é extremamente complexo. Precisamos mudar o enfoque para que diluamos os impostos/arrecadação sobre o que seja benéfico para a sociedade e utilizemos o sistema fiscal para avançar com a agenda da sustentabilidade, como, por exemplo, colocando a carga fiscal sobre os combustíveis fósseis e capital improdutivo/especulativo.

A nova agenda de desenvolvimento baseada nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), junto com a transição de governos federal e estaduais, fornece uma oportunidade única para buscarmos as micro e macro reformas na administração pública para liderar a busca dos ODS. Já temos visto uma melhoria na governança nos últimos anos, com vários líderes políticos presos condenados como responsáveis por casos de corrupção, coisa pouco comum no passado, mostrando que existe uma independência forte entre os três Poderes. Vemos também mudanças pontuais, mas importantes. Uma nova lei de governança de estatais foi introduzida tentando melhorar o sistema de decisões e *accountability*, no sentido de controlar casos de corrupção no futuro (FONTES-FILHO, 2018). A democracia tem sido cada vez mais vibrante, permitindo mudanças de governos impopulares e com má gestão, gerando uma *accountability* política. Porém, ainda temos muito que avançar com o alinhamento das administrações públicas e alinhamento dos sistemas políticos e administrativos. Isso poderá criar as condições de acelerar o processo de desenvolvimento econômico e social no país.

Referências bibliográficas

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Direitos republicanos e a ‘captura’ legal do Estado brasileiro. *Revista de Serviço Público (neste número)*, 2018.

COELHO, Fernando de Souza; MENON, Isabela. A quantas anda a gestão de recursos humanos no setor público brasileiro? Um ensaio a partir das (dis)funções do processo de recrutamento e seleção – os concursos públicos. *Revista de Serviço Público (neste número)*, 2018.

DASANDI, N.; ESTEVE, M. The politics–bureaucracy interface in developing countries. *Public Administration and Development*, v. 37, p. 231-245, 2017.

FARAH, Martha. Abordagens teóricas no campo de política pública no Brasil e no exterior: do fato à complexidade. *Revista de Serviço Público (neste número)*, 2018.

FENNA, A. Federalism and intergovernmental coordination. In: Peters, B. G.; Pierre, J. (Eds.). *The SAGE Handbook of Public Administration*. Los Angeles: SAGE, 2012. p. 750–763.

FERNANDES, Gustavo Andrey Almeida Lopes; FERNANDES, Ivan Filipe Lopes Almeida; CARVALHO TEIXEIRA, Marco A. Estrutura de funcionamento e mecanismos de interação social nos tribunais de contas estaduais. *Revista de Serviço Público (neste número)*, 2018.

FONTES FILHO, Joaquim Rubens. A governança corporativa em empresas estatais brasileiras frente à Lei de Responsabilidade das Estatais (Lei nº 13.303/2016). *Revista de Serviço Público (neste número)*, 2018.

GLEMAREC, Yannick; PUPPIM DE OLIVEIRA, Jose A. The role of the visible hand of public institutions in creating a sustainable future. *Public Administration and Development*, v. 32, n. 3, p. 200-214, 2012. DOI: 10.1002/pad.1631

GRIN, Eduardo José; ABRUCIO, Fernando Luiz. Quando nem todas as rotas de cooperação intergovernamental levam ao mesmo caminho: arranjos federativos no Brasil para promover capacidades estatais municipais. *Revista de Serviço Público (neste número)*, 2018.

LUSTOSA DA COSTA, Frederico. História, narrativa e representações da administração pública brasileira. *Revista de Serviço Público (neste número)*, 2018.

PHILLIMORE, J. Understanding intergovernmental relations: key features and trends. *Aust. J. Publ. Admin.*, v. 72, p. 228-238, 2013.

PINHO, José A. G.; SACRAMENTO, Ana Rita. O círculo vicioso da corrupção no Brasil: limites estruturais e perspectivas de rompimento. *Revista de Serviço Público (neste número)*, 2018.

PUPPIM DE OLIVEIRA, Jose A. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. *Revista de Administração Pública – RAP*, v. 40, n. 1, p. 273-88, 2006.

PUPPIM DE OLIVEIRA, J. A.; JING, Y.; COLLINS, P. Public administration for development: trends and the way forward. *Public Administration and Development*, v. 35, n. 2 p. 65-72, 2015.

RSP

Direitos republicanos e a captura ‘legal’ do Estado brasileiro

Luiz Carlos Bresser-Pereira

Fundação Getúlio Vargas (FGV)

Direitos republicanos são os direitos que cada cidadão tem de que o patrimônio público seja utilizado para fins públicos. São um quarto tipo de direito de cidadania, depois dos direitos civis, dos direitos políticos e dos direitos sociais. A captura do patrimônio público não se limita à simples corrupção; os direitos republicanos são frequentemente violentados por meios legais. Os privatizadores públicos podem ser rentistas que recebem juros escandalosamente altos do Estado, são altos servidores que não trabalham ou cujos proventos não são proporcionais a seu trabalho, são indivíduos e empresas que se apropriam do meio ambiente ou a ele causam prejuízo. Neste trabalho, eu listo os principais grupos que capturam o patrimônio público ou a *res publica* no Brasil.

Palavras-chave: patrimônio público – Brasil, corrupção, agenda – pesquisa

[Artigo recebido em 16 de abril de 2018. Aprovado em 19 de setembro de 2018.]

Derechos republicanos y la captura 'legal' del Estado brasileño

Los derechos republicanos son los derechos que cada ciudadano tiene de que el patrimonio público sea utilizado para fines públicos. Son un cuarto tipo de derecho de ciudadanía, después de los derechos civiles, de los derechos políticos y de los derechos sociales. La captura del patrimonio público no se limita a la simple corrupción; los derechos republicanos son a menudo violados por medios legales. Los privatizadores públicos pueden ser rentistas que reciben intereses escandalosamente altos del Estado, son altos servidores que no trabajan o cuyos ingresos no son proporcionales a su trabajo, son individuos y empresas que se apropian del medio ambiente o a él causan perjuicio. En este trabajo, yo listo los principales grupos que capturan el patrimonio público o la *res publica* en Brasil.

Palabras clave: patrimonio público - Brasil, corrupción, agenda - investigación

Republican rights and the 'legal' capture of the Brazilian State

Republican rights are the rights that every citizen has that the public patrimony is used for public purposes. They are a fourth type of citizenship right, after the civil rights, the political rights and the social rights. The capture of public patrimony is not limited to mere corruption; republican rights are often violated by legal means. Public privatizers may be rentiers who receive scandalously high interest from the state, may be high public officials who do not work or whose salaries and pensions are not commensurate with their work, may be individuals and companies who appropriate or harm the environment. In this article, I will list the main groups that capture the *res publica* in Brazil.

Keywords: public patrimony - Brazil, corruption, agenda - research

O Estado é o adversário dos liberais, porque intervém na economia e impede o mercado de realizar sua missão coordenadora, mas é também seu garantidor maior, porque eles sabem que sem o Estado garantir a propriedade e os contratos não há capitalismo; é o adversário dos marxistas clássicos, porque representa os interesses da burguesia, mas para os marxistas modernos e para a esquerda, que aprenderam com Antonio Gramsci e Nicos Poulantzas que o Estado é uma “condensação da luta de classes”, ele se tornou um instrumento a ser conquistado, porque, no quadro da democracia, pode proteger os trabalhadores e os pobres. Em qualquer circunstância, além de reproduzir a luta por hegemonia ideológica que ocorre na sociedade civil, além de garantir a ordem capitalista enquanto não houver alternativa para ela, o Estado é o instrumento de ação coletiva da nação na sua luta pelo desenvolvimento, pela redução das desigualdades e pela proteção do ambiente. O Estado quase se confunde com o patrimônio público, porque este é, em primeiro lugar, o Tesouro do Estado e o fluxo de despesas previstas no seu orçamento. E por isso, é o objeto da cobiça e da captura por indivíduos e por grupos de indivíduos poderosos e espertos que tornam efetiva essa captura não apenas através da corrupção, mas também através da violência legal contra os direitos republicanos.

Desenvolvi o conceito de direitos republicanos enquanto Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, em um trabalho, “Cidadania e res publica: a emergência dos direitos republicanos”, no qual parti da definição de T.H. Marshall (1950) das três formas históricas de direitos no Reino Unido – os direitos civis, definidos no século 18, os direitos políticos alcançados no final do século 19, com a conquista do sufrágio universal, e os direitos sociais. Diante do grande número de referências que eu lia ou ouvia de cientistas sociais, tanto de esquerda quanto de direita, sobre a “captura”, a “privatização” do Estado e o *rent seeking*, concluí que, no final do século 20, estava surgindo um quarto tipo histórico de direito, que chamei de “direitos republicanos”. Eles se referem ao direito que todo cidadão tem de que o patrimônio público seja utilizado para fins públicos. Eles se originam não apenas da corrupção, mas de omissões legais que permitem que indivíduos e grupos possam capturar o patrimônio público sem ir contra a lei. Em livro posterior, *Construindo o Estado Republicano* (2004), eu denominei o Estado que é capaz de proteger os direitos republicanos e, portanto, de se defender das permanentes tentativas de captura privada de “Estado republicano”.

Para os políticos, o objetivo é alcançar o poder do Estado; é obter o poder de legislar e tributar, ou, nos termos de Max Weber, de exercer o monopólio da violência legítima. Com que objetivo? Para os republicanos, para defender o interesse público ou o bem comum; para os liberais, para preservar a liberdade individual e o capitalismo; para os desenvolvimentistas, para acelerar o crescimento

no quadro do capitalismo; para os socialistas, para acabar com as desigualdades através da transição para o socialismo; para os progressistas, também para diminuir as desigualdades, mas no quadro provisório e limitado do capitalismo; e para os ambientalistas, para defender o ambiente e limitar o aquecimento global. A cada um desses objetivos corresponde uma ideologia: o republicanismo, o liberalismo, o desenvolvimentismo, o socialismo e o ambientalismo. Essas ideologias expressam valores maiores, mas são também utilizadas de maneira perversa por intelectuais orgânicos que desenvolvem discursos aparentemente racionais e justos, mas que na verdade refletem seus interesses e preconceitos e os da classe dominante que representam. Ao contrário do liberalismo, que defende apenas os direitos civis, o republicanismo (a ideologia pertinente ao conceito de direitos republicanos) defende o civismo, as obrigações de cada cidadão para com sua sociedade e seu Estado. Enquanto o liberalismo define liberdade como o direito do cidadão de fazer o que bem lhe aprouver, o republicanismo a define como a capacidade de cada cidadão de agir em defesa do interesse público, mesmo que essa ação prejudique seus interesses particulares. O republicanismo é a ideologia própria dos servidores públicos, é a ideologia do civismo ou do etos público.

Nas sociedades democráticas modernas, nas quais o uso direto da força perdeu relativo poder porque os cidadãos não se submetem a ela, as ideologias tornaram-se especialmente importantes. As classes dominantes estão a par disso, e usam uma infinidade de estratégias para alcançar esse objetivo: o controle ideológico da mídia, da universidade, das editoras mais importantes. E “compram”, através dos mais variados meios, os políticos que vão governar, e os intelectuais – hoje principalmente economistas neoclássicos – que, assim, dão caráter “científico” à ideologia dominante. Nessa linha de pensamento, na segunda metade do século 20 é impressionante ver como a universidade foi colocada a serviço do liberalismo através das ideias da Escola da Escolha Pública. Esses intelectuais se dispuseram a “abrir a caixa negra do Estado”, ou seja, ao invés de supor que o governo está a serviço do interesse geral, como supõe o liberalismo comum, buscou entender a lógica da ação dos políticos. O político seria aquele que faz compensações entre a vontade de ser eleito e a busca de vantagens pessoais através do controle do Estado (*rent seeking*). Dessa forma, esses liberais desmoralizavam o político, os governos, e justificavam a retirada do Estado da vida econômica. Mas, ainda que a realidade do capitalismo não seja muito melhor do que isso, ela é suficientemente melhor para que os republicanos possam afirmar que há dois tipos de político e não apenas um: há o político vulgar, que age de acordo com o pressuposto da Escolha Pública, e há o político republicano, que faz *trade-offs* entre a vontade de ser eleito e o interesse público. Nenhuma sociedade terá uma maioria de políticos e cidadãos republicanos, mas quanto maior for a sua proporção na população do país, mais

avançado será esse país, e menor será a possibilidade de captura do patrimônio público por interesses privados.

Faço essas afirmações gerais pensando no Estado moderno em geral, mas elas se aplicam ao Estado brasileiro. Neste breve artigo, que deve ser compreendido como uma agenda de pesquisa, vou usá-las para discutir não o Estado brasileiro em geral, mas para responder a uma questão: quem captura o Estado no Brasil, quem o utiliza para atender a seus próprios objetivos e não para servir os interesses gerais? Quem, em outras palavras, e além dos meramente corruptos, desrespeita os direitos republicanos dos brasileiros, e por que meios?

Sabemos que o Estado afeta de maneira poderosa a repartição da renda em um país pela ação e pela omissão. Afeta-a de maneira saudável, quando é um instrumento de diminuição das desigualdades; de maneira perversa, quando as aprofunda. O Estado brasileiro, historicamente, afetou de forma perversa a distribuição. Entretanto, com a adoção de uma estratégia desenvolvimentista, realizou a revolução capitalista a partir de 1930, que favoreceu a emergência da democracia, em 1985. A partir desse momento, o Estado brasileiro, atendendo à demanda de uma sociedade fortalecida pelo sufrágio universal, procurou se constituir em um Estado social, mas, ao mesmo tempo, a economia brasileira deixou de crescer, vítima dos erros dos governos liberais e dos governos de esquerda dos últimos 33 anos. Em consequência, o Estado brasileiro encontra-se hoje em profunda crise. Na próxima seção vou ver, muito resumidamente, a evolução histórica desse Estado, para, na seção final, ver como ele é objeto de captura por indivíduos ou grupos poderosos.

História resumida

Nos países que primeiro realizaram sua revolução capitalista, o Estado moderno (1) nasceu absoluto e patrimonialista; (2) transformou-se no século 19 em um Estado liberal e racional-legal, ocorrendo então a separação entre o patrimônio público e o patrimônio privado, e os direitos civis passaram a ser assegurados; (3) tornou-se em Estado liberal-democrático na virada para o século 20, quando os direitos políticos ou a democracia passaram a ser garantidos; (4) transformou-se em Estado democrático social e desenvolvimentista no após Segunda Guerra Mundial, quando principalmente os países europeus tornaram-se desenvolvimentistas, adotaram sistemas tributários progressivos e ampliaram suas despesas na área social, dando origem ao Estado do Bem-estar Social; mas, entre aproximadamente 1980 e 2008, (5) o Estado que se tornara social-democrático regrediu para uma condição liberal-democrática na medida em que as elites econômicas – agora financeiro-rentistas –

se engajaram em reformas destinadas a eliminar os direitos trabalhistas e reduzir os grandes serviços sociais do Estado social, enquanto a ideologia dominante passava a ser o neoliberalismo caracterizado por um individualismo radical.

Essa transição de uma forma progressiva para uma forma reacionária do Estado foi consequência de três fatos históricos novos: o aumento do poder dos sindicatos desde os anos 1960; uma crise econômica nos anos 1970 definida pela queda da taxa de lucro, principalmente nos Estados Unidos; e a concorrência dos países em desenvolvimento que, nos anos 1970, passaram a ser exportadores de manufaturados beneficiando-se de sua mão de obra barata. Para fazer frente a esses problemas, a nova ordem neoliberal passou a adotar, desde os anos 1980, reformas radicais, uma verdadeira contrarrevolução financeiro-rentista. Mas elas nunca se completam nem podem se completar porque a complexidade das relações econômicas e o fato de que o mercado não consegue dar conta delas criam a necessidade permanente de se regular o capitalismo. Os neoliberais, porém, dominados por um “fundamentalismo de mercado”, quando ocupam o governo passam a realizar “reformas”, que segundo eles produzem o aumento de competitividade, mas, na maioria dos casos, resultam em diminuição das taxas de crescimento, forte aumento da desigualdade, o retorno à instabilidade financeira.

O Estado brasileiro acompanhou com atraso essas transformações. Em *A Construção Política do Brasil* (2014), eu dividi a história do Brasil em três grandes ciclos que marcaram a relação entre a sociedade e o Estado na história independente do Brasil. O primeiro é o da formação do Estado e da integração do território, e cobre o período do Império; denomino-o Ciclo Estado e Integração Territorial. Depois de um período de transição, que é o da Primeira República, temos o segundo ciclo – a Revolução Capitalista Brasileira (ou Ciclo Nação e Desenvolvimento) –, que vai da Revolução de 1930 até os anos 1970 e coincide com a formação do Estado-nação e a revolução industrial brasileira. Finalmente, a partir de 1980, quando já se podia considerar completada a revolução capitalista e o Brasil estava maduro para a democracia, começa o Ciclo Democracia e Justiça Social, que irá terminar com a crise política que se inicia em 2013 e a crise econômica de 2014. Quando esse ciclo estava terminando, eu pensei na possibilidade de que uma síntese pudesse vir a se produzir entre o crescimento econômico do segundo ciclo e a diminuição das desigualdades do segundo, mas a crise foi maior do que esperava, e em 2018, o Brasil continua imerso em grave crise econômica e mais grave ainda crise política.

Os nomes dos três ciclos da relação Estado-sociedade indicam bem a natureza de cada ciclo. Durante o Ciclo Estado e Integração Territorial formou-se o Estado brasileiro – um Estado patrimonialista herdado dos portugueses no qual se confundia o patrimônio público com o patrimônio privado. Não foi, porém, um período

marcado pela corrupção nem pela captura do Estado, a não ser no que diz respeito aos comerciantes associados ao tráfico de escravos. O Estado era oligárquico-patrimonialista, representando os interesses dos grandes proprietários de terras e da burocracia patrimonialista. Esta estava dirigida por um monarca voltado para o interesse público, e comandava politicamente o país, comprometida com a construção do Estado e a integração territorial.¹ Mas não era uma elite nacionalista, não estava voltada para a industrialização e não tinha uma atitude crítica em relação ao imperialismo, que, conforme Barbosa Lima Sobrinho (1981) acentuou, é definidora do nacionalismo econômico nos países da periferia do capitalismo. Conforme observou Adrián Gurza Lavalle (2004: p.41), referindo-se ao problema da nação no Império, “a impossibilidade de se admitir a existência do estado-nação como um dado do século XIX foi ponto cego para boa parte do pensamento político-social brasileiro”. A elite não foi, portanto, capaz de construir um verdadeiro Estado-nação soberano. Limitou-se a construí-lo enquanto sistema constitucional-legal e a organização que o garante, e a manter unificado seu território. O problema que o Império enfrentou estava nas oligarquias regionais que resistiam ao processo de estaticidade e nas revoluções independentistas como a Revolução Pernambucana de 1817, a Confederação do Equador de 1824, a Revolução Farroupilha de 1835 a 1845, e movimentos sociais regionais, como Canudos e o Contestado. O Império enfrentou com violência essas ameaças de divisão e manteve a integridade do grande território brasileiro.²

Não havia nesse período nem nacionalismo, nem ideia de nação, ou de desenvolvimento. Quando se discute a relação Estado-sociedade, geralmente se supõe que a nação precede o Estado, mas não foi esse o caso do Brasil. Na relação sempre dialética entre sociedade e Estado-nação, foi este que prevaleceu no seu primeiro grande ciclo. O Estado, porém, estava voltado para a ordem pública. O desenvolvimento econômico que houve, baseado na cultura do café, não contou com apoio significativo do Estado; foi antes o resultado da iniciativa de uma burguesia agrária que abandonou o trabalho escravo e soube aproveitar a oportunidade que a produção do café apresentava para transitar de um capitalismo mercantil e patriarcal para um capitalismo relativamente moderno, no qual as ideias de produtividade e competição já estavam presentes, ainda que de forma imprecisa.

Com a Revolução Capitalista Brasileira (1930-1980) ocorre uma mudança fundamental. Ao contrário do que aconteceu no ciclo anterior, agora a sociedade e o Estado passaram a formar um todo voltado para um projeto: a industrialização. Enquanto ao nível da sociedade as ideias nacionalistas já estavam avançadas desde

¹ Ver o estudo definitivo de José Murilo de Carvalho (1980) sobre a burocracia pública brasileira do Império.

² Sobre a estaticidade e a formação do Estado ver Oscar Oszlak (1997, Introdução).

o início do século, foi apenas com a Revolução de 1930 que surgiu a primeiracoalizão de classes voltada para o desenvolvimento econômico. O Pacto Nacional-Popular de 1930 (1930-59) foi um pacto “desenvolvimentista” porque o Estado passou a intervir moderada mas efetivamente na economia; “nacional” porque envolveu a burguesia comprometida com a industrialização; e “popular” porque as classes populares pela primeira vez se constituíram em poder político. Esse pacto teve Getúlio Vargas como seu principal ator político. Ele compreendeu a gravidade da crise mundial iniciada com o *crash* da bolsa de Nova York em 1929 e a oportunidade que se abria para o Brasil. Assim, rompeu a aliança que fizera com os liberais (que representavam os interesses do café e do comércio externo) e se associou aos nacionalistas que vinham se manifestando cada vez mais ativamente no plano político, principalmente no movimento tenentista. Ao mesmo tempo, como líder político, buscou pela primeira vez na história do país apoio nas massas urbanas. Vargas logrou unir em um pacto informal nacional-desenvolvimentista a burguesia industrial nascente, a burocracia pública moderna que também estava dando seus primeiros passos, a classe trabalhadora urbana, os intelectuais nacionalistas, e setores da velha oligarquia “substituidores de importações” (que não produziam para a exportação), principalmente os criadores de gado do Sul e do Nordeste. Na oposição ficavam a oligarquia agrário-exportadora, as classes médias liberais e os interesses estrangeiros. Nesse período o Brasil realiza sua revolução nacional e industrial, ou seja, sua revolução capitalista. Constrói então um verdadeiro Estado-nação, dotado de soberania. O regime foi autoritário como, aliás, foram todos os regimes políticos de todos os países no período em que realizaram suas respectivas revoluções capitalistas.³

Entretanto, o desequilíbrio econômico deixado por Kubitscheck e a Revolução Cubana de 1959 provocaram radicalização na esquerda e na direita, e levaram ao golpe militar de 1964. Com ele, os militares, que sempre foram o esteio do nacionalismo brasileiro, atemorizados com a ameaça comunista, associaram-se aos norte-americanos na instauração de um regime militar no Brasil. Forma-se, então, um segundo pacto político – o Pacto Autoritário-Modernizante de 1964 – o qual, ao contrário do que então esperavam os liberais e a esquerda, dará continuidade à estratégia nacional-desenvolvimentista do período anterior. Esse pacto político teve a mesma composição do anterior em termos de elite – burguesia nacional e burocracia pública (na qual os militares haviam se tornado dominantes) –, mas excluía os trabalhadores e os intelectuais de esquerda, enquanto os interesses

³ Ao contrário de crença arraigada, os Estados Unidos não foram exceção nessa matéria. Só alcançaram o sufrágio universal muito depois de realizar, em meados do século 19, sua revolução industrial e, assim, completar sua revolução capitalista.

estrangeiros, que haviam sido importantes no momento do golpe, perderam em seguida boa parte de sua influência.⁴ Não obstante a estratégia nacional de desenvolvimento fosse nacionalista ao dar clara precedência às empresas nacionais sobre as estrangeiras, e embora a política de desenvolvimento econômico estivesse apoiada no Estado e no controle da taxa de câmbio, o regime militar não perdeu o apoio dos países ricos. A intervenção do Estado era algo perfeitamente aceitável naquela época, já que se praticava também no Norte. Além disso, o país continuava aberto aos investimentos das empresas multinacionais e associado aos Estados Unidos na Guerra Fria.

O Pacto Autoritário-Modernizante foi comandado pela tecnoburocracia pública e contou com a participação ativa da burguesia industrial, principalmente da indústria de bens de capital. Enquanto o Estado, diretamente ou através de empresas estatais, investia na infraestrutura e nas indústrias de base, o setor privado nacional investia na indústria de transformação, em muitos casos associada às empresas multinacionais.⁵ Com a grande crise do endividamento externo dos anos 1980 e a alta inflação inercial que dela decorre e da indexação formal da economia adotada pelos militares desde 1964, o regime militar entrou em crise e terminou em 1985, ao completar-se a transição democrática. O Estado brasileiro durante o Ciclo Nação e Desenvolvimento foi um Estado autoritário e desenvolvimentista. A “democracia de 1946-64” não foi realmente uma democracia, já que não dava direito de voto aos analfabetos. No plano administrativo, o Estado se moderniza ao realizar sua Reforma Burocrática, a partir de 1936, e sua Reforma Desenvolvimentista (Decreto-Lei nº 200), a partir de 1968.

No terceiro ciclo da relação Estado-sociedade, Ciclo Democracia e Justiça Social, que começa com os grandes movimentos populares e a luta pela democracia a partir de 1979, o Estado brasileiro será finalmente democrático e buscará reduzir a gravíssima desigualdade social herdada da colonização por exploração mercantil e do longo período escravista. A transição democrática de 1985, efetivada pelo fim do regime militar e pelo estabelecimento do sufrágio universal, abriu um período de grandes esperanças, que foi marcado pela transformação do Estado brasileiro em um Estado social, no qual se garantiram a universalidade do ensino fundamental e a universalidade dos cuidados de saúde; no plano administrativo, teve início a Reforma Gerencial de 1995, cujo principal objetivo foi tornar eficientes os grandes serviços

⁴ Guilherme O'Donnell (1973) denominou esse pacto Burocrático-Autoritário. Eu sempre o denominei Autoritário-Modernizante. Na 5ª edição de *Desenvolvimento e Crise no Brasil* (2003), resolvi usar a expressão de O'Donnell, mas decidi mais tarde voltar à expressão original que reflete melhor o caráter modernizador desse pacto.

⁵ Estudando a indústria petroquímica, Peter Evans (1979) fez a análise da “tríplice aliança” envolvendo o Estado, o capital nacional e o capital estrangeiro, que, no caso da indústria petroquímica, foi uma aliança formal prevista na política do Estado.

sociais do Estado e legitimar o aumento da carga tributária necessário para financiar esses serviços. Esse ciclo nasceu da reação das forças populares e dos intelectuais de esquerda ao golpe de 1964, e foi ganhando força na medida que os intelectuais afixavam sua crítica ao regime militar, não só por seu autoritarismo mas também pelo aumento da desigualdade, e em que novos setores sociais iam se associando à luta pela democracia e pela diminuição das desigualdades.⁶ Primeiro, ocorreu a adesão dos movimentos católicos liderados pelo cardeal de São Paulo, dom Paulo Evaristo Arns, que se revelou um destemido crítico das violências contra os direitos humanos que então se praticavam. O novo ciclo ganhou impulso no plano político em 1977, com o início da crise do regime autoritário. A crise se desencadeia como uma reação ao “Pacote de Abril” de 1977, um conjunto de medidas violentamente autoritárias que o Presidente Ernesto Geisel adota nesse mês, depois de, nos dois anos anteriores, ter anunciado que estava iniciando a “distensão” ou a “abertura” democrática. As medidas autoritárias foram recebidas de forma negativa pela burguesia, e, a partir de então, esta, pela primeira vez desde 1964, deixa de dar amplo apoio ao governo, e, gradualmente, se associa às forças democráticas. Com esse fato histórico novo iniciava-se a transição democrática no Brasil; começou então a se formar o Pacto Democrático-Popular de 1977, um pacto abrangente que foi impulsionado pela crise econômica que começou em 1980 (a grande crise da dívida externa e da alta inflação inercial), e foi vitorioso alcançando a democracia no final de 1984, depois de ampla mobilização popular – a campanha das Diretas-Já. No entanto, apenas dois anos depois, no início de 1987, o novo regime democrático enfrentou grave crise econômica e política na medida em que o Plano Cruzado, de 1986, que havia zerado a alta inflação inercial herdada do regime militar, no fim desse ano, entrou em colapso e a inflação voltou com toda força, o que gerou uma forte decepção popular em relação aos políticos que haviam comandado a transição democrática.⁷ O momento maior do Ciclo Democracia e Justiça Social foi a promulgação da Constituição de 1988 – uma constituição democrática, social e participativa, que foi recebida com frieza pelas elites conservadoras do país, que a consideraram “utópica” e “inviável”. Não obstante, sua mais significativa determinação – a do estabelecimento de um sistema universal de saúde – tornou-se realidade com o SUS – o Sistema Único de Saúde. Ao começar, em meados dos anos 1970, esse ciclo estava diante de um país em que a desigualdade era imensa;

⁶ Fiz a primeira análise publicada do novo modelo de crescimento com concentração de renda da classe média para cima (BRESSER-PEREIRA, 1970) a partir de uma conferência de Antonio Barros de Castro. Seguiu-se o texto bem conhecido de Tavares e Serra (1971).

⁷ Só o fracasso do Plano Cruzado pode explicar a derrota de líderes políticos da dimensão de Ulysses Guimarães, Mário Covas, Leonel Brizola e Luiz Inácio Lula da Silva perante um jovem e desconhecido político, Fernando Collor de Mello.

trinta anos depois, não obstante o neoliberalismo que atingiu o mundo e se refletiu no Brasil, estava instalado no país um Estado do bem-estar social, e a desigualdade, embora continuando elevada, havia diminuído sensivelmente.⁸

O Ciclo Democracia e Justiça Social cumpriu suas promessas, porque logrou implantar afinal a democracia no Brasil e porque alcançou alguns resultados na luta pela igualdade econômica e de gênero. Mas não logrou levar o país a retomar o desenvolvimento econômico. Os líderes democráticos encontraram o país em meio a grave crise econômica caracterizada por uma grande crise financeira e pela alta inflação inercial. Nos 30 anos seguintes esses problemas imediatos foram superados, mas outros surgiram. Em 1990, curvando-se à virada em direção ao neoliberalismo ocorrida nos países ricos em 1980, o Brasil se curvou ao Consenso de Washington, e adotou um regime de política econômica liberal. Caiu, então, em uma armadilha macroeconômica de juros altos e câmbio apreciado no longo prazo, que inviabilizaram o investimento na indústria, causaram forte desindustrialização, e condenaram a economia brasileira a crescer a menos de um por cento *per capita* a partir de 1980, enquanto, no ciclo anterior, crescia a 4,5 por cento *per capita*. Em 2013, grandes manifestações populares, indicam o início de uma crise política, que se agravou quando, em 2014, o país entrou em grave recessão. Encerrou-se, assim, o Ciclo Democracia e Justiça Social.

Captura

A quase-estagnação da economia brasileira desde 1980 tem muitas explicações. Uma delas é a existência de grupos de interesse poderosos que desrespeitam de maneira sistemática os direitos republicanos dos cidadãos brasileiros, desta prática resultando privilégios legais, elevado índice de desigualdade econômica, altas taxas de juro, câmbio apreciado no longo prazo e baixa taxa de investimento. Digo privilégios “legais” porque os privatizadores do patrimônio público não agem de forma corrupta, mas de acordo com a lei. A corrupção é também uma causa de privatização do Estado, mas é uma forma que está definida pela lei como crime. A violência aos direitos republicanos que nos interessa é aquela que ainda continua acobertada pela lei e, portanto, pelo próprio Estado.

No Brasil, hoje, um primeiro grupo de interesses que captura o patrimônio público brasileiro é o dos capitalistas rentistas e dos financistas. O capitalismo neoliberal é um capitalismo financeiro-rentista. Isso vale para os países ricos

⁸ Gastando cerca de ¼ do PIB com despesas sociais de educação, saúde, cultura, previdência social e assistência social, o Brasil hoje, por esse parâmetro, se aproxima dos países europeus definidos como Estados do bem-estar social.

e vale também para o Brasil. Os empresários capitalistas, desde a virada para o século 20, foram substituídos na gestão das empresas pelos tecnoburocratas, e, a partir da Segunda Guerra Mundial, foram substituídos na propriedade das empresas pelos rentistas, ou seja, por seus herdeiros e por especuladores, que se associaram aos tecnoburocratas financistas, que administram a riqueza dos rentistas e servem como seus intelectuais orgânicos usando a teoria econômica neoclássica para legitimar o liberalismo econômico radical. No Brasil, embora essas duas substituições estejam menos avançadas, os rentistas e financistas alcançaram um poder surpreendentemente alto, para o qual contribuiu, de um lado, o fracasso dos governos desenvolvimentistas, primeiro, no governo José Sarney (1995-1999), e, segundo, no governo Dilma Rousseff (2011-2016), e, de outro, a dependência das elites brasileiras, inclusive a alta classe média, em relação às ideias dominantes nos Estados Unidos. Os juros reais que rentistas e financistas recebem do Estado, ainda que venham caindo desde 1994, quando foram estabelecidos em níveis estratosféricos para combater a inflação e atrair capitais, continuam altíssimos e, além de serem uma causa básica da apreciação cambial de longo prazo que vem inviabilizando a indústria brasileira, são um mecanismo de apropriação do patrimônio público poderoso.

Um segundo grupo são os ricos, que estão isentos de impostos sobre dividendos, que praticamente nada pagam nas heranças, e que se beneficiam de um sistema tributário dotado de baixíssima progressividade no qual os pobres pagam, proporcionalmente a seus rendimentos, muito mais. Seria preciso também considerar os que sonegam impostos, mas a sonegação é uma violência aos direitos republicanos bem identificada e já proibida pela lei.

Um terceiro grupo importante de capturadores do patrimônio público são os altos servidores e membros do governo que recebem remunerações muito maiores do que o valor do seu trabalho. Na emenda 19 da Reforma Gerencial do Estado de 1995 foi estabelecido um teto para essa remuneração que vale para todos os tipos de benefício que se possa imaginar, mas os tribunais não respeitam a determinação constitucional. Esses altos servidores são também especialistas em mover ações contra o Estado para receber vantagens dos mais variados tipos.

Um quarto grupo são os dirigentes de igrejas e de outras entidades sem fins lucrativos, que recebem isenções fiscais descabidas.

Um quinto tipo são os empresários que recebem subsídios dos mais variados tipos, que uma competente política industrial não justifica, porque não estimulam o investimento, apenas enriquecendo seus beneficiários.

Um sexto grupo é o das empresas que vendem serviços e bens, ou obtêm concessões públicas e participam de parcerias público-privadas, nos dois casos

por preços superiores ao que vale o serviço ou o bem. Observe-se que não estou falando de corrupção: estou me referindo apenas à prática de preços abusivos sem propinas e formação de cartéis. Adicionalmente existe o problema bem conhecido das empresas que corrompem servidores para lograrem que seus preços sejam aceitos pelo Estado, ou de servidores que chantageiam empresas, condicionando a dispensa de pagamentos de tributos e de outras obrigações ao recebimento de propina.

Um sétimo grupo é o dos políticos que adotam políticas populistas fiscais ou então cambiais para lograrem se reeleger. Configura-se o populismo fiscal quando o político aumenta de maneira irresponsável as despesas do Estado em benefício de determinados grupos ou “para aumentar a demanda agregada”. É claro que, nos momentos de desemprego, uma política fiscal contracíclica é amplamente justificável, mas querer resolver todos os problemas econômicos através do aumento da despesa pública, além de constituir uma irracionalidade, é uma apropriação do patrimônio público em benefício do político que procura se reeleger. Configura-se o populismo cambial quando o Estado estimula déficits em conta-corrente e eleva os juros para atrair capitais externos que apreciam no longo prazo a moeda nacional e tornam as empresas industriais do país, sejam elas nacionais ou multinacionais, não-competitivas, sem condições para investir.⁹

Por fim, um oitavo e enormemente importante grupo, o dos capturadores de um patrimônio público fundamental de qualquer sociedade, o meio-ambiente ou a natureza. Hoje nós sabemos quão precioso é esse patrimônio para a sobrevivência da humanidade, e quão ameaçado ele está.

Conclusão

Cada uma dessas formas de captura do patrimônio público merece análise mais profunda e sua quantificação, mas essa é uma tarefa que escapa aos objetivos deste breve trabalho. Vale, porém, observar que, em todos esses casos, vemos um Estado vulnerável sendo capturado ou privatizado por grupos de cidadãos poderosos. Temos assim o caso oposto e complementar ao dos direitos civis. Enquanto estes pressupunham cidadãos indefesos e um Estado absoluto poderoso, aqui vemos o inverso.

Quando iniciei a Reforma Gerencial de 1995, eu tinha como principal objetivo tornar mais eficientes os grandes serviços do Estado social, não apenas porque um razoável nível de eficiência no serviço público é um objetivo em si mesmo, mas, mais especificamente, para garantir legitimidade (apoio na sociedade) aos impostos

⁹ Sobre o populismo fiscal e cambial ver Bresser-Pereira, Oreiro e Marconi (2016).

que devem financiá-los. Os serviços universais de educação, saúde, previdência básica e de polícia são uma forma de diminuir a desigualdade e dar segurança à população. São direitos sociais que ganham apoio na sociedade se estiver claro para ela que os impostos correspondentes estão sendo bem usados, em vez de beneficiarem empresários corruptos e servidores incompetentes. Enquanto os direitos civis pressupõem cidadãos fracos perante um Estado todo poderoso, os direitos republicanos pressupõem cidadãos e grupos poderosos que buscam capturar um Estado vulnerável. Isso estava claro para mim quando, em novembro de 1996, proferi uma primeira conferência conceituando os direitos republicanos na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. O notável administrativista Celso Antônio Bandeira de Mello leu o artigo e me disse então: “Agora compreendo melhor a reforma; os direitos republicanos estão na sua base”. Eu creio que ele tem razão. O Brasil precisa de um Estado forte ou capaz – um Estado republicano – que seja o grande instrumento de ação coletiva da sociedade brasileira. A Reforma Gerencial visou ajudar a construir um Estado republicano, capaz de se defender das tentativas de captura, e um Estado do bem-estar social que diminua as desigualdades inerentes ao capitalismo.

Como tornar o Estado republicano? Essencialmente, tornando-o mais democrático, ou seja, reduzindo o poder dos privatizadores do Estado – o poder dos rentistas que recebem juros absurdamente altos do Estado; o poder da alta burocracia pública que recebe salários e aposentadorias elevados demais; o poder das empresas que recebem subsídios que se supõe refletirem equivocadamente uma política industrial estimuladora do investimento; o poder das organizações sem fins lucrativos que, na verdade, agem como empresas em benefício de seus dirigentes. Não seria, também, reduzindo a corrupção? Sem dúvida, para isso não é necessário invocar os direitos republicanos, já que a corrupção é um crime devidamente previsto no direito penal. Os direitos republicanos são um conceito importante, porque os capturadores do patrimônio público o capturam legalmente – amparados pela lei ou pela jurisprudência. A garantia dos direitos republicanos supõe, portanto, um aperfeiçoamento das instituições que proíbam e criminalizem a captura privada do Estado por grupos de interesse. Enquanto o remédio para a corrupção é sua denúncia e punição, o remédio para os demais direitos republicanos é identificar a violência contra eles também como crimes e puni-los.

Referências

- BARBOSA Lima Sobrinho, Alexandre. *Estudos nacionalistas*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1981.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (1970 [1972]) Dividir ou multiplicar? A distribuição da renda e a recuperação da economia brasileira. *Visão*, 21 de novembro 1970. Republicado em Bresser-Pereira, *Desenvolvimento e Crise no Brasil*, desde sua terceira edição, 1972.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos Cidadania e *res publica*: a emergência dos direitos republicanos. *Revista de Filosofia Política - Nova Série*, v.1, p. 99-144 (Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Departamento de Filosofia), 1997.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (1968/2003) *Desenvolvimento e Crise no Brasil*, 5ª edição, São Paulo: Editora 34, 2003. Primeira edição, Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1968.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (2004 [2009]) *Construindo o Estado Republicano*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 2004. Original em inglês.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (2014 [2016]) *A construção política do Brasil*. 3. ed. São Paulo: Editora 34, 2016.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; OREIRO, José Luis; MARCONI, Nelson. *Macroeconomia desenvolvimentista*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.
- CARVALHO, José Murilo de *A construção da ordem*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1980.
- EVANS, Peter. *Dependent development: the alliance of multinational, local and State capital in Brazil*. Princeton: Princeton University Press, 1979.
- LAVALLE, Adrián Gurza. *Vida pública e identidade nacional: leituras brasileiras*. Rio de Janeiro: Editora Globo, 2004.
- MARSHALL, T.H. (1950 [1992]) Citizenship and social class. In: MARSHALL, T. H.; BOTTOMORE, Tom. *Citizenship and social class*. London: Pluto Press, 1992. Originalmente publicado em 1950. p. 1-51.
- O'DONNELL, Guillermo. *Modernization and bureaucratic authoritarianism: studies in South American politics*. Berkeley: Institute of International Studies of the University of California, Berkeley, Modernization Series 9, 1973.
- OSZLAK, Oscar. Estado e sociedade: novas regras do jogo. In: DINES, Alberto *et al.* *Sociedade e Estado: superando fronteiras*. São Paulo: Edições Fundap, 1998 p. 47-110.
- TAVARES, Maria da Conceição; SERRA, José (1971[1972]) Além da estagnação. In: TAVARES, Maria da Conceição. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 1972. Edição original em espanhol, 1971.

Luiz Carlos Bresser-Pereira

Doutor em Economia pela Universidade de São Paulo (USP). Atualmente é professor titular da Fundação Getúlio Vargas (FGV). Contato: bresserpereira@gmail.com

RSP

História, narrativa e representações da administração pública brasileira¹

Frederico Lustosa da Costa

Universidade Federal Fluminense (UFF)

A invenção da administração pública é um processo de construção e atualização de representações do aparato estatal e de sua interação com a sociedade alimentado por narrativas históricas e imagens simbólicas criadas por intelectuais, homens públicos, tecnocratas e cronistas. Essa invenção também se nutre da compreensão das influências das matrizes políticas, econômicas, sociais, culturais e jurídicas das nossas atuais instituições e práticas administrativas. Trata-se de uma forma de estabelecer a conexão de sentidos entre estruturas, acontecimentos e representações. Nessa direção, este ensaio tem o propósito de apresentar e discutir, de forma breve, os achados e omissões da historiografia recente da administração pública brasileira e as contribuições que a leitura crítica do pensamento social pode oferecer para desfazer mitos sobre essa herança histórica. Seu propósito consiste em examinar, de um ponto de vista crítico, a perspectiva evolucionista da historiografia e a abordagem culturalista do pensamento social que informam análises e diagnósticos sobre a administração pública brasileira.

Palavras-chave: administração pública – Brasil, história, Estado e sociedade

[Artigo recebido em 4 de junho de 2018. Aprovado em 13 de novembro de 2018.]

¹ Este trabalho nasceu de uma intervenção no 4º Congresso de Gestão de Pessoas no Setor Público Paulista, realizado nos dias 21 e 22 de outubro de 2015, em São Paulo, organizado pelo Governo do Estado de São Paulo, onde proferiu palestra sobre o tema “A invenção da administração pública brasileira: história, cultura e direito”, em 21 de outubro de 2015. Uma versão mais próxima ao atual desenvolvimento, elaborada em parceria com a prof. Elza Marinho (PPGAd-UFF), intitulada “História e Representações da Administração Pública”, foi submetida e aprovada no XLII Encontro da ANPAD - EnANPAD 2018, realizado em Curitiba, de 03 a 06 de outubro de 2018.

Historia, narrativa y representaciones de la administración pública brasileña

La invención de la Administración Pública es un proceso de construcción y actualización de representaciones del aparato estatal y de su interacción con la sociedad alimentadas por narrativas históricas e imágenes simbólicas creadas por intelectuales, hombres públicos, tecnócratas y cronistas. Esta invención también se nutre de la comprensión de las influencias de las matrices políticas, económicas, sociales, culturales y jurídicas de nuestras actuales instituciones y prácticas administrativas. Es una forma de establecer la conexión de sentidos entre estructuras, acontecimientos y representaciones. En esta perspectiva, este ensayo tiene el propósito de presentar y discutir, de forma breve, los hallazgos y omisiones de la historiografía reciente de la Administración Pública brasileña y las contribuciones que la lectura crítica del pensamiento social puede ofrecer para deshacer mitos sobre esa herencia histórica. Se trata de examinar, desde un punto de vista crítico, la perspectiva evolucionista de la historiografía y el abordaje culturalista del pensamiento social que informan análisis y diagnósticos sobre la administración pública brasileña.

Palabras clave: administración pública - Brasil, historia, Estado y sociedad

History, narrative and representations of the Brazilian public administration

Public Administration is an invention. It's a process of building and updating of social representations of the state apparatus and its interaction with society supported by historical narratives and symbolic images created by intellectuals, politicians, technocrats and journalists. This invention is also based on the understanding of the influences of the political, economic, social, cultural and legal sources of our current institutions and administrative practices. It is a way of establishing the connection of meanings between structures, events and representations. In this sense, this critical essay has the purpose of presenting and discussing briefly the findings and omissions of the recent historiography of the Brazilian Public Administration and the contributions that the critical reading of Brazilian social thought can offer to undo myths about this historical heritage. It aims critically examining and discussing the evolutionist perspective of historiography and the culturalist approach to social thought that inform analyzes and diagnoses about the Brazilian public administration.

Keywords: public administration - Brazil, history, State and society

Introdução

A administração pública brasileira, enquanto instituição e representação, é uma invenção coletiva forjada ao longo do tempo por reconstruções históricas construídas a partir de fragmentos da realidade e por interpretações (de acontecimentos e processos) dominantes que selecionam atos, fatos e narrativas a serem repertoriados.

Examinar e discutir a “invenção” da administração pública brasileira é uma tentativa de, ao mesmo tempo, reconstruir o processo sócio histórico e resgatar as representações sobre o mundo social e político, como formas de encontrar elementos para a compreensão das influências das matrizes políticas, econômicas, sociais, culturais e jurídicas sobre as nossas atuais instituições e práticas administrativas. É buscar a conexão de sentidos entre estruturas, acontecimentos e representações. É colocar em primeiro plano a dinâmica da superestrutura da formação social brasileira.

Dois avanços recentes oferecem elementos úteis a essa empreitada. De um lado, a retomada dos estudos históricos no campo da Administração Pública. Com efeito, os últimos anos têm assistido a um tímido *revival* da História da Administração Pública, com esforços individuais e iniciativas institucionais que resultam na publicação de estudos e pesquisas, na realização de seminários, encontros e debates e na publicação de importantes monografias e coletâneas. De outro, o continuado esforço de resgate do pensamento social brasileiro, na forma de reedições, reinterpretações e estudos críticos de clássicos da matéria, atualizando a “Teoria do Brasil” e contribuindo para superar as descrições e adjetivações simplistas e anacrônicas. Há, portanto, um rico acervo de conhecimentos que nos ajuda a transitar, de forma mais ou menos segura, nesse universo de acontecimentos, processos sociais, referências, imagens simbólicas (SFEZ, 1988) e representações.

Partindo desses avanços, o presente trabalho tem o propósito de apresentar e discutir, de forma breve, os achados e omissões da historiografia recente da administração pública brasileira e as contribuições que a leitura crítica do pensamento social pode oferecer para desfazer mitos sobre essa herança histórica e cultural. Não se trata de refazer, no breve espaço de um artigo, o panorama (e a interpretação possível) da história administrativa do Brasil, até porque essa tarefa, como os riscos a ela inerentes, já foi tentada (BRESSER PEREIRA, 2001; LUSTOSA DA COSTA, 2008). Trata-se, antes, de apontar nessas narrativas as lacunas, omissões e equívocos cristalizados ao longo dos anos que continuam a informar a compreensão da administração pública brasileira hoje. Por outro lado, ao retomar criticamente as categorias utilizadas para descrever as relações entre o Estado e sociedade, o artigo

pretende desfazer mitos que informam diagnósticos e propostas de intervenção que não examinam as raízes dos supostos problemas identificados nem tratam as causas das suas manifestações.

Assim, o trabalho está dividido em duas partes principais, além desta introdução e das considerações finais, que cumprem esses objetivos complementares. Na primeira, é feita uma breve apresentação dos avanços e das fragilidades que ainda persistem na historiografia sobre administração pública, chamando a atenção para as principais lições que ela tem nos oferecido nos últimos anos. A segunda apresenta, também de forma breve, quase esquemática, as categorias que têm sido utilizadas para definir o Estado e a administração pública e suas representações, as críticas dirigidas a essas interpretações e os usos e abusos que delas têm sido feitos por reformadores e estudiosos da administração pública no diagnóstico de seus problemas e na indicação de possíveis soluções. As considerações finais apresentam algumas consequências mais gerais dessas percepções que acabam por ter impactos sociais que vão além dos projetos de reforma administrativa.

História e historiografia da administração pública

Na última década, ao lado de iniciativas mais perenes, como o trabalho continuado do Projeto MAPA (Memória da Administração Pública) do Arquivo Nacional, na esteira da celebração de efemérides, como os 200 anos da transferência da Corte portuguesa para o Rio de Janeiro, surgiram esforços pontuais (mas significativos) que atestam a renovação do interesse pelos estudos históricos no campo da administração pública. Assim, diversas publicações recentes vêm se juntar à vigorosa produção historiográfica que vicejou na área até a década de 1980.

A título de exemplo, basta mencionar a realização, em 2008, do seminário *Brasil: 200 anos de Estado, 200 anos de administração pública*, uma iniciativa conjunta da Fundação Getúlio Vargas (FGV), da Fundação Casa de Rui Barbosa e do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro (TCMRJ), que ofereceu um vasto panorama histórico da evolução da administração pública brasileira e sua historiografia e resultou na publicação do livro de mesmo título (LUSTOSA DA COSTA; ZAMOT, 2010). No ano da publicação dessa primeira coletânea, também foi organizada outra, com objetivos mais modestos, editada por Christina W. Andrews e Edison Bariani, intitulada *Administração Pública no Brasil: breve história política*, com vários textos de interesse histórico (ANDREWS; BARIANI, 2010). Dois anos depois, foi realizado no Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro, por iniciativa do Arquivo Nacional e do Arquivo Público do Estado do Rio de Janeiro, o seminário *Estado e administração: perspectivas de pesquisa*, que tinha como objetivo discutir a história do Estado e da administração pública brasileira e apresentar os avanços historiográficos na área.

Esse evento resultou na publicação pelo Arquivo Nacional de um dossiê temático sobre Estado, Poder e Administração na revista *Acervo* (2012), com textos sobre vários temas e diversos tempos históricos.

Não obstante os significativos resultados verificados nos últimos anos na retomada dos estudos históricos na área da Administração Pública, muito ainda há que ser feito no sentido de incorporar a essa produção historiográfica as principais conquistas da historiografia contemporânea. Com efeito, a maioria dos trabalhos recentes que vieram contribuir para renovação do campo pouco contribuiu para a superação das limitações indicadas pela crítica que se dirigia à monumental *História Administrativa do Brasil*, iniciada pelo DASP ainda nos anos 1950 (LUSTOSA DA COSTA, 2010, 2016).

De fato, a produção historiográfica sobre a administração pública esteve imune às mudanças de perspectiva teórico-metodológica introduzidas pela História dos Anais e pela Nova História, negligenciando o aporte das ciências sociais, a incorporação de novos objetos, a adoção de temporalidades múltiplas e o uso de fontes alternativas. A história administrativa continuou a se apegar à narrativa de atos e fatos, valorizando os aspectos episódicos e biográficos e a ação individual de líderes e “heróis providencias” – monarcas, tiranos, políticos e dirigentes em geral, caracterizando aquilo que os franceses chamam de história *événementielle*. Ela se vale das mesmas fontes de documentação escrita, sem se ocupar da estatística descritiva e de outros dados indispensáveis à história serial. Peca ainda pela incapacidade de redefinir seu objeto no sentido de tomá-lo em sua totalidade e apreendê-lo na sua complexidade, enquanto instituição (estruturas), práticas (processos) e representações.

Por outro lado, essa nova concepção historiográfica permite conceber o próprio objeto da história administrativa, como representação social, vale dizer

como construção coletiva de um conjunto de imagens simbólicas que introjetam valores e estabelecem predisposições mentais e atitudes reflexivas no trato individual e coletivo com as diversas categorias que dão conta das relações entre o Estado e a Sociedade – cidadania, autoridade, soberania, democracia, etc. Assim, a história do Estado é a história de suas instituições e da apropriação que delas fazem os cidadãos, entre práticas e representações (LUSTOSA DA COSTA, 2010, p. 38).

Talvez a exceção que confirma essa regra seja o já mencionado trabalho desenvolvido pelo Arquivo Nacional por meio do MAPA (*Memória da Administração Pública Brasileira*), projeto de pesquisa criado em 1981, originalmente voltado para o levantamento da estrutura administrativa colonial, sistematizando “o corpo de

leis que regulavam a implantação e o funcionamento dos órgãos e cargos instalados na colônia portuguesa na América” (CABRAL, 2011, p. 7), que se converteu em um programa permanente que contempla dados do Império e da República e está disponível como banco de dados *on-line* (*Dicionário da Administração Pública Brasileira on-line* – <http://linux.an.gov.br/mapa/?p=1181>).

Em todo caso, a velha tradição narrativa que começa com Varnhagen (1956), passa por Fleiuss (1922) e se completa com a coleção da *História Administrativa do Brasil* do Dasp-Funcep, as grandes sínteses interpretativas sobre o coronelismo (LEAL, 1997; QUEIROZ, 1976), o patrimonialismo (FAORO, 2001) e o formalismo (GUERREIRO RAMOS, 1983), os trabalhos de alguns brasilianistas (BETHEL 1985; GRAHAM, 1997; MORSE, 1988) e as monografias temáticas de cientistas sociais (URICOECHEA, 1978; QUEIROZ, 1976; WEFFORT, 1978; SCHWARTZMAN, 1988) e historiadores (CARVALHO, 1982; CASTRO GOMES, 1988; DOLHNIKOFF, 2005; LESSA, 1999; MARTINS, 2007; ROHLOFF DE MATTOS, 1999; WEHLING, 2004)², ao apresentarem sua seleção de atos, fatos e processos de peso, também oferecem alguns achados e ensinamentos que parecem estar sendo negligenciados pelas sínteses mais apressadas que estudiosos da administração pública têm empreendido na busca de contextualizar a discussão sobre a reforma do Estado, por exemplo. Tais constatações podem ser resumidas nas seguintes assertivas.

1. A administração pública brasileira é um organismo complexo, multifacetado e polimorfo. É o Estado em ação, manifestando-se por meio de seus poderes coercitivos em inúmeros domínios. Como instituição (estrutura), burocracia (corpo de funcionários) e processo (ação gerencial), contempla um vasto conjunto de órgãos e atividades que se ocupam dos mais variados aspectos da vida social. Não pode, portanto, ser examinada como um todo monolítico, com atuação simétrica e uniforme. Sua história deve dar conta de transformações que ocorrem em todas essas dimensões. Trata-se de trazer para os estudos de Administração Pública a noção de história total, que dá conta da complexidade do fenômeno e das suas conexões com os diversos domínios da atividade humana.

2. Apesar da constatação de Varnhagen (1956)³, sempre citada como exemplo de formalismo na organização governamental da Coroa portuguesa no Rio de

² Um excelente panorama da historiografia no campo da administração pública foi feito por Lúcia Guimarães (2010) em seus “Breves apontamentos para a história da administração pública o Brasil”.

³ “O Marquês de Aguiar parece ter começado por consultar o almanaque de Lisboa e à vista dele ter-se proposto a satisfazer a grande comissão que o Príncipe lhe delegara, transplantando para o Brasil, com seus nomes próprios e empregados (para não falar de vícios e abusos), toas as instituições que lá havia as quais se reduziram a muitas juntas e tribunais que mais serviam de peias que de auxílio à administração, sem meter em conta o muito que aumentou as despesas públicas, e o ter-se visto obrigado a empregar um sem-número de nulidades, pelas exigências de uma chusma de fidalgos que haviam emigrado da metrópole” (VARNHAGEN, 1956, p. 94).

Janeiro, **o Estado brasileiro não é e, provavelmente, nunca foi mero espelho do Estado português.** Embora D. João VI tenha implantado na nova sede da monarquia a estrutura dos ministérios e o plano de cargos listados no Almanaque de Lisboa, uma realidade institucional nunca pode ser inteiramente transplantada de um meio social para outro. De acordo com Dilma Cabral (2011, p. 12-14), diferentes condições objetivas contribuem para o surgimento de novos desenhos institucionais, conformados pela adaptação do modelo importado à realidade do país nascente. Em pouco tempo, várias instâncias que articulavam as relações entre a Metrópole lisboeta e administração colonial no Rio de Janeiro se revelaram desnecessárias. Por outro lado, logo também surgiram novas necessidades que ensejaram a criação de instituições inexistentes na antiga sede da monarquia. Ao longo do século 19, as diferenças entre a organização da monarquia portuguesa, que também se diferenciava internamente, e a estrutura do governo do Império brasileiro só aumentaram, de sorte que o estabelecimento de paralelos e simetrias entre os dois países ficou cada vez mais difícil, prejudicando as comparações (simplificadoras) associadas à herança ibérica.

3. A história do Estado brasileiro não começa com a Revolução de 1930. Ela tem antecedentes na colônia e seu ponto inaugural, do ponto de vista deste artigo, é a chegada da Família Real portuguesa ao Rio de Janeiro, em 1808, que configura a “inversão metropolitana”, quer dizer, a condução do aparelho de Estado português a partir do Brasil, que assume as funções de metrópole e, conseqüentemente, de Estado nacional. Não obstante o Primeiro Governo Vargas ter constituído um marco importante na modernização e na burocratização da máquina pública, as mudanças que implementou não surgiram de uma hora para outra. Só para dar um exemplo, basta lembrar que, desde o Império, havia precedentes importantes relacionados com o recrutamento e a organização de carreiras dos ministérios do Exército e da Fazenda (Carvalho, 1996, pp. 137-156). Já na República Velha, a organização da carreira diplomática no Itamaraty antecipava a introdução do sistema de mérito que virá a ser intentada em todo governo a partir de 1936 (FARIAS, 2018). Portanto, além de transformações políticas e institucionais importantes, como a abdicação de D. Pedro I, a mudança no sistema regencial, o Ato Adicional e sua posterior reinterpretação, a maioridade de D. Pedro I, a adoção do semiparlamentarismo e a própria Proclamação da República, que tiveram impacto na organização governamental e na dinâmica da gestão pública, mudanças pontuais em vários setores descartam a hipótese do imobilismo histórico que teria caracterizado o patrimonialismo do Império e da República Velha.

4. A visão evolucionista da administração pública brasileira é simplificadora e equívoca. A ideia de que a máquina pública viveu um processo evolutivo que

passou pelas etapas da administração patrimonial, da administração burocrática e da administração gerencial se cristalizou e popularizou a partir da edição do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (MARE, 1995). Nesse documento, o então ministro Bresser Pereira justapôs, em sequência, três tipos de administração pública, procedendo à identificação da administração imperial como a estrutura patrimonialista definida por Faoro (2001); à descrição do modelo prescritivo propugnado pela reforma administrativa do Primeiro Governo Vargas, caracterizado por Beatriz Wahrlich (1974) como burocrático; e à apresentação de seu próprio modelo, que teria antecedentes na reforma tecnocrática de 1967 (Decreto-lei nº 200), mas que está fortemente ancorado na Nova Gestão Pública, definido como gerencial (MARE, 1995). Mais tarde, essa concepção foi bastante refinada em uma apresentação de um modelo assumidamente evolutivo, mais referenciado em interpretações do pensamento social do que em evidências históricas, que vai do Estado patrimonial ao gerencial (BRESSER PEREIRA, 2001).

O modelo de Bresser Pereira leva a uma concepção das transformações do Estado como um processo de modernização, que estabelece uma sequência de categorias que assumem as características de um modelo evolutivo para formas mais racionais de administração pública. Os três estágios do desenvolvimento da administração pública brasileira não constituem tipos ideais, mas etapas históricas que se apresentam de forma linear, sem sobreposições, deixando de considerar a permanência e a convivência entre novas e velhas formas (PINHO, 1998). Na Administração Burocrática, a partir da era Vargas, os traços patrimonialistas desaparecem e o esquema assume um caráter voluntarista que aponta para o fim da História da Administração Pública, com o advento da Administração Gerencial.

5. A perspectiva evolucionista, ao segmentar e uniformizar etapas históricas, pode favorecer o pecado do anacronismo, que consiste em utilizar conceitos e ideias de uma época para analisar os fatos de outro tempo. Em outras palavras, é a intrusão de uma época em outra, quando se tenta avaliar um determinado tempo histórico à luz de valores que não pertenciam a esse mesmo tempo (FEBVRE, 1953). Por isso, é imprescindível que o historiador evite transplantar dados, valores e concepções da atualidade ou de tempos recentes que não existiam no período estudado. Por exemplo, ao apresentar o modelo de administração patrimonialista, Bresser Pereira afirma que “a corrupção e o nepotismo são inerentes a esse tipo de administração” (MARE, 1995, p. 15), quando se sabe que a apropriação de rendas pela prestação de serviços públicos e a nomeação de parentes não constituem distorções, mas sim características do patrimonialismo.

Representações de representações

O chamado Pensamento Social Brasileiro, que reúne as obras dos autores considerados como grandes intérpretes brasileiros, tem se constituído numa usina de representações sobre o mundo social e político do país. São categorias, análises e interpretações que têm sido utilizadas para compreender o processo brasileiro, as relações entre o Estado e sociedade e o próprio funcionamento da administração pública.

Nos últimos anos, multiplicaram-se os núcleos de pesquisa, simpósios temáticos e grupos de trabalho que se ocupam de discutir, de diferentes perspectivas, algumas bastante originais (SOUZA, 2015), os clássicos consagrados e alguns autores “novos” que pedem ingresso no panteão dos intérpretes do Brasil. Por outro lado, a incorporação da abordagem da colonialidade e dos estudos pós-colônias ao contexto do pensamento social, cabendo destacar nesse contexto o resgate da obra de Guerreiro Ramos (FILGUEIRAS, 2012; CADERNO CRH, 2015; CADERNOS EBAPE. BR, 2015), ampliou as possibilidades de leitura e revisão crítica de autores e temas excluídos ou engessados em velhas matrizes interpretativas. Além disso, na área de Administração em geral e no campo específico da Administração Pública, cresce o interesse pela contextualização de conceitos e categorias que definem etapas, características ou “mazelas” do nosso aparelho do Estado, como é o caso dos trabalhos de Bresser Pereira (2001) e Lustosa da Costa (2009).

Conforme já assinalado em um primeiro esforço na tentativa de identificar essas influências, a maioria dos intérpretes do Brasil tem

salientado que as raízes do nosso atraso, subdesenvolvimento, dependência, modernização periférica ou inserção pouco competitiva no mundo globalizado, estão plantadas na nossa formação histórica, gerando uma série de determinantes que condicionam o sistema político, o Estado e suas relações com a Sociedade e a Economia. Essas peculiaridades constituem modos de ser, proceder ou pensar que caracterizam nossas instituições, relações sociais e representações do mundo social e político (LUSTOSA DA COSTA, 2009).

Assim, ao propor determinados diagnósticos para as nossas patologias, a formulação dessas categorias “científicas” veicula determinadas representações sociais que informam julgamentos sobre o Estado e a administração pública nem sempre assumidos pelos seus autores, pelo menos, conscientemente. Sua recepção (acrítica) e seu uso cotidiano (como palavras de ordem) acabam por convertê-las em representações de representações, muitas vezes invertendo o sinal da operação simbólica (SFEZ, 1988).

Não cabe aqui apresentar de forma detalhada os clássicos do pensamento social sobre essas categorias nem repertoriar as críticas que lhes têm sido dirigidas, sobretudo nos últimos anos. O sentido de recuperá-las, de forma bastante breve, é mostrar como o seu uso pelo discurso da modernização administrativa pode informar políticas que ignoram contexto e problemas, reforçam distorções ou atuam apenas sobre efeitos dos supostos males que pretendem enfrentar.

Vasta coleção de escritos tem se debruçado sobre os “ismos” que definem “distorções” ou “mazelas” que caracterizam aspectos da realidade social e política do país, vale dizer, de suas instituições governamentais, que estariam na origem da reduzida efetividade da ação pública no Brasil. Essas “patologias” podem ser agrupadas em principais – patrimonialismo, mandonismo e personalismo – e acessórias – clientelismo⁴, nepotismo, cartorialismo, formalismo, coronelismo e autoritarismo –, podendo se combinar de diversas maneiras. A maioria dessas categorias tem suas matrizes teóricas apoiadas no patrimonialismo, como se verá a seguir.

Nesta seção, a ideia é apresentar, de forma muito breve as três principais categorias e suas eventuais vinculações ou ramificações com categorias secundárias, apontar as principais críticas repertoriadas pela literatura e indicar suas consequências para as políticas de gestão pública e modernização administrativa.

O conceito de patrimonialismo chegou às ciências sociais brasileiras pelas mãos de Sérgio Buarque de Holanda em seu clássico *Raízes do Brasil*, publicado pela primeira vez em 1936. Ele aparece, de forma bastante breve, no contexto da discussão sobre o “homem cordial”, este temperamento ibérico movido por paixões irracionais. Tomando como referência indireta as categorias weberianas, o patrimonialismo é definido em termos bastante simples para se referir à dificuldade dos detentores das posições públicas de responsabilidade em “compreenderem a distinção fundamental entre os domínios do privado e do público” (BUARQUE DE HOLANDA, 2006, p. 159). Segundo o autor

Para o “funcionário patrimonial”, a própria gestão política apresenta-se como assunto de seu interesse particular; as funções, os empregos e os benefícios que deles auferem relacionam-se a direitos pessoais do funcionário e não a interesses objetivos, como sucede no verdadeiro Estado burocrático, em que prevalecem a especialização das funções e o esforço para se assegurarem garantias jurídicas aos cidadãos (BUARQUE DE HOLANDA, 2006, p. 159).

⁴ Embora o clientelismo possa ser considerado uma categoria muito importante da sociologia política, para os propósitos deste trabalho, ele aparece como manifestação mais frequente de práticas políticas patrimonialistas vinculadas ao mandonismo local.

No Estado patrimonial, a escolha para as funções públicas faz-se com base na confiança pessoal e não nas capacidades dos candidatos. Embora esse corpo de funcionários patrimoniais possa assumir feições burocráticas, falta-lhe a objetividade e a impessoalidade que caracterizam a burocracia.

A tese do patrimonialismo na vida brasileira vai ser aprofundada e discutida por Raymundo Faoro (2001), de forma bastante minuciosa, em *Os donos do poder*, outro clássico das interpretações do Brasil. Faoro vai buscar as raízes do patrimonialismo na formação do Estado português, cuja monarquia, não tendo se formado com o apoio da nobreza territorial, vai constituir seu quadro administrativo com um estamento de letrados que viria a se converter em uma nobreza burocrática. Esse sistema de dominação teria migrado para o Brasil com a colonização, formando-se aqui um patronato político que, por delegação do Rei e, mais tarde, do Imperador, permitia aos membros do estamento se apropriarem das funções públicas para auferirem rendas. A lógica da política patrimonialista, onde, acredita Faoro, há a autonomia ou mesmo a prevalência da dimensão político-institucional sobre a dinâmica do processo econômico, persistiria na República Velha e deixaria sua herança indelével em toda história republicana. A primazia do poder público fazia com que o nascimento das instituições precedesse o desenvolvimento e as necessidades do processo social, a fim de moldar-lhe a dinâmica e o sentido. O mesmo tipo de burocracia patrimonial que comandava a Corte e dominava a Colônia constituiu a base do Estado brasileiro, do Império à República Velha, dos ciclos extrativistas à rotina mercantil do modelo agroexportador.

Na perspectiva de Faoro (2001), o patrimonialismo brasileiro absorveu o capitalismo e promoveu o seu desenvolvimento sob comando político, aproveitando dele as técnicas, a indústria, as empresas e os grandes mercados, mas conservando as concessões e privilégios. Seu raciocínio leva a acreditar que, sob o pulso estatal, o estamento “intervencionista”, visando conservar privilégios e extrair vantagens, inventou o capitalismo à brasileira, no qual, muitas vezes, o cartório e o favor substituiriam o risco.

Ao longo dos anos, sobretudo a partir da publicação da segunda edição em 1973, o trabalho de Faoro (2001) encontrou crescente acolhida nos meios intelectuais brasileiros, influenciando significativamente trabalhos orientados pela mesma perspectiva (SCHWARTZMAN, 1988) ou outras vertentes de análise que privilegiam categorias de certa forma derivadas do patrimonialismo, como o personalismo ou “pessoalidade” (DAMATTA, 1980). Mesmo mais recentemente, embora reconheça fragilidades históricas na análise do período imperial e também faça restrições à indicação de um caráter unidimensional e vertical da dominação patrimonial, Fernando Henrique Cardoso acredita na persistência da força e do protagonismo

do estamento, ainda que atenuados pelo fortalecimento da sociedade civil e pela influência das “forças do mercado” (CARDOSO, 2013).

Embora o trabalho de Faoro (2001) continue a ser referência básica no pensamento social brasileiro, também é crescente o número de críticas a ele dirigidas. Elas podem ser resumidas nos seguintes pontos:

- uso inadequado e distorcido de categorias weberianas, uma vez que o patrimonialismo de Faoro não se insere em nenhuma das inúmeras variedades de dominação tradicional ou mesmo de formas híbridas como o “patrimonialismo burocrático”;
- inexistência de estudos aprofundados sobre a manifestação do fenômeno, pelo menos em igual intensidade, na Monarquia e na República portuguesa, de onde o Brasil teria herdado as instituições políticas e administrativas e as práticas sociais;
- fragilidade da noção de estamento, que ignora a estratificação social dentro da máquina pública, fazendo com que ora possa se referir à classe política, ora à elite do funcionalismo, ora ao corpo burocrático como um todo;
- imobilismo histórico que negligencia transformações institucionais importantes que aconteceram na história do Brasil, cabendo mencionar apenas, entre tantas outras, a Independência e a Proclamação da República.

O patrimonialismo aparece muitas vezes vinculado ao cartorialismo e ao nepotismo. O cartorialismo se refere ao conceito de Estado cartorial, cunhado por Hélio Jaguaribe. Toma como referência o funcionamento dos cartórios, como uma concessão estatal, para identificar um Estado em que as funções públicas, embora se apresentem como serviços públicos de interesse da coletividade, são concebidas e utilizadas para manipular clientelas e perpetuar privilégios, assegurando concessões, empregos e vantagens a determinadas pessoas e grupos. Ou seja, nessa concepção, na qual viceja a regulamentação excessiva, abre-se espaço para o particularismo, a política de clientela, o favor e o privilégio (JAGUARIBE, 2013, p. 54).

Já o nepotismo consiste no favorecimento do parentesco nas relações de trabalho ou emprego. É o recrutamento personalista de parentes em detrimento da avaliação de mérito para o exercício da função pública. O nepotismo contraria o princípio constitucional da impessoalidade, uma vez que institui privilégios em função de relações de parentesco e desconsidera a capacidade técnica para o exercício do cargo público (AIKIN, 1986).

Na literatura sobre administração pública e, particularmente, nos trabalhos sobre reforma administrativa, o conceito de patrimonialismo é utilizado na sua formulação mais simples como “apropriação do público pelo privado”, que leva,

muitas vezes, a confundi-lo com a corrupção, que é a apropriação de vantagem ilícita pelo exercício de uma função. Patrimonialismo e corrupção não se confundem, pois esta última existe em todos os países do mundo, inclusive aqueles que não passaram por nenhuma espécie de patrimonialismo, e é muito comum no universo das empresas privadas.

Apesar das críticas, das derivações para outras categorias e do simplismo interpretativo, a noção de patrimonialismo segue sendo uma referência importante para os estudos de administração pública brasileira e para a construção de sua história. Como desdobramento das teorias de modernização, também informa grande parte dos estudos sobre corrupção (FILGUEIRAS, 2008; OLIVEIRA JÚNIOR *et al.*, 2016).

Seu uso e abuso trazem pelo menos três consequências importantes para a construção de políticas reformistas. A primeira se refere ao sentido liberal privatista implícito na tese do patrimonialismo e largamente aceito pelos reformadores. Se não é possível suprimir do Estado o patrimonialismo deformador, então é preciso minimizar os seus efeitos. O problema deixa de ser as formas de apropriação dos bens públicos por uma elite parasitária, que está mais fora do que dentro do aparelho do Estado, para se constituir no próprio Estado. Se o Estado é o problema, é necessário, pelo menos, tentar diminuir o tamanho do problema. Essa tese antipatrimonialista se traduz não só em formas difusas de criminalização da política e da ação dos servidores públicos (até de professores), mas também, sobretudo, em privatizações, eliminação de programas sociais, redução da força de trabalho e dos direitos dos funcionários públicos. Em resumo, quanto menos Estado, mais prosperidade.

A segunda consequência, decorrente da primeira, é a tendência a identificar o conjunto dos servidores públicos como responsáveis pela suposta “apropriação indevida do público pelo privado” e demonizá-los. Muitas vezes, funcionários humildes são culpados dos males decorrentes da ação corporativista das categorias mais bem organizadas e bem remuneradas, como já aconteceu na campanha presidencial de 1989, quando Collor de Mello elegeu os marajás do serviço público como o inimigo número um a ser vencido (LUSTOSA DA COSTA, 1989). Os marajás, vale dizer, os servidores públicos, são o “novo” nome do “estamento” burocrático.

Finalmente, o terceiro resultado do diagnóstico do patrimonialismo é excessiva simplificação da análise dos problemas da administração pública brasileira, situados entre os resquícios do patrimonialismo (e sua filha diletta, a corrupção) e o excesso de burocracia. Essa visão subtrai a dimensão política da ação do setor público e elide o conflito distributivo a ela inerente. O foco no combate à corrupção coloca em segundo plano os problemas relacionados com a pobreza, a desigualdade e a precariedade dos serviços sociais consagrados como direitos constitucionais.

Mandonismo

Outra categoria importante que tem sido utilizada para caracterizar as relações entre o Estado e a sociedade no Brasil é o mandonismo e sua principal variante, o coronelismo. Trata-se de um sistema político caracterizado pela existência local de estruturas oligárquicas e personalizadas de poder. Baseado no controle de algum recurso estratégico, como a terra, por exemplo, ou de outras estruturas de poder, o mandão exerce sobre a população um domínio pessoal e arbitrário que a impede de ter livre acesso ao mercado e à sociedade política. Na história brasileira, sobretudo a partir do segundo Império, o coronelismo se apresentou como uma quase-institucionalização desse sistema de poder.

Embora a face caricata do coronel, com suas grandes glebas de terra, seu gado visto por binóculos da varanda das casas de fazenda, seus blusões de linho e suas alpercatas, muitos chefes políticos locais continuam a adotar práticas de mandonismo, associando patrimonialismo e personalismo, para colocar a máquina pública a serviço de seus projetos de poder. Isso aconteceu no século passado e até recentemente em diferentes quadrantes do território nacional, inclusive no governo local da capital da República.

Vinculado ao patrimonialismo e ao mandonismo, o clientelismo indica um tipo de relação entre atores políticos que envolve concessão de benefícios públicos, na forma de empregos, benefícios fiscais, isenções, em troca de apoio político, sobretudo na forma de voto. A administração pública é instrumentalizada para fins políticos de curto prazo, prestando atendimento segundo critérios de troca de favores com a clientela. De servidora da *res publica*, torna-se servidora de objetivos voluntaristas dos dirigentes de plantão.

Os conceitos de mandonismo, coronelismo e clientelismo são mais objeto de confusões do que de críticas (CARVALHO, 1997). Muitas vezes, um é tomado pelos outros, prejudicando a precisão indispensável à análise sociológica dos fenômenos a que se referem. O que se discute é se é pertinente designar como mandonismo ou coronelismo as manifestações de autoritarismo, clientelismo e corrupção que se verificam no exercício do poder local.

Aceitando-se ou não a validade na aplicação dos conceitos, existem evidências de abusos na administração municipal, concernentes ao exercício do poder de polícia, ao protecionismo de grupos preferenciais e à apropriação de vantagens indevidas.

Essa constatação desperta o ímpeto controlador dos reformistas apressados. Na ânsia de conter a ação nefasta de mandões locais, favorecem políticas centralizadoras que inibem a capacidade de autogoverno das populações locais. O centralismo e os controles centralizados sufocam a administração municipal, reduzindo a autonomia

dos políticos eleitos e dos dirigentes públicos. As políticas reformistas deixam de apostar na descentralização e no controle social por parte das populações locais. Na verdade, a centralização não está a serviço do desmantelamento das estruturas do mandonismo e do empoderamento das comunidades locais, mas do fortalecimento das estruturas burocráticas de controle.

Personalismo

A versão mais moderna do conceito de personalismo foi introduzida no pensamento social brasileiro por Roberto DaMatta (1980), em seu clássico *Carnavais, malandro e heróis*. Segundo o autor, trata-se de uma forma de hierarquizar pessoas, segundo a posse de maior ou menor estoque de capital de relações pessoais, distinguindo **indivíduos** (os despossuídos) de **pessoas** (os “enturmados”). Roberto DaMatta tem explorado as possibilidades de compreensão do Brasil como uma sociedade relacional extremamente hierarquizada, a partir da análise de seus rituais.

Segundo sua perspectiva de análise, no universo das relações pessoais, a lei não é a expressão da ordem igualitária, mas sim uma sanção generalizada, da qual só escapam aqueles que conseguem flexibilizar a sua vigência pela “especificidade do caso”. Quem se apresenta como “indivíduo” não é um cidadão completo; é um “zé-ninguém”, uma “não-pessoa”, alguém que não possui uma “identidade” que possa ser hierarquizada numa escala relacional – filho do presidente, amigo do senador, irmão do desembargador, motorista do governador.

Esse “indivíduo”, para quem está dos dois lados do balcão da burocracia pública, não é percebido como o patrão, o cliente e a própria razão de ser do Estado e dos serviços públicos. É um incômodo, um estorvo. No terreno fertilizado por essa mentalidade estão plantadas as raízes de práticas relacionais como o “jeitinho” (VIEIRA; LUSTOSA DA COSTA; BARBOSA, 1982; e, mais recentemente, BARBOSA, 1992) e o “Você-sabe-com-quem-está-falando?”.

Em oposição ao princípio constitucional da impessoalidade, admite-se que a administração pública atue de maneira “personalizada” para algumas **pessoas**, que podem reivindicar um tratamento “diferenciado”, e de maneira impessoal para com os **indivíduos** em geral. Na sociedade relacional, requisitos do domínio racional-legal, ou seja, os elementos que conferem racionalidade e legitimidade à dominação burocrática, como a igualdade perante a lei, a universalidade na aplicação da norma e o princípio da isonomia, estão sujeitos à hierarquização social que distingue “indivíduos” e “pessoas” e posiciona os seus membros de acordo com o peso de seus relacionamentos.

Associada ao patrimonialismo, ao cartorialismo e ao personalismo está a noção de formalismo. Ela diz respeito ao distanciamento entre as normas prescritas legalmente e as atitudes concretas adotadas quando de sua real implementação. Ocorre quando a não observação da norma não implica na obrigatoriedade de sanções para os infratores (RIGGS, 1964). No Brasil, dizia-se antigamente que “lei é como vacina – umas pegam outras não”. Isso quer dizer – pegam para uns; para outros, não. Roberto DaMatta (1980, p. 184) acredita que, “por termos leis geralmente drásticas e impossíveis de serem rigorosamente acatadas, acabamos por não cumprir a lei”, surgindo manifestações como o “jeitinho”, o “Você sabe com quem está falando?” e “outras formas mais autoritárias que facilitam e permitem pular a lei ou nela abrir uma honrosa exceção que a confirma socialmente”.

Vieira, Lustosa da Costa e Barbosa (1982) acreditam que esses escapismos acabam por gerar desconfiança com relação às regras universalizantes e atualizar a vigência do formalismo, quer dizer, a discrepância entre as normas prescritas legalmente e o comportamento efetivo dos sujeitos. Já para Guerreiro Ramos (1983), o formalismo pode ser visto também como a expressão de um ideal de sociedade e, portanto, como uma estratégia de mudança social.

O contraponto do personalismo é a separação entre política e administração e a neutralidade burocrática. Acredita-se que os servidores públicos são ou devem ser neutros, sem nenhuma espécie de engajamento. Na verdade, burocratas e administradores fazem política o tempo todo. O exercício do poder discricionário se traduz em atos políticos que trazem consequências para a distribuição dos benefícios. A administração pública não pode funcionar baseada na crença da competência neutra e fechar os olhos para a seletividade. Não se pode substituir o personalismo por uma burocracia fria e insensível, supostamente apoiada na impessoalidade, que é sempre seletiva. Ou seja, a superação da dimensão relacional da hierarquização social não implica automaticamente na eliminação da seletividade do poder discricionário do burocrata “impessoal”.

Todas essas categorias disseminadas pelos intérpretes do Brasil têm sido apropriadas de forma acrítica por estudiosos e reformadores para produzir inferências e informar diagnósticos sobre a administração pública brasileira. Infelizmente, a descontextualização dessas interpretações não permite examiná-las também como representações sociais, com suas partes de realidade, senso comum e ideologia.

Considerações finais

A perspectiva evolucionista e a interpretação culturalista, com a persistência no uso de categorias depreciativas para subsidiar as análises, diagnósticos e propostas de reformas na administração pública brasileira parecem sugerir que o Estado brasileiro, promotor de “hierarquizações”, é imutável e está condenado a ensinar a repetição de políticas públicas, práticas de gestão e ações de governo que favorecem grupos preferenciais em detrimento da maioria da população. Essa percepção leva a uma atitude estatofóbica, que só vê solução para os problemas nacionais em um liberalismo simplista e tacanho. Pensar na existência dessas “disfunções” leva a acreditar que tudo que não dá certo se deve à presença do Estado na vida econômica e social. Ou seja, leva a difundir a crença de que onde e quando o Estado intervém tudo se deteriora.

Na verdade, o Estado brasileiro tem sido indutor do desenvolvimento e redutor de assimetrias sociais. A partir do Primeiro Governo Vargas, o Brasil empreendeu um enorme esforço de modernização, inclusive de suas instituições públicas. Sob a regência do Estado, o desenvolvimento econômico baseado no processo de industrialização pela substituição de importações permitiu a superação do modelo agroexportador em declínio, a constituição de uma sociedade urbano-industrial, a criação das estruturas de proteção e seguridade social e a organização política pluralizada de vários segmentos sociais.

A ação estatal criou as condições para que se estabelecesse um mercado onde os diversos agentes econômicos pudessem movimentar-se em liberdade. A esfera pública ampliou-se para criar os espaços de domínio privado. Na medida em que constituiu um setor público dos mais equipados e eficientes do Terceiro Mundo, o Estado brasileiro foi moderno e modernizador.

Por outro lado, a imagem do país construída a partir de distorções e patologias alimenta entre os brasileiros aquilo que o dramaturgo Nelson Rodrigues chamou de “complexo de vira-latas”, a ideia de que somos o último entre os povos, comparados a um cão sarnento, digno da piedade das grandes nações do mundo. Os brasileiros acabam por ver com pessimismo as tentativas de compreensão da nossa realidade. A conclusão é sempre a mesma – o Brasil não dá certo. O Brasil não tem jeito.

O Brasil vive uma crise sem precedentes, mas certamente tem enormes vantagens comparativas para reencontrar o caminho do desenvolvimento sustentado e sustentável. Tem grandes perspectivas econômicas e possibilidades de oferecer a seu povo condições materiais para construir uma sociedade justa, equilibrada e democrática.

A análise dessas representações deve contribuir para que não se perca a perspectiva do que elas realmente são. Representações. Cabe aos intelectuais, tecnocratas e homens públicos fazerem girar a roda da história. Entre instituições, práticas e representações.

Referências bibliográficas

- AIKIN, Charles. Nepotismo. In: *Dicionário de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1986.
- ANDREWS, Christina W.; BARIANI, Edison (Orgs.). *Administração pública no Brasil*. São Paulo: Editora Unifesp, 2010.
- BARBOSA, Lívia. *O jeitinho brasileiro: a arte de ser mais igual do que os outros*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BETHEL, LESLIE (ed.). *The Cambridge History of Latin America*. Cambridge (UK): Press University of Cambridge, 1985.
- BETHEL, LESLIE; CARVALHO, JOSÉ MURILO DE. Do Estado BETHEL, Brasil from teh Independence to Middle of the Ninetennth Century. In: BETHEL, LESLIE (ed.). *The Cambridge History of Latin America*. Cambridge (UK): Press University of Cambridge, 1985,
- BRESSER PEREIRA, Luís Carlos. Do Estado patrimonial ao gerencial. In: PINHEIRO, Paulo Sérgio; WILHEIM, Jorge; SACHS, Ignacy (Orgs.). *Brasil: um século de transformações*. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *Lua Nova*, São Paulo, n. 45, p. 49-95, 1998. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451998000300004&lng=en&nrm=iso. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451998000300004>. Acesso em: 16 mai. 2018.
- BRESSER PEREIRA, Luís Carlos; SPINK, Peter (Orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.
- BUARQUE DE HOLANDA, Sérgio. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.
- CABRAL, Dilma. Fontes para uma história política-institucional: a experiência do Arquivo Nacional e a memória da administração pública brasileira. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA – ANPUH, 26., 2011, São Paulo. *Anais...* São Paulo: ANPUH, 2011.
- CABRAL, Dilma; CAMARGO, Angélica R. *Estado e administração: a corte joanina no Brasil*. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2010.
- Caderno CRH. Salvador, vol. 28, no.73, jan./abr. 2015
- CADERNOS EBAPE.BR. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, v. 13, Edição Especial, set. 2015.CAMPANTE, Rubens Goyatá. O patrimonialismo em Faoro e Weber e a Sociologia brasileira. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, IUPERJ, v. 46, n. 1, p. 153-193, 2003.
- CARDOSO, Fernando Henrique. *Pensadores que inventaram o Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

- CARVALHO, José Murilo. *A construção da ordem/ Teatro de Sombras*. 2. ed. Rio de Janeiro: Relume Dumara, 1996.
- _____. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. *Dados {online}*, Rio de Janeiro, luperj, v. 40, n. 2, 1997. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000200003&lng=en&nrm=iso.
- CASTRO GOMES, ÂNGELA. *A invenção do trabalhismo*. São Paulo, Vértice, 1988.
- DAMATTA, Roberto. *Carnavais, malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro*. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.
- DOLHNIKOFF, Miriam. *O pacto imperial: origens do federalismo no Brasil*. São Paulo: Globo, 2005.
- FAORO, Raymundo. *Os donos do poder*. São Paulo: Globo, 2001.
- FARIAS, Rogério de Souza. *As origens diplomáticas da meritocracia: o papel do Itamaraty na criação do Dasp*. Brasília: manuscrito, 2018. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/323845505_As_origens_diplomaticas_da_meritocracia_o_papel_do_Itamaraty_na_criacao_do_DASP?_
- FEBVRE, LUCIEN. *Combats pour l'histoire*. Paris: Armand Colin, 1953.
- FILGUEIRAS, Fernando. Marcos teóricos da corrupção. In: Avritzer, L. *et al. Corrupção: ensaios e crítica*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p. 353-361.
- _____. Guerreiro Ramos, a redução sociológica e o imaginário pós-colonial. *Caderno CRH*, Salvador, v. 25, n. 65, p. 347-363, mai./ago. 2012.
- FLEIUSS, Max. *História administrativa do Brasil*. 2. ed. São Paulo: Edições Melhoramentos, 1926.
- GRAHAM, Richard. *Clientelismo e política no Brasil do século XIX*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1997.
- GUERREIRO RAMOS, Alberto. *Administração e contexto brasileiro*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1983.
- GUIMARÃES, Lúcia Maria Paschoal. Breves apontamentos para a história da administração pública. In: LUSTOSA DA COSTA, Frederico; ZAMOT, Fuad (Orgs.). *Brasil: 200 anos de Estado, 200 anos de administração pública*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.
- JAGUARIBE, Helio. *O nacionalismo na atualidade brasileira*. Brasília: Funag, 2013.
- LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.
- LESSA, Renato. *A invenção republicana: Campos Sales, as bases e a decadência da Primeira República Brasileira*. 2. ed. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.
- LUSTOSA DA COSTA, Frederico; LUSTOSA DA COSTA, Elza Marinho. Nova história da administração pública brasileira – pressupostos teóricos e fontes alternativos. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, v. 50, n. 2, p. 215-236, mar./abr. 2016.
- LUSTOSA DA COSTA, Frederico; ZAMOT, Fuad (Orgs.). *Brasil: 200 anos de Estado, 200 anos de administração pública*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.
- LUSTOSA DA COSTA, Frederico. Preâmbulo a uma nova história da administração pública brasileira. In: LUSTOSA DA COSTA, Frederico; ZAMOT, Fuad (Orgs.). *Brasil: 200 anos de Estado, 200 anos de administração pública*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

- LUSTOSA DA COSTA, Frederico. Relações Estado-sociedade no Brasil: representações para uso de reformadores. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, p. 161-199, mar. 2009. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582009000100005&lng=en&nrm=iso. <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582009000100005>. Acesso em: 16 mai. 2018.
- LUSTOSA DA COSTA, Frederico; O'DONNEL, Júlia; MENDES, Pedro Barbosa. 1808-2008 – Por uma nova história da administração pública brasileira. *Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro*, Rio de Janeiro, IHGB, ano 170, n. 443, p. 287-312, abr./jun. 2009.
- LUSTOSA DA COSTA, Frederico. 200 anos de Estado, 200 anos de administração pública, 200 anos de reformas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, v. 61, n. 3, p. 269-286, jul.-set. 2008.
- _____. Estado, reforma do Estado e democracia no Brasil da Nova República. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, v. 32, n. 4, p. 71-82, 1998.
- MARE. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República, Imprensa Oficial, 1995.
- MARTINS, Maria Fernanda Vieira. *A velha arte de governar: um estudo sobre política e elites a partir do Conselho de Estado*. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2007.
- MORSE, RICHARD. *O espelho de próspero*. São Paulo, Companhia das Letras, 1988.
- OLIVEIRA JÚNIOR, T. M.; LUSTOSA DA COSTA, Frederico; MENDES, Arnaldo Paulo. Perspectivas teóricas da corrupção no campo da administração pública brasileira: características, limites e alternativas. *Revista do Serviço Público*, v. 67, p. 111-138, 2016.
- OLIVEIRA TORRES, João Camilo. *Interpretação da realidade brasileira*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1973.
- OLIVEIRA VIANNA, Francisco José. *Instituições políticas brasileiras*. Brasília: Senado Federal, 1999.
- PAIM, Antonio. *A querela do estatismo*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1978.
- PANG, Eul-Soo. *Coronelismo e oligarquias – 1989-1945*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.
- PINHO, José Antônio Gomes de. Reforma do aparelho do Estado: limites do gerencialismo frente ao patrimonialismo. *Organização & Sociedade*, Salvador, UFBA, v. 5, n. 12, p. 59-79, 1998.
- Queiroz, Maria Isaura Pereira de. *O mandonismo local na vida política brasileira e outros ensaios*. São Paulo: Alfa-omega, 1976.
- RIGGS, Fred W. *A ecologia da administração pública*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1964.
- ROHLOFF DE MATTOS, Ilmar. *O tempo saquarema*. 4. ed. Rio de Janeiro: ACCESS, 1999.
- SCHWARTZMAN, Simon. *As bases do autoritarismo brasileiro*. São Paulo: Campos, 1988.
- SFEZ, Lucien. *La symbolique politique*. Collection “Que sais-je?”. Paris: PUF, 1988.
- SOUZA, Jessé. *A modernização seletiva: uma interpretação do dilema brasileiro*. Brasília: Editora UnB, 2000.

_____. *A tolice da inteligência brasileira – ou como o país se deixa manipular pela elite*. São Paulo: Leya, 2015.

URICOECHEA, Fernando. *O minotauro imperial. A burocratização do Estado patrimonial brasileiro no século XIX*. São Paulo: DIFEL, 1978.

VIEIRA, Clóvis Abreu; LUSTOSA DA COSTA; Frederico; BARBOSA, Lázaro André de Oliveira. O jeitinho brasileiro como um recurso de poder. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, v. 16, n. 2, p. 5-31, abr./jun. 1982.

VARNHAGEN, Francisco Adolfo de. *História geral do Brasil*. São Paulo: Melhoramentos, 1956.

VILAÇA, Marcos Vinícius; CAVALCANTI ALBUQUERQUE, Roberto. *Coronel, coronéis*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1965.

WAHRLICH, Beatriz Marques de Souza. Reforma administrativa federal brasileira: passado e presente, *Revista de Administração Pública*, v. 8, p. 27-75, 1974.

WEBER, Max. *Economia e sociedade*. Brasília: Editora UnB, 1994. (Vol. I e II)

_____. In: GERTH, H. H.; MILLS, C. Wright (Orgs.). *Ensaio de Sociologia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1971.

WEFFORT, Francisco. *O populismo na política brasileira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

WEHLING, Arno; WHELING, Maria José. *Direito e justiça no Brasil colonial – o Tribunal da Relação do Rio de Janeiro (1751-1808)*. 1. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

Frederico Lustosa da Costa

É mestre em Administração Pública e Ciência Política e doutor em Gestão, pelo Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa (ISCTE/IUL), Lisboa, Portugal. Atualmente é professor do Programa de Pós-graduação em Administração (PPGAd) da Universidade Federal Fluminense (UFF). Contato: fredericolustosa@id.uff.br

RSP

Abordagens teóricas no campo de política pública no Brasil e no exterior: do fato à complexidade

Marta Ferreira Santos Farah

Fundação Getúlio Vargas (FGV)

Análise da trajetória do campo de política pública no Brasil e de seus principais desafios, a partir de um de seus subcampos, o de estudos de políticas públicas. O artigo considera a vertente de estudos que se desenvolveu com foco no processo. Após apresentar as principais teorias de política pública, analisa-se a trajetória dos estudos de políticas no Brasil. O artigo destaca, nas teorias contemporâneas, a incorporação da complexidade e da presença de atores não estatais; o deslocamento dos estudos do processo decisório (da formulação) para outras “etapas” do processo; e o reconhecimento da importância de instituições, da política e de ideias e valores na determinação da ação estatal. Mostra ainda como, na expansão recente da produção nacional sobre políticas, apesar da tendência à dispersão e à fragmentação, foram incorporadas abordagens teóricas contemporâneas. E destaca, dentre os desafios, fatores do ambiente político-institucional que podem comprometer a institucionalização do campo.

Palavras-chave: políticas públicas – Brasil, institucionalização, revisão de literatura

[Artigo recebido em 3 de abril de 2018. Aprovado em 9 de novembro de 2018.]

Enfoques teóricos en el campo de política pública en Brasil y en el exterior: de hecho a la complejidad

Análisis de la trayectoria del campo de política pública en Brasil y de sus principales desafíos, a partir de uno de sus subcampos, el de estudios de políticas públicas. El artículo considera la vertiente de estudios que se desarrolló con foco en el proceso. Después de presentar las principales teorías de política pública, se analiza la trayectoria de los estudios de políticas en Brasil. El artículo destaca, en las teorías contemporáneas, la incorporación de la complejidad y de la presencia de actores no estatales; el desplazamiento de los estudios del proceso decisorio (de la formulación) a otras “etapas” del proceso y el reconocimiento de la importancia de instituciones, de la política y de ideas y valores en la determinación de la acción estatal. También muestra cómo, en la reciente expansión de la producción nacional sobre políticas, en que pese la tendencia a la dispersión y a la fragmentación, se ha producido la incorporación de los enfoques teóricos contemporáneos. Y destaca, entre los desafíos, factores del ambiente político-institucional que pueden comprometer la institucionalización del campo.

Palabras clave: políticas públicas - Brasil, institucionalización, revisión de literatura

Theoretical approaches in the field of public policy in Brazil and abroad: from fact to complexity

Analysis of the trajectory of the field of Public Policy in Brazil and its main challenges, with focus in the subfield of Policy Studies. The paper considers specially the literature that discusses the policy process. After presenting the main theories of public policy, the paper presents the trajectory of the policy studies in Brazil. The article highlights, in contemporary theories, the incorporation of complexity and the presence of non-governmental actors; the shifting of studies from decision-making to other “stages” of the policy process and the recognition of the relevance of institutions, politics, and ideas and values in determining state action. It also shows how, in the recent expansion of literature on public policy in Brazil, despite the tendency towards dispersion and fragmentation, it occurred an incorporation of contemporary theoretical approaches. It highlights, among the challenges, the political-institutional environment as a threat to the institutionalization of the field.

Keywords: public policies - Brazil, institutionalization, literature review

Introdução

Já se passaram cinquenta anos da iniciativa pioneira de institucionalização do campo de política pública no Brasil, com a criação do primeiro curso de mestrado em Administração Pública na EBAP-FGV, iniciativa que sofreu descontinuidade sob influência do ambiente político-institucional que caracterizou o regime autoritário. E cerca de trinta anos, da embrionária institucionalização do campo ocorrida no contexto da redemocratização, sob liderança da Ciência Política. Hoje, o campo de política pública no Brasil parece consolidado. Nas últimas décadas, ocorreu uma expressiva expansão da produção acadêmica e da formação com foco em políticas públicas, acompanhada por uma (re) institucionalização do campo como um campo multidisciplinar, processo favorecido por um contexto de valorização da educação superior e da formação na área pública.

O presente artigo apresenta uma análise da trajetória do campo de política pública, considerando a literatura produzida sobre o tema. A institucionalização de um campo científico requer a delimitação de um objeto específico, distinto do abordado por outras disciplinas ou campos científicos ou abordado de maneira singular pelo novo campo. Para que um campo se institucionalize, é preciso ainda que haja articulação entre ideias e suporte material (como instituições de ensino e pesquisa e revistas especializadas) e o controle de recursos estratégicos (BOURDIEU, 1976; MELO, 1999; FARAH, 2016). E, finalmente, é necessária a constituição de uma comunidade discursiva, reunida em torno de uma agenda e de um discurso comuns e de uma identidade compartilhada (OSPINA-BOZZI, 1998).

O modo específico, singular, de análise de políticas públicas que distingue esse campo de tradições anteriores de estudos e análises de políticas, consiste no foco no processo. Como sugere Sabatier (1991), embora haja outras vertentes de estudos de políticas públicas, a que se desenvolveu com foco no processo de produção de políticas foi a que propiciou o surgimento, nos anos 1960, nos EUA, de um campo de política pública, dando origem a várias teorias explicativas sobre a formulação, a implementação e sobre os efeitos das políticas, as quais subsidiaram a aplicação de conhecimento no próprio processo¹²

¹ Segundo Sabatier (1991), são quatro as principais vertentes da literatura sobre política pública: a) estudos substantivos setoriais; b) estudos de impacto e avaliação; c) estudos do processo de política pública; e d) estudos dos efeitos do *design* das políticas sobre os resultados. Este artigo tem por referência a terceira vertente, que deu origem à institucionalização do campo.

² Dados os limites do presente artigo, não será possível discutir a institucionalização do campo de política pública naquele país, mas é importante assinalar que a criação de cursos de mestrado em Administração Pública-Política Pública exerceu um papel central na institucionalização do campo nos EUA (AUSSON, 2008; FARAH, 2011, 2016).

No Brasil, nos anos 1980, já havia uma produção expressiva sobre políticas, com ênfase em aspectos substantivos de cada política. Mas o campo de política pública só começa a se institucionalizar com a busca da compreensão do processo de produção da política. Nesse campo, a preocupação central é entender (e subsidiar) o processo de política pública. Em torno dessa agenda comum emerge uma comunidade epistêmica (HAAS, 1992), que se constitui por meio do debate e do intercâmbio de ideias, teorias, pesquisas e reflexões sobre práticas, envolvendo pesquisadores de diversos países.

Este artigo apresenta a trajetória do campo por meio da análise da literatura internacional, discutindo, em seguida, a institucionalização do campo no Brasil, destacando temas priorizados pela produção nacional e a presença de abordagens identificadas na literatura internacional.

Teorias de política pública: da ação (racional) do Estado ao reconhecimento da complexidade e da presença de atores não estatais

Artigo de Pierre Muller ilumina a especificidade do campo de política pública, constituído tardiamente na França a partir dos anos 80 do século passado (MULLER, 2000). A partir da tradição francesa de reflexão sobre o Estado, o autor destaca o foco na **ação do Estado** como a principal inflexão introduzida pela **análise de políticas públicas**: *“Ce qui caractérise le mieux le renversement opéré par analyse des politiques publiques est le fait qu’elle entend saisir l’État a partir de son action”*³ (MULLER, 2000, p. 190). O estudo e a análise da política pública teriam, segundo esse autor, permitido “abrir a caixa preta” do Estado, indo além dos estudos de suas determinações, para apreendê-lo a partir de sua ação, procurando entender seu funcionamento.

Skocpol chamara a atenção anteriormente para uma reorientação ocorrida nas Ciências Sociais nos EUA, a partir do final dos anos 1960. A política e as atividades governamentais eram explicadas, até então, a partir de um paradigma sociocêntrico. O Estado era considerado um conceito ultrapassado, sendo um tópico ausente da literatura acadêmica daquele país, privilegiando-se a análise de governos como uma arena onde atores sociais disputavam entre si para influenciar a decisão. Em sua obra *“Bringing the State Back In”*, a autora mostra que, no final dos anos 1960, o Estado passa a ser reconhecido como **ator**, passando a ocupar um lugar central na produção norte-americana (SKOCPOL, 1985). Essa mudança de paradigma – da explicação da política e dos governos a partir da sociedade

³ “O que caracteriza melhor a inflexão operada pela análise de políticas públicas é que ela pretende apreender o Estado a partir de sua ação” (tradução livre da autora).

para o reconhecimento do Estado como ator – foi um dos elementos centrais à institucionalização do campo de política pública nos EUA (HENRY, 1975).

Embora as tradições das Ciências Sociais fossem muito distintas nos dois países – nos EUA foi preciso “trazer o Estado de volta”; na França, o Estado já era central como conceito e como objeto de análise –, o exame do Estado por dentro ou ainda do **Estado em ação** (JOBERT; MULLER, 1987) significou, nos dois casos, uma ruptura de paradigma.

Analisar a ação do Estado implica descrever e explicar a ação estatal e como ela se desenvolve e, ao mesmo tempo, oferecer subsídios para essa ação. Laswell, um dos “pais fundadores” das *Policy Sciences*, destacava essa dupla face do novo campo – conhecimento **sobre** o processo da política e **no** (e **para** o) processo da política: “*The policy sciences may be conceived as knowledge of the policy process and of the relevance of knowledge in the process*”⁴. (LASWELL, 1970, p. 3). Em ambas essas faces, prevaleceu inicialmente uma concepção da política pública como um processo racional, passível de ser desenvolvido de forma científica e neutra.

A ação do Estado era concebida como uma ação racional que tinha por base uma sucessão de passos lógicos que se iniciavam com a definição do problema e a identificação de suas causas, seguindo-se o desenho de alternativas de ação e a escolha de uma alternativa, após a comparação entre elas, com base numa análise de custo-benefício. A noção de ciclo, presente na obra seminal de Laswell, orientava tanto as pesquisas que buscavam explicar o processo como a orientação para a ação, oferecida por *policy analysts*.

No desenvolvimento do campo, prevaleceu, nessa fase inicial, a ideia de que o problema público e a política existem como fatos, a serem apreendidos pelo analista, a partir da utilização do método científico, conduzindo à hegemonia da abordagem positivista (FISCHER; MILLER; SIDNEY, 2007). Simon foi um dos autores que primeiro destacou os limites da racionalidade no processo de política pública, chamando a atenção para a existência de limitações informacionais e cognitivas (SIMON, 1972). Mas talvez se possa atribuir a Lindblom o primeiro questionamento do paradigma da racionalidade. Esse autor criticou a ideia de ciclo como uma sucessão de passos baseados na identificação inequívoca de um problema público. Na definição do problema, na escolha de uma alternativa e na formulação da política, interferem valores e a política. Além disso, o processo de produção da política não é linear e unidirecional, mas um processo incremental que envolve tentativa e erro (LINDBLUM, 1959), o que também “desmonta” a ideia clássica de planejamento racional, típico da racionalidade instrumental. O processo incremental envolve ainda uma série de

⁴ “As *policy sciences* podem ser concebidas como conhecimento do processo de política pública e [como conhecimento] da relevância do conhecimento no processo” (tradução livre da autora).

pequenas decisões, com a participação de diversos atores (decisores), o que exige interação e negociação, demonstrando o caráter político do processo de produção de políticas (MARQUES, 2013).

A influência da política foi também apontada por autores como Etzioni, Lowi, Barch e Baratz e Lukes (MARQUES, 2013), e o paradigma da racionalidade, questionado por Cohen, March e Olsen (1972). Segundo o modelo de “*Garbage Can*”, proposto por esses autores, a decisão ocorre de forma inversa à sequência problema-solução. Os gestores, diante de limitações das capacidades estatais, escolheriam o problema a ser “resolvido” (MARQUES, 2013). Há nesses questionamentos um embrião do desenvolvimento ulterior do campo, marcado pela presença de teorias alternativas que passaram a disputar espaço com a tradição racional-positivista (ROTH DEUBEL, 2014).

O neoinstitucionalismo, em suas três vertentes, marca uma das inflexões ocorridas a partir dos anos 1980, ao destacar o papel das instituições formais e informais na determinação da conduta dos atores, ora enfatizando o papel das instituições na inibição do autointeresse (escolha racional), ora a relevância de quadros normativos e culturais como referencial para a ação individual (sociológico), ora ainda destacando o papel de trajetórias prévias nas escolhas de alternativas de política e a relevância das instituições para a regulação de conflitos e de assimetrias de poder (histórico) (THÉRET, 2003; TAYLOR; HALL, 2003). A contribuição do neoinstitucionalismo histórico se destaca pela ênfase dada por essa vertente ao estudo do Estado e das políticas (MARQUES, 2013).

A abordagem cognitiva assinala outra inflexão paradigmática, ocorrida também nos anos 1980. Essa perspectiva destaca o papel das ideias, das crenças e do conhecimento. A escolha de uma alternativa seria influenciada por valores e ideias e não algo neutro derivado de uma racionalidade instrumental.

Sabatier e Schlager (2000) identificam três correntes no interior dessa abordagem. A minimalista, representada por autores como King, Goldenstein e Keohane, veria as ideias como uma forma de legitimar a ação, prevalecendo na análise, em última instância, fatores não cognitivos. A variante equilibrada, que inclui autores como Kingdon, Baumgarten e Jones, Ingram e Schneider e o próprio Sabatier e seus colegas, busca um equilíbrio entre fatores cognitivos e não cognitivos, isto é, entre ideias, instituições e fatores socioeconômicos. Finalmente, Sabatier e Schlager (2000) identificam uma terceira variante, maximalista, representada por autores como Rein e Schon, Roe e por Muller, Surel e Palier, na qual, ao se insistir na importância das ideias, excluem-se fatores não cognitivos⁵.

⁵ Palier e Surel (2005) defendem a integração na análise de três “Is”: ideias, instituições e interesses, o que refuta a leitura de Sabatier e Schlager (2000) de exclusão da análise de fatores não cognitivos.

Na corrente maximalista, destaca-se a noção de “quadro de ação pública” (*frame*), de Rein e Schon (1996), que consiste numa maneira de selecionar, organizar, interpretar e atribuir sentido a uma realidade complexa, fornecendo uma referência para a análise, para a persuasão e para a ação. Diante de problemas complexos, tende a haver controvérsia entre diferentes *frames*, entre diferentes enquadramentos do problema, elaborados por meio de diferentes narrativas. O trabalho do analista consiste em “desvendar” os diferentes enquadramentos subjacentes aos discursos dos atores e contribuir para o reenquadramento de problemas públicos, possibilitando que os diversos atores envolvidos se apropriem da reflexão sobre os *frames* em disputa (REIN; SCHON, 1996). Rein destaca aspectos do *policy process* que evidenciam os limites da racionalidade instrumental na análise de problemas complexos, como os conflitos de valores e a ambiguidade dos fins (REIN, 2008).

A escola francesa, por sua vez, problematiza um dos elementos centrais à constituição do campo, relativa aos objetivos da política. Sem rejeitar a ideia de que a política pública procura resolver problemas públicos, autores filiados a essa corrente afirmam que a política pública constitui um quadro de interpretação do mundo que orienta a ação do Estado e dos atores sociais (MULLER, 2000). As políticas, assim, ao construírem quadros de interpretação do mundo, fornecem referenciais à ação pública, condicionando a escolha de alternativas e orientando a definição do problema público e a escolha de políticas (MULLER, 2010).

Peter Hall (1993) trabalha com a noção de quadro de interpretação do mundo, ou matriz cognitiva, na perspectiva do *Policy Learning*, aplicando a noção de paradigma, de Kuhn, ao conjunto de ideias, crenças e conhecimento que influencia a formulação de políticas. A importância do conhecimento para o processo de produção de políticas é destacada, por sua vez, por autores como Sabatier (1988) e Haas (1992).

Roth Deubel (2014) diferencia, no interior da vertente que Sabatier e Schlager classificam como maximalista, a corrente interpretativista, que inclui a análise de narrativa de Roe e a análise deliberativa de Fischer e Forester, Hajer e Wagenaar. Segundo o interpretativismo, a abordagem tradicional, baseada na investigação científica de dados objetivos e na comprovação empírica de hipóteses, teria fracassado na descoberta de evidências cientificamente comprovadas úteis à tomada de decisão e se afastado da missão democratizadora do campo de políticas públicas. O interpretativismo adota a epistemologia construtivista, a partir de uma perspectiva crítica, atribuindo importância ao contexto, aos saberes locais e aos argumentos dos atores sociais, e conduzindo a uma revisão

da postura do analista, que deixa de ser o detentor de uma autoridade conferida pelo conhecimento científico (ROTH DEUBEL, 2014).

Roe propõe a análise de narrativas para o estudo de controvérsias no processo de política pública e considera essa abordagem – típica do construtivismo – particularmente pertinente em situações de grande complexidade, incerteza e polarização extrema entre atores. A criação de um meta-relato, derivado do estudo de narrativas que participam da controvérsia, possibilita superar limites de ferramentas tradicionais da análise de políticas, por meio do reconhecimento da importância de fatores subjetivos, cognitivos, narrativos e retóricos no processo de decisão, abrindo espaço para a persuasão (ROE, 1989; ROTH DEUBEL, 2014).

Autores como Fisher, Forester, Hajer e Radin destacam a centralidade da argumentação e da deliberação, propondo uma virada argumentativa (*argumentative turn*) no campo da política pública (FISHER; FORESTER, 1996; HAJER, 1996; RADIN, 2000; FISCHER; MILLER; SIDNEY, 2007). Essa perspectiva aprofunda a crítica à abordagem racional-empiricista, adotando uma postura pós-positivista (FISCHER, 1998). O questionamento das abordagens clássicas critica o afastamento da pesquisa e da produção em política pública de um dos elementos centrais da proposta formulada por Laswell – a orientação por valores democráticos. Assim, questionando simultaneamente a capacidade explicativa das teorias racionalistas e o descolamento tecnocrático dos analistas em relação aos problemas públicos e aos atores afetados pelos problemas e pelas políticas, a perspectiva argumentativa destaca a importância da deliberação baseada na argumentação. As “evidências” não são suficientes para conduzir a uma solução, no caso de problemas complexos, que suscitam distintas interpretações (FISCHER; FORESTER, 1996; FISCHER, 1998; HAJER, 1996). Na vertente maximalista, o compromisso do estudioso de política pública com a **prática** é enfatizado, resgatando uma das missões do campo, destacada por Laswell e que, segundo essa perspectiva, foi se perdendo na vertente *mainstream* de corte positivista (ROTH DEUBEL, 2014).

Outro tipo de inflexão nas teorias sobre o processo de política pública envolveu o questionamento da centralidade da formulação. O paradigma da racionalidade e a noção de ciclo atribuíam à decisão a capacidade de definir todo o processo, restringindo-se as teorias a explicar esse “momento-chave”, e as análises (*policy analysis*), a orientar e subsidiar essa etapa do ciclo. Havia, assim, um modelo *topdown* que entendia que a implementação era inteiramente definida no momento da decisão. A partir dos anos 1970, diversos autores questionaram esse modelo de implementação e a noção de ciclo como uma sucessão lógica e temporal de etapas. Pressman e Wildavsky (1984) procuraram demonstrar que a implementação transforma a política e que, portanto, a redefine e a re(formula). Ao destacarem

problemas de implementação envolvendo diferentes níveis da federação, chamaram a atenção também para a importância das relações intergovernamentais e da coordenação interfederativa. Posteriormente, Lipsky (2010, primeira edição em 1980) chamaria a atenção para a discricionariedade de burocratas de nível de rua, mostrando como esses também tomam decisões, sendo essa discricionariedade um elemento central da adaptação de políticas a diferentes contextos.

O questionamento da centralidade do processo de formulação ocorreu ainda com o desenvolvimento de estudos sobre formação da agenda, que criticam a visão do problema como um fato a ser apreendido pelo analista, implícita no paradigma da racionalidade. Estudos sobre agenda mostram que a própria definição do problema é influenciada por valores e ideias, sendo também objeto de disputa política, e que a entrada de um tema na agenda envolve processos não racionais, como afirma a teoria de múltiplos fluxos de Kingdon (1995). Baumgartner, Jones e Mortensen (1999) contribuem adicionalmente ao propor uma teoria para análise de políticas públicas em situação de mudança, atribuindo também papel relevante às ideias por meio do conceito de *policy image*.

Foram destacadas até aqui inflexões nas abordagens teóricas que correspondem à incorporação pela análise de elementos ausentes ou negligenciados pela abordagem racional-instrumental que marcou a institucionalização do campo nos anos 1960. Tais inflexões ocorreram diante do reconhecimento da insuficiência da abordagem clássica. Mas a insuficiência dos modelos explicativos iniciais foi potencializada diante de transformações no processo de política pública, especialmente a partir dos anos 1980 (RADIN, 2000).

Dentre essas transformações, destacam-se mudanças no objeto de análise, no lócus de produção da política e nos atores envolvidos no processo. Em relação ao objeto de análise, o reconhecimento da complexidade dos problemas públicos evidenciou os limites da abordagem tradicional. Rittel e Weber argumentaram, ainda nos anos 1970, que os problemas públicos constituem *wicked problems* que não se prestam ao tratamento proposto pela abordagem científica positivista: não são passíveis de uma definição única e inequívoca; não é possível levantar e processar todas as informações e dados relevantes sobre cada problema; e não há uma solução definitiva e objetiva identificável (RITTEL; WEBBER, 1973). Para esses autores, os *wicked problems* são caracterizados pela combinação de três elementos: complexidade, incerteza e divergência em relação a valores (RITTEL; WEBBER, 1973). A busca de maior eficiência na

geração de resultados pela *New Public Management* também enfrentaria limites, segundo essa perspectiva, diante de problemas públicos complexos, marcados por expectativas divergentes (HEAD, 2008).

Diante de problemas complexos, caracterizados pela incerteza e por visões distintas derivadas de valores em disputa, não há saída fácil. É preciso reconhecer a natureza “*wicked*” (perversa) dos problemas e buscar alternativas que levem em consideração a especificidade de cada caso, de cada contexto e os atores e valores envolvidos. Mas, além disso, é preciso contar com a participação de diversos atores – governamentais e não governamentais – para lidar com esse tipo de problema (HEAD, 2008).

A partir dos anos 1980, houve uma redefinição do lócus do processo de produção das políticas, que deixa de ser exclusivamente o Estado e as agências estatais, passando a incluir também organizações não governamentais, o setor privado, organizações comunitárias e movimentos sociais (RADIN, 2000). A análise da política pública passa a ter como objeto, portanto, não apenas a ação estatal, mas **também** a ação de atores não governamentais que participam do processo de identificação e definição do problema público, de sua inclusão na agenda, da formulação da política e de sua implementação e avaliação (FREDERICKSON, 1999; SUBIRATS *et al.*, 2008). As políticas tendem a envolver, por outro lado, diversas agências e setores estatais em sua concepção e em sua implementação, assim como diversos níveis de governo.

As alterações relativas aos atores e instituições e aos níveis de governo envolvidos nas políticas trouxeram desafios teóricos e práticos para o campo, e conduziram ao desenvolvimento de teorias e conceitos que procuram apreender as dinâmicas do processo de política pública, bem mais complexas do que o arcabouço racional-positivista podia abarcar. Alguns conceitos têm por referência essa multiplicidade de lócus, de atores e de níveis e agências governamentais. Conceitos como os de *issue network* (HECLO, 1995, artigo original de 1978), redes de políticas públicas (*policy networks*) (RODHES, 2008), comunidade de política (*policy community*) (JORDAN, 1990) e comunidade epistêmica (HAAS, 1992) destacam **relações** entre atores e entre organizações implicadas com políticas específicas, destacando a inserção diversificada dos atores – em organizações governamentais e não governamentais, em diferentes agências e setores governamentais, em diversos níveis de governo e em instituições supranacionais. O conceito de governança também procura apreender essa nova dinâmica de que participam múltiplos atores e diversas instâncias governamentais (RHODES, 2008; PETERS; PIERRE, 2002).

Mais recentemente, a Teoria Ator-Rede, desenvolvida originalmente no campo de Ciência, Tecnologia e Sociedade por Latour, Callon e Moll, foi trazida para o campo de estudos de políticas públicas. Artigo de Grau-Solés, Íñiguez-Rueda y Subirats (2011) enfatiza a complexidade da realidade e dos problemas públicos e propõe a figura topológica do “objeto múltiplo” em substituição à noção de rede, como mais adequada para apreender uma realidade que “é” não apenas complexa, mas múltipla. Os autores propõem ainda a noção de integralidade das políticas públicas, que dê conta da complexidade e da multiplicidade.

O artigo de Grau-Solés, Íñiguez-Rueda e Subirats (2011) adota o conceito de ação pública utilizado por alguns autores no Brasil, para se referir ao espaço, por vezes colaborativo, por vezes conflituoso, de intersecção entre a política pública e os movimentos sociais, entre a ação governamental e a ação de atores da sociedade civil (SPINK, 2007), tendo por base definição de Drèze e Sen (1997). A integralidade tem sido também enfatizada pela literatura latino-americana, sobretudo na perspectiva da intersetorialidade (CUNILL-GRAU, 2014; COSTA; BRONZO, 2012).

A transversalidade, por sua vez, foi incorporada pela literatura de política pública a partir da adoção da estratégia de *gendermainstreaming* pela União Europeia, no final dos anos 1990 (PAPA, 2012). O primeiro artigo a discutir o tema foi publicado em 2000, abordando a proposta de incorporação da perspectiva de gênero por todas as políticas públicas nos países da União Europeia, destacando o papel do movimento feminista na adoção dessa estratégia (POLLACK; HAFNER-BURTON, 2000). A temática da transversalidade envolve duas dimensões importantes, contempladas pela literatura recente sobre política pública: a relativa ao reconhecimento da diferença entre grupos beneficiários de políticas – mantido o princípio de igualdade de direitos dos cidadãos e cidadãs –; e a que diz respeito à relevância de movimentos sociais para a inclusão de temas na agenda governamental. O Quadro 1 sintetiza as principais inflexões nas abordagens teóricas desenvolvidas no campo de políticas públicas a partir da literatura internacional.

Quadro 1 – Teorias de política pública ⁶

Abordagens teóricas	Aspectos centrais das teorias
Racional-positivista	<ul style="list-style-type: none"> • Problema como fato a ser apreendido pelo pesquisador a partir de procedimentos científicos. • Comparação exaustiva de alternativas, com base em análise de custo-benefício. • Ciclo de política pública como uma sucessão lógica e cronológica de etapas. • A formulação (decisão) considerada a etapa fundamental do processo, da qual decorre a implementação (abordagem <i>top down</i> da implementação). • A política escolhida é vista como “a” melhor alternativa.
Racionalidade limitada	<ul style="list-style-type: none"> • Existência de limitações informacionais e cognitivas na definição do problema e no estudo de alternativas. • A política escolhida é a melhor diante das informações disponíveis e da capacidade de processamento de informações no estudo de alternativas.
Incrementalismo e Teoria do Ótimo Normativo	<ul style="list-style-type: none"> • Influência de fatores políticos e de valores no estudo de alternativas. • Limitações de tempo e de recurso dificultam o estudo exaustivo de alternativas. • As comparações se dão como um processo sucessivo e limitado. • A alternativa é escolhida com base em um processo de tentativa e erro. • O processo de formulação é incremental. • A alternativa é a possível (inclusive considerando fatores políticos) e não “a melhor” e ótima. • Influência de fatores extrarracionais.

⁶ O Quadro 1 procura destacar inflexões nas abordagens teóricas mencionadas no texto, de forma sintética e panorâmica. Não pretende ser exaustivo, não nomeando todas as teorias mencionadas no corpo do artigo.

<p><i>Garbage Can</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Inversão da sequência problema-solução. • Diante de limitações das capacidades estatais, os gestores escolhem o problema a ser “resolvido”. • Soluções desenvolvidas anteriormente são buscadas numa “lata de lixo” para solucionar o problema escolhido.
<p>Neo-institucionalismo</p> <ul style="list-style-type: none"> • Escolha racional • Sociológico • Histórico 	<ul style="list-style-type: none"> • Os atores que tomam a decisão (formuladores) – selecionando a alternativa a ser adotada – são condicionados por instituições formais e informais (regras, incentivos ...).
<p>Abordagem cognitiva e ênfase a ideias</p> <ul style="list-style-type: none"> • Minimalista • Moderada • Maximalista (interpretativista e argumentativa) 	<ul style="list-style-type: none"> • Destaca o papel de ideias e valores na definição do problema e na escolha de alternativas. • Quadros interpretativos, referenciais ou <i>frames</i> estruturam a forma com que o ator percebe o mundo (e o problema público), servindo de referência para a análise e para a ação. • A política pública não é vista apenas como resposta a um problema público. • A própria política pública participa da construção de um quadro interpretativo que orienta as ações dos que tomam decisão. • Questiona a visão de ciclo e a abordagem “tecnocrática” do processo de política pública (racional-positivista). • Destaca a existência de controvérsias a respeito do “problema público”. • Enfatiza a complexidade do problema público. • Defesa da proximidade entre análise e prática e do compromisso e à deliberação baseada na argumentação.

Teorias sobre formação da agenda	<ul style="list-style-type: none"> • Questionamento da concepção do problema público como um fato a ser apreendido pelo analista. • A definição do problema é influenciada por ideias e valores. • A própria definição do problema é objeto de disputa política.
Diversas teorias contemporâneas	<ul style="list-style-type: none"> • Reconhecimento da ampliação do lócus da produção de políticas – para além do Estado/governo. • Análise passa a incluir diversos atores que participam da formação da agenda, da formulação e da implementação das políticas (atores estatais e não estatais). • Análise considera a participação de diversos níveis de governo nas políticas públicas. • Mobilização de conceitos e abordagens que incorporam essas mudanças: rede, comunidade de política, comunidade epistêmica, <i>advocacy coalition</i>, entre outros. • Análise do processo de política pública em situações de mudança. • Desenvolvimento do conceito de governança e de governança multinível. • Estudos sobre coordenação federativa e relações intergovernamentais.

Fonte: elaboração própria.

Estudos de políticas públicas no Brasil: descontinuidade, fragmentação e incorporação da agenda democrática

No Brasil, não foi preciso trazer o Estado de volta (MELO, 1999). O Estado constituiu um dos eixos do pensamento social e político brasileiro desde o início do século 20. Mas, também aqui, os estudos de políticas representaram uma inflexão importante na análise do Estado. À semelhança do que se verificou na França, com o desenvolvimento de estudos de políticas públicas, houve um deslocamento de uma análise do Estado como um bloco (MELO, 1999) para estudos do Estado “por dentro”, da ação do Estado ou do **Estado em ação**. Essa inflexão foi marcada, de um lado, pela presença de temas e problemas que se destacavam na agenda societária

e governamental do país e, de outro, pela influência do desenvolvimento do campo nos EUA (FARAH, 2011, 2016).

A incorporação da abordagem da política pública pelos estudos sobre o Estado se deu por duas vertentes, que ora se interpenetraram, ora se afastaram. De um lado, pela vertente dos estudos de políticas públicas (*policy studies*), em que se buscava explicar o processo de produção das políticas. De outro, pela vertente da *policy analysis*, cujo foco era fornecer subsídios **para** políticas públicas (VAITSMAN; RIBEIRO; LOBATO, 2013). Em ambos os casos, havia um *leitmotiv* comum – contribuir para a busca de respostas a problemas públicos destacados pela agenda societária e governamental.

Número especial da Revista de Administração Pública, de 1976, reúne trabalhos apresentados no “Seminário Internacional sobre Análise de Política Pública”, realizado em 1975, na Escola Brasileira de Administração Pública (Ebp) da Fundação Getúlio Vargas, nos quais sobressai a reflexão sobre as abordagens analíticas então em debate no campo, nos EUA. Na apresentação da revista, fica claro o foco na análise do processo de decisão:

A análise de políticas públicas [...] constitui hoje a fronteira mais avançada no estudo de administração pública e governo. Seu objetivo é a **análise de decisões governamentais [...], do ponto de vista dos fatores que as influenciam, das alternativas consideradas e selecionadas, do processo de tomada de decisão**, assim como do impacto social e econômico das políticas adotadas (PALAVRAS..., 1976, p. 3, grifo nosso).

Era clara a conexão de autores brasileiros com a produção norte-americana: a centralidade no processo de decisão, como visto, marcou as primeiras teorias sobre política pública nos EUA. Destaca-se, por outro lado, a referência a autores como Lindblom e Dror, que já então questionavam a perspectiva da racionalidade (LIMA JÚNIOR; SANTOS, 1976; REIS, 1976). Extremamente interessante é a revisão da literatura sobre política pública feita por Otavio Lima Júnior e Wanderley Guilherme dos Santos, em que distinguem duas vertentes analíticas, antecipando Skopcol (1997, 1ª edição 1985): uma primeira, externalista, consideraria as políticas públicas como dependentes da estrutura social e, portanto, de fatores externos ao Estado; uma segunda, internalista, veria as políticas públicas como sendo determinadas por características do próprio Estado e se dedicaria a estudar **“os processos decisórios dentro da estrutura governamental”** (LIMA JÚNIOR; SANTOS, 1976, p. 243). Os autores propõem uma combinação, no estudo de políticas públicas, de elementos das duas vertentes.

Fabio W. Reis registra, por sua vez, a incorporação pela Ciência Política, por meio de estudos de políticas públicas, de **“técnicas aparentemente tão ‘difíceis’ como análise de sistemas, análise de custo e benefício, orçamento-programa”** (REIS, 1976, p. 51), considerando esse esforço parte do propósito de obtenção do *status* científico por parte da disciplina. O autor questiona, no entanto, a negação da política – **“a despoliticização do trabalho dos estudiosos”** (REIS, 1976, p. 58).

A iniciativa de institucionalização do campo de política pública no Brasil nesse momento teve como um de seus eixos a formação em Administração Pública. O primeiro curso de mestrado em Administração Pública do país, o da Ebap, entendia a formação em Administração Pública como formação de analistas de políticas públicas (FARAH, 2016). Mas esse processo foi interrompido durante o regime militar, deixando de haver apoio à formação, à pesquisa e à produção acadêmica nessa área (FISCHER, 1984; STATION-WELNA, 2002; FARAH, 2016). No entanto, isso não significa que não tenha ocorrido influência no Brasil do campo de política pública, tal qual este se configurou nos EUA, mesmo no período autoritário. Essa se exerceu – na vertente da *Policy Analysis* – sobretudo por meio de estudos desenvolvidos fora da academia, por instituições estatais, com base nas metodologias de corte racional-positivista que então ainda eram dominantes na *policy analysis* norte-americana⁷ (VELLOSO, 2004; VAITSMAN; RIBEIRO; LOBATO, 2013; FARAH, 2016).

Os estudos de políticas públicas (*policy studies*), por sua vez, desenvolveram-se, a partir dos anos 1970 e 1980 (MELO, 1999; SOUZA, 2006; MARQUES, 2013), por meio de pesquisas sistemáticas sobre a ação do Estado, de base empírica, destacando-se o Núcleo de Políticas Públicas (NEPP) da Unicamp, o Iuperj, assim como o Grupo de Trabalho de Políticas Públicas da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Ciências Sociais (Anpocs). A produção foi marcada, já nesse momento, por diferentes orientações. De um lado, por um viés sociológico, tendo como centro o estudo de políticas sociais e do sistema de proteção social brasileiro, em que se destaca a atuação do NEPP (DRAIBE, 1983; NEPP/Unicamp, 1985); de outro, por uma orientação mais próxima à tradição norte-americana, ligada ao Iuperj, a qual tinha como foco principal o processo decisório, analisando a intermediação de interesses na formação de políticas (MELO, 1999). Em ambos os casos, havia um distanciamento da perspectiva positivista de base racional que marcou a primeira “onda” de teorias sobre política pública quando da institucionalização do campo nos EUA nos anos 1960.

⁷ Reis Velloso, presidente do Ipea entre 1964 e 1968, destaca o objetivo de realização de pesquisas orientadas para políticas públicas pela instituição, criada em 1964: **“Pretendíamos que o Ipea fizesse pesquisa econômica aplicada, ou seja, policy-oriented, e que ajudasse o governo a formular o planejamento, numa visão estratégica de médio e longo prazos”** (VELLOSO, 2004, grifo nosso).

Os anos 1970 e os 1980 também foram marcados por estudos específicos sobre setores de políticas sociais, para os quais contribuíram diversas disciplinas (VALLADARES, 1981; MELO, 1999; FARAH, 2016 b). Essa vertente evidencia a importância na agenda de pesquisa, nesse momento, de temas sociais, ao lado dos ligados ao desenvolvimento. Se, de um lado, esses estudos setoriais contribuíram para a problematização da questão social no país e para a reflexão crítica sobre as políticas, por outro, houve uma fragmentação da produção, dificultando a institucionalização de um campo em torno de uma identidade comum (OSPINA-BOZZI, 1998; MELO, 1999). Essa literatura tinha como foco questões substantivas referentes a cada setor de política social, não abordando o processo de produção das políticas, o que, como visto, foi o que possibilitou a emergência do campo de política pública.

A produção liderada pela Ciência Política, por sua vez, possibilitou uma institucionalização do campo – ainda que embrionária – ao ter como eixo estudos que transcendem setores e procuram analisar elementos comuns ao processo de produção das políticas⁸, com ênfase, inicialmente, a características institucionais. Essa nova produção nacional sobre política pública tinha conexões com a produção internacional, incorporando os novos referenciais teóricos críticos às abordagens iniciais de corte positivista.

Esse processo ocorreu em um contexto marcado pela agenda da democratização, orientada para a extensão do acesso a serviços públicos e para a participação de novos atores no processo decisório. Foram incorporados, assim, à agenda de pesquisa temas centrais da agenda societária, como participação, descentralização e redução da desigualdade. Essa agenda interna era convergente com mudanças em curso na literatura internacional que procuravam incorporar à análise a presença de novos atores no processo de formulação e implementação das políticas (FREDERICKSON, 1999).

Do ponto de vista temático, a literatura passou a incluir uma outra face da agenda democratizante: a relativa à incorporação à cidadania e às políticas públicas de grupos até então excluídos ou atendidos de forma periférica, como mulheres, negros, indígenas, grupos LGBTT e deficientes. A inclusão desses temas pela agenda governamental foi influenciada por movimentos sociais e por organizações não governamentais e entidades de *advocacy*. Esses atores também ajudaram a colocar na agenda novos problemas públicos, como a questão ambiental, o tema da violência e da segurança pública e o da mobilidade urbana, progressivamente incorporados pela literatura de política pública. A presença de atores da sociedade civil por meio de novos arranjos institucionais, como conselhos e conferências,

⁸ Retomava-se, assim, iniciativa dos anos 1970, mencionada anteriormente, liderada pela Ebap.

por sua vez, tornou-se um dos temas destacados pela literatura (DAGNINO, 2002; PETINELLI, 2011).

Adicionalmente, passaram a integrar a agenda governamental, sob impacto da crise fiscal e da agenda de reforma do Estado, temas como eficiência, efetividade e controle social, incorporados também pela agenda de pesquisa do novo campo em processo de institucionalização. Diante do papel atribuído aos municípios a partir da Constituição de 88, ganharam ainda importância na agenda de pesquisa as políticas locais e a gestão local de políticas.

O processo de produção de política pública tornara-se mais complexo, colocando novos desafios para a análise. Era preciso apreender a presença de novas instituições e atores, assim como analisar os desafios de coordenação de diferentes níveis de governo, de organizações estatais distintas e de organizações governamentais e não governamentais. Também entraram na agenda desafios relativos ao controle das políticas e à gestão, potencializados com a multiplicidade de atores envolvidos.

Assim, quando, nos anos 2000, ocorreu uma expansão da produção sobre políticas públicas, não apenas as temáticas se diversificaram, mas também novas abordagens teóricas foram mobilizadas. O instrumental analítico baseado na racionalidade era insuficiente para apreender o processo de produção de política pública, havendo também o desafio de deslocamento da análise do processo decisório para outras “etapas” do processo. E o desafio de incorporação ou desenvolvimento de referenciais teóricos que fossem capazes de apreender os novos problemas públicos e a complexidade dos mesmos.

Expansão da produção sobre política pública e (re)institucionalização: desafios de um campo multidisciplinar

A partir dos anos 2000, especialmente a partir de meados da década, houve um *boom* de estudos sobre políticas públicas no país, concomitante à expansão da formação na área, sob estímulo de políticas de incentivo à pesquisa e à educação superior, de estímulo à formação em Administração Pública, Política Pública e áreas correlatas e diante do aumento de oportunidades para profissionais com formação em Política Pública (FARIA, 2012; FADUL *et al.*, 2014; FARAH, 2016b⁹). Segundo Faria (2012), levantamento feito no Banco da Capes de teses e dissertações revelou que, entre 1987 e 1990, apenas 63 trabalhos de todas as áreas do conhecimento abordavam o tema política pública, enquanto que, entre 2006 e 2010, o total de

⁹ O processo de institucionalização do campo nos EUA, cuja análise ultrapassa o escopo deste artigo, também se apoiou na expansão da formação em administração pública e política pública (FARAH, 2011, 2016).

artigos sobre o tema chegou a 7675. O incremento mais expressivo se deu a partir de 2006 (63,25% entre 2006 e 2010).

De 291 periódicos nacionais que constavam da base Scielo em 2012, 155 continham pelo menos um artigo cujo resumo apresentava a expressão “política pública”. No entanto, apenas 38 periódicos haviam publicado 10 ou mais artigos até esse ano, o que evidencia uma grande dispersão da produção. Mesmo no caso dos periódicos com maior concentração de artigos, é grande a dispersão: 12 são da área de saúde, sete da educação, seis de Ciências Sociais (incluindo Ciência Política e Sociologia), cinco da área multidisciplinar-interdisciplinar, quatro de Psicologia, dois de Administração e Administração Pública, um de Serviço Social e um de Ciência da Informação¹⁰. Essa tendência à dispersão é confirmada por estudo de TROTTMANN *et al.* (2017), segundo o qual 2925 autores publicaram artigos sobre políticas públicas em periódicos ou em anais de congressos entre 2000 e 2011, nas áreas de Administração Pública, Ciência Política e Sociologia. No entanto, apenas 1,5% dos(as) autores(as) publicaram regularmente sobre o tema, estimando-se que 9,9% tendem a continuar publicando estudos sobre políticas públicas, somando cerca de 11% de autores do campo. 74,9% publicaram apenas um artigo (*one timers*)¹¹.

A expansão não alterou tampouco outras características do campo, apontadas pela literatura, em especial a baixa densidade analítica e a predominância de estudos de caso setoriais (MELO, 1999; ARRETICHE, 2003; SOUZA, 2003; PACHECO, 2003), como sugerem estudos recentes (FADUL *et al.*, 2014; FARAH *et al.*, 2016). Mas uma parte da produção nacional vem contribuindo para o reforço de um núcleo temático e para discussões transversais a diversos setores, incorporando abordagens teóricas contemporâneas relativas ao processo de política pública. O neoinstitucionalismo, sobretudo pela vertente do neoinstitucionalismo histórico, está presente em um número considerável de trabalhos (MARQUES, 2013), contemplando temas como descentralização e recentralização, capacidade estatal, federalismo e relações intergovernamentais (ARRETICHE, 2012; ABRUCIO, 2005; BICHIR, 2016; TROJICZ, 2017). O neoinstitucionalismo também serve de arcabouço teórico para análises de novos arranjos institucionais, em especial das novas instâncias de participação, como conselhos gestores de políticas públicas, orçamento participativo e conferências (WAMPLER; AVRITZER, 2004; CORTES, 2007), iluminando a discussão de uma das temáticas nucleares do período pós-democratização – a relativa à incorporação de novos atores pelo processo de política pública.

¹⁰ Agradeço a Ricardo Beltrão pelo apoio no levantamento da produção sobre política pública em periódicos da base Scielo.

¹¹ Trata-se predominantemente de artigos gerados por teses e dissertações.

A abordagem cognitiva passou a ser mobilizada por autores brasileiros a partir do início dos anos 2000 (FARIA, 2003), acompanhada por um deslocamento dos estudos do processo decisório para o processo de formação da agenda (BUENO, 2001; CAPELLA, 2008; SIMIELLI, 2013; SOUZA; SECCHI, 2014; BRASIL; CAPELLA; SOARES; BRASIL, 2014). Segundo a classificação proposta por Sabatier e Schlatger (2000), predomina na literatura brasileira a vertente equilibrada da abordagem cognitiva, a qual tem por referência, entre outras, a obra do próprio Sabatier. Segundo levantamento realizado por Lukic e Tomazini (2014), até 2014, 26 publicações se baseavam, na América Latina, no conceito de coalizão de defesa proposto por Sabatier, a maior parte de autores brasileiros. O mesmo levantamento identificou 16 publicações baseadas na noção de referencial de Jobert e Muller (1987); oito, na noção de paradigma de Hall (1993); e cinco, na combinação de diferentes referenciais. Além dos trabalhos identificados por essas autoras, há também artigos que se apoiam na vertente interpretativista, que enfatiza a importância do discurso e da argumentação (FUKS, 2000; CASTRO, 2013; SOUZA; FARAH, 2017).

Também tem crescido o número de estudos da implementação, até recentemente pouco estudada no Brasil, sendo 88% dos artigos posteriores a 2000 (FARIA, 2012a). Coletânea organizada por Faria (2012b) reuniu estudos pioneiros nessa área, articulando a análise da implementação a temas como discricionariedade da burocracia, intersetorialidade, redes, cooperação e coordenação.

A literatura nacional recente incorporou abordagens que procuram apreender a complexidade do processo de produção de políticas, caracterizado pela participação de uma multiplicidade de atores governamentais e não governamentais, pela existência de situações de ambiguidade quanto à própria posição dos atores (CORTES, 2013) e por controvérsias relativas ao problema público e às alternativas de política. Na presente década, alguns trabalhos fazem referência a *wicked problems* e à necessidade de estratégias capazes de lidar com a complexidade e com a presença de controvérsias, como a intersetorialidade e a transversalidade (REINACH, 2013; VEIGA; BRONZO, 2014). A presença de múltiplos atores também é apreendida por meio da mobilização de conceitos como rede de política pública (MARQUES, 1999, 2012; LOTTA; PÁVEZ, 2010); comunidade de política (CORTES, 2007), comunidade epistêmica (COSTA, 2014; FARAH, 2016) e coalizão de defesa (BUENO, 2001; SIMIELLI, 2013; SOUZA; SECCHI, 2014). Alguns trabalhos incorporam a abordagem ator-rede no estudo da formulação da política (ANDRADE, 2006), da implementação (PIRES, 2016) e em estudos sobre programas governamentais nascidos de uma ação pública não governamental (PEREIRA, 2016).

O perfil atual do campo no Brasil

A trajetória do campo de política pública no Brasil mostra que se, de um lado, a produção de estudos sobre políticas contribuiu para a institucionalização do campo no país, de outro, essa produção foi, desde o início, afetada pelas condições em que se deu essa institucionalização. Assim, a iniciativa pioneira de institucionalização, nos anos 1960, que incluiu a formação em política pública e foi acompanhada pelos primeiros estudos sobre políticas, foi afetada pela inexistência de apoio a essa área no período autoritário. A produção acadêmica sobre política pública só passou a ser expressiva com a redemocratização, nos anos 1980, dando início à (re) institucionalização do campo centrada em estudos de políticas públicas.

A evolução do campo a partir de então foi marcada pela tendência de fragmentação, com várias disciplinas desenvolvendo estudos sobre políticas, com pouca comunicação entre si. Essa produção se caracterizou ainda pelo predomínio de estudos setoriais de baixa densidade analítica. Mas a vertente que se desenvolveu em torno de estudos sobre o processo de produção das políticas e seus efeitos possibilitou a emergência de um discurso e de uma identidade comuns, condições da institucionalização de um campo científico. Do ponto de vista das abordagens teóricas mobilizadas, o paradigma positivista centrado na racionalidade instrumental que caracterizara os primeiros estudos sobre o processo de decisão na literatura internacional não chegou a impregnar os estudos de políticas no Brasil, embora tenha exercido influência em análises **para** políticas desenvolvidas por agências governamentais ou realizadas sob demanda do governo, desde os anos 1970. Nos estudos acadêmicos desse período, prevaleceram análises sobre a intermediação de interesses no processo decisório e sobre características do sistema de proteção social no Brasil. Os estudos setoriais, por sua vez, tinham como eixo principal análises empíricas a partir de uma perspectiva crítica, orientadas para a busca de alternativas ao padrão centralizado e excludente das políticas públicas no período autoritário.

Se a democratização favoreceu um processo embrionário de institucionalização do campo nos anos 1980 e 1990, a expansão da produção sobre políticas públicas ocorrida nos anos 2000, sobretudo a partir de meados dessa década, também deve ser vista em relação ao contexto político-institucional então prevalecente no país. A (re)institucionalização do campo de política pública nesse momento foi favorecida por medidas governamentais voltadas à expansão do acesso à universidade e à expansão da formação na área pública, tanto na graduação como na pós-graduação, assim como pela criação de oportunidades de inserção de profissionais formados em Política Pública, Administração Pública, Gestão de Política Pública e áreas correlatas. Também houve nesse período apoio à expansão da produção docente

e discente, com impactos sobre o campo de política pública e sobre o campo de públicas que então se institucionaliza. A centralidade que as políticas públicas assumiram na agenda societária e governamental repercutiu sobre essa produção, que cresceu em ritmo superior à expansão da produção sobre outros temas.

O aumento da produção não alterou a tendência de fragmentação do campo e a predominância de estudos setoriais descritivos. Mas foi também acompanhado pelo reforço da vertente que se volta ao entendimento do processo de produção das políticas. Essa vertente contribuiu para a (re)institucionalização do campo ao possibilitar a constituição de um “core” de interpretação e debate teórico que transcende políticas setoriais. Nessa tradição, observa-se um deslocamento de estudos centrados no processo decisório (na formulação) para estudos sobre a formação da agenda e sobre a implementação. Quanto aos referenciais teóricos, destaca-se a presença do neoinstitucionalismo, em especial do neoinstitucionalismo histórico. A abordagem cognitiva que enfatiza o papel das ideias e do conhecimento no processo das políticas públicas também está presente, sendo mobilizadas contribuições de ao menos duas das vertentes que integram essa abordagem, segundo a classificação proposta por Sabatier e Schlager (2000): a vertente moderada e a maximalista.

A literatura nacional, desde o início do século 21 tem incorporado a complexidade que caracteriza o processo de produção das políticas, marcado pela presença de múltiplos atores – governamentais e não governamentais. Assim, temas como coordenação e cooperação, relações intergovernamentais e federalismo, capacidades estatais, papel de burocratas de diferentes escalões e novos arranjos institucionais participativos marcam essa produção recente. Embora a explicitação da noção de *wicked problems* seja relativamente pouco frequente, a produção das últimas décadas mobiliza conceitos e abordagens que se desenvolveram a partir do reconhecimento da complexidade. Os conceitos de rede de políticas, de comunidade de política, de comunidade epistêmica, de coalizão de defesa e o de governança são alguns dos que estão presentes na literatura brasileira recente, apreendendo a presença de múltiplos atores, estatais e não estatais e uma participação não hierárquica.

Num outro eixo, observa-se que a literatura tem sido capaz de incorporar a discussão de questões que emergem na agenda societária e na governamental, com destaque a temas transversais e à temática de direitos. Assim, as pesquisas e a produção se voltam para temas como meio ambiente e sustentabilidade, mobilidade urbana, segurança pública, pobreza e desigualdade, e para políticas voltadas a essas questões, com diferentes recortes empíricos. E passam a ser estudadas políticas para a juventude, para mulheres, para LGBTTs, para

indígenas, e políticas de combate à desigualdade racial. Boa parte dessas temáticas é abordada a partir de novas abordagens teóricas, que se baseiam no reconhecimento da complexidade dos problemas públicos e do processo de produção das políticas, envolvendo estudos sobre multidimensionalidade, abordagem integral, intersetorialidade e transversalidade.

A trajetória do campo, apreendida na perspectiva da produção de estudos sobre políticas, revela, assim, que, apesar da tendência à fragmentação e à dispersão, é possível identificar um núcleo identitário que envolve a discussão densa de temas e problemas públicos relevantes, a partir de abordagens teóricas contemporâneas, que resultam do diálogo com a literatura internacional. Há, na produção brasileira sobre políticas públicas, uma dupla imersão: de um lado, na realidade brasileira e nos problemas públicos presentes na agenda societária e governamental, e, de outro, no campo de política pública no plano internacional, por meio do contato com teorias contemporâneas.

Em relação aos desafios que hoje se colocam ao campo, em especial à produção sobre políticas públicas, identifica-se um primeiro grupo que emerge da análise da trajetória dessa produção. Um primeiro desafio consiste no reforço de iniciativas que propiciem espaços de troca e discussão entre diferentes disciplinas. Reconhecida a característica fragmentária da produção, é possível, no entanto, fortalecer um núcleo identitário, o que requer um denominador comum “para além do objeto”. Esse núcleo identitário supõe o reconhecimento da complexidade dos problemas públicos e do processo de política e requer uma abordagem que se beneficie da contribuição teórica e metodológica de diversas disciplinas. O núcleo identitário requer, além disso, uma densidade analítica que propicie ir além de estudos de casos descritivos setoriais. Embora a tarefa tenha sido iniciada, é preciso prosseguir nessa direção.

Um segundo desafio consiste em um esforço de aproximação entre os estudos de políticas públicas e as contribuições de caráter normativo e orientadas para a prática – na linha da *policy analysis*. Isso implica, de um lado, reforçar a conexão dos estudos gerados pela academia com problemas públicos relevantes, ancorados na agenda societária. E, de outro, buscar explicitar, em estudos aplicados de caráter normativo, seus pressupostos valorativos.

Um terceiro desafio consiste em gerar um conhecimento capaz de contribuir analiticamente para o processo de política pública contemporâneo, marcado pela existência de controvérsias relativas à própria definição do problema público e às alternativas de política, tal como propõe a vertente cognitiva de corte interpretativista e deliberativo.

E, finalmente, um último desafio consiste na reflexão sobre os impactos da crise econômica e político-institucional dos últimos anos sobre o próprio campo. De um lado, sobre as condições de sua institucionalização. Essa institucionalização foi favorecida, como visto, pela expansão da formação em Política Pública, em Administração Pública e em áreas correlatas, por um lado, e pelo estímulo à produção acadêmica na área, por outro. Tais condições favoráveis estão ameaçadas pelo ambiente de crise, no contexto dos impactos já sentidos pela universidade e pela área de pesquisa como um todo, nos últimos anos. De outro lado, será preciso refletir analiticamente sobre as mudanças que a conjuntura de crise tende a impor às próprias políticas públicas, o “objeto singular” do campo. Mudanças já vêm ocorrendo sob o impacto de algumas medidas governamentais recentes, dentre as quais se destaca a EC 95, de 2016, que estabelece um teto para os gastos públicos por um período de 20 anos. É possível também que mudanças de governo a partir das eleições de 2018 conduzam a inflexões não apenas na agenda governamental, mas também na forma como os problemas públicos são definidos e na seleção de alternativas, tanto do ponto de vista do conteúdo das políticas como na forma com que são formuladas e implementadas. Os pesquisadores do campo, no Brasil, terão como um dos principais desafios refletir sobre essas mudanças, reconhecendo, inspirados pela literatura internacional recente, que os problemas públicos são “*wicked problems*” que envolvem processos marcados pela controvérsia. E diante de problemas complexos, marcados pela controvérsia em relação à própria definição e à natureza do problema público e pela disputa em relação a alternativas, será importante que a pesquisa se oriente por referenciais capazes de apreender essa complexidade e de contribuir para a busca de saídas baseadas na argumentação.

Referências bibliográficas

- ABRUCIO, Fernando Luiz. A Coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, v. 24, p. 41-67, 2005.
- ALLISON, Graham. Emergence of schools of public policy. In: MORAN, Michael; REIN, Martin; GOODIN, Robert F. (Eds.). *The Oxford handbook of public policy*. Nova York: Oxford University Press, 2008. p. 58-79.
- ANDRADE, Jackeline Amantino de. Redes de atores: uma nova forma de gestão das políticas públicas no Brasil? *Gestão e Regionalidade*, n. 64, p. 52-66, 2006.
- ARRETCHE, Marta. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012. p. 145-173.
- ARRETCHE, Marta. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, n. 51. p. 7-9, 2003.

BAUMGARTNER, Frank.; JONES, Bryan D.; MORTENSEN; Peter B. Punctuated equilibrium theory: explaining stability and change. In: SABATIER, Paul; WEIBLE, Christopher m. (Eds.). *The policy process*. 3. ed. Westview: Westvies Press, 1999. p. 59-104.

BICHIR, Renata. Novos instrumentos de coordenação federativa: reflexões a partir do Programa Bolsa Família. *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais*, v. 1, n. 1, p. 49-78, 2016.

BOURDIEU, Pierre. Le champ scientifique. *Actes de la recherche en sciences sociales*, v. 2, n. 2-3, p. 88-104, 1976.

BRASIL Felipe; CAPELLA, Ana Claudia. Subsistemas, comunidades e redes: articulando ideias e interesses na formulação de políticas públicas. *Revista do Serviço Público*, v. 66, n. 3, p. 449-474, 2015.

CAPELLA, Ana C. N.; SOARES, Alessandra G.; BRASIL, Felipe G. Pesquisa em políticas públicas no Brasil: um mapeamento da aplicação de modelos internacionais recentes na literatura nacional. In: Encontro da ABCP, 9., 2014 Brasília. *Anais eletrônicos*. Brasília: Associação Brasileira de Ciência Política, 2014. Disponível em: <http://www.encontroabcp2014.cienciapolitica.org.br/resources/anais/14/1403738847_ARQUIVO_ABCP_final.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2015.

BUENO, Luciano. *Controle de armas: um estudo comparativo de políticas públicas entre Grã-Bretanha, EUA, Canadá, Austrália e Brasil*. Dissertação apresentada ao Curso de Pós Graduação em Administração Pública e Governo da FGV-EAESP. São Paulo, FGV-EAESP, 2001.

CAPELLA, Ana Claudia. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETICHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Orgs.). *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2008. p. 87-124.

CAPELLA, Ana Claudia; SOARES, Alessandra Guimarães; BRASIL, Felipe Gonçalves. Pesquisa em políticas públicas no Brasil: um mapeamento da aplicação de modelos internacionais recentes na literatura nacional. In: ENCONTRO DA ABCP, 9., 2014, Brasília, DF. *Anais...* Brasília: ABCP, 2014.

CASTRO, Camila Moreira. Public hearings as a tool to improve participation in regulatory policies: case study of the National Agency of Electric Energy. *Revista de Administração Pública*, v. 47, n. 5, p. 1069-1087, 2013.

COHEN, M.; MARCH, J.; OLSEN, J. A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science quarterly*, 17, n. 1, p.1-25, 1972.

CORTES, Soraya. Sociologia e políticas públicas. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos A. P. de (Orgs.). *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. p. 47-68.

CORTES, Soraya. Viabilizando a participação em conselhos de política pública: arcabouço institucional, organização do movimento popular e *policy communities*. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETICHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Orgs.). *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. p. 125-144.

COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz; BRONZO, Carla. Intersectorialidade no enfrentamento da pobreza: o papel da implementação e da gestão. In: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta

de (Org.). *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: PUC Minas, 2012. p. 50-81.

COSTA, Nilson Rosário da. Comunidade epistêmica e a formação da reforma sanitária no Brasil. *Physis Revista de Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 3, p. 809-829, 2014.

CUNILL-GRAU, Núria. La intersectorialidad em las nuevas políticas sociales: um acercamiento analítico-conceptual. *Gestión y Políticas Públicas*, v. 23, n. 1, p. 5-46, 2014.

DAGNINO, Evelina (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DRAIBE, Sonia Miriam. *Brasil: o sistema de proteção social e suas transformações recentes*. Santiago, Chile: Cepal, 1983.

DRÈZE, Jean; SEN, Amartya. *Hunger and public action*. Oxford: Oxford University Press, 1997 (primeira edição: 1989).

FADUL, Élvia *et al.* Administração pública no Brasil: reflexões sobre o campo de saber a partir da Divisão Acadêmica da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (2009-2013). *Revista de Administração Pública*, v. 48, n. 5, p. 1329-1354, 2014.

FARAH, Marta F. S. Administração pública e políticas públicas. *Rev. Adm. Pública*, v. 45, n. 3, p. 813-836, 2011.

FARAH, Marta F. S. Análise de políticas públicas no Brasil: de uma prática não nomeada à institucionalização do “campo de públicas”. *Revista de Administração Pública*, v. 50, n. 6, p. 959-979, 2016.

FARAH, Marta F. S. Formação em política pública no Brasil. Das iniciativas pioneiras dos anos 60 à institucionalização do “campo de públicas”. *Estudios políticos*, v. 49, p. 192-215, 2016b.

FARAH, Marta Ferreira Santos *et al.* Gênero e política pública: panorama da produção acadêmica no Brasil (1983-2015). *Cadernos Ebape*, v. 16, n. 3, p. 428-443, jul./set. 2018.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, n. 51, p. 21-29, 2003.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Implementação: ainda o “elo perdido” da análise de políticas públicas no Brasil? In: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012a. p. 123-153.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012b.

FISCHER, Frank. Beyond Empiricism: policy inquiry in post positivist perspective. *Policy Studies Journal*, v. 26, n. 1, p. 129-146, 1998.

FISCHER, Frank; FORESTER, John (eds.). *The argumentative turn in policy analysis and planning*. 2. ed. Durham: Duke University Press, 1996.

FISCHER, Frank; MILLER, Gerald J.; SIDNEY, Mara (Eds.). *Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods*. Boca Raton: CRC Press, Taylor and Francis, 2007.

FISCHER, Tânia. Administração pública como área de conhecimento e ensino: a trajetória brasileira. *Revista de Administração de Empresas*, v. 24, n. 4, p. 278-288, 1984.

FREDERICKSON, H. George. John Gaus Lecture – The repositioning of American Public Administration. *PS: Political Science and Politics*, v. 32, n. 4, p. 701-711, dec. 1999.

FUKS, Mario. Definição da agenda, debate público e problemas sociais: uma perspectiva argumentativa da dinâmica do conflito social. In: *Bib*, n.49, p. 79-94, 2000.

GRAU-SOLÉS, Marc; ÍÑIGUEZ-RUEDA, Lupicinio; SUBIRATS, Joan. ¿Cómo gobernar la complejidad? Invitación a una gobernanza urbana híbrida y relacional. *Athenea Digital*, v. 11, n.1, p. 63-84, 2011.

HAAS, Peter M. Introduction: epistemic communities and international policy coordination. *International Organization*, v. 46, n. 1, p. 1-35, 1992.

HAJER, Maarten A. Discourse coalitions and the institutionalization of practice: the case of acid rain in Britain. In: FISCHER, Frank; FORESTER, John (Eds.). *The argumentative turn in policy analysis and planning*. Durham: Duke University Press, 1996. p. 43-75

HALL, Peter A. Policy paradigms, social learning, and the State: the case of economic policymaking in Britain. *Comparative Politics*, v. 25, n. 3, p. 275-296, 1993.

HEAD, Brian W. Wicked problems in public policy. *Public Policy*, v. 3, n. 2, p. 101-118, 2008.

HECLO, Hugh. Issue networks and the executive establishment. In: MCCOOL, Daniel C. (Ed.). *Public policy theories, models, and concepts: an anthology*. Prentice Hall, 1995. p. 268-287. (Artigo original de 1978)

HENRY, Nicholas. Paradigms of Public Administration. *Public Administration Review*, v. 35, n. 4, p. 378-386, 1975.

JORDAN, Grant. Policy community realism versus 'new' institutionalist ambiguity. *Political Studies*, n. 38, 470-484, 1990.

JOBERT, Bruno; MULLER, Pierre. *L'Etat en action: politique publiques et corporatismes*. Presses Universitaires de France, 1987.

KINGDON, John W. Agenda setting. In: THEODOULOU, Stella Z.; CAHN, Matthew A. *Public policy: the essential readings*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 1995. p. 105-112.

LASWELL, Harold D. The emerging conception of the Policy Sciences. *Policy Sciences*, v. 1, p. 3-14, 1970.

LINDBLOM, Charles E. The science of muddling through. *Public Administration Review*, v. 19, n. 2, p. 79-88, 1959.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de; SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Esquema geral para a análise de políticas públicas: uma proposta preliminar. *Revista de Administração Pública*. v. 10, n. 2, 1976.

LIPSKY, Michael. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation, 2010 (1st edition, 1980).

LOTTA, Gabriela S.; PAVEZ, Thais R. Agentes de implementação: mediação, dinâmicas e estruturas relacionais. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 15, n. 56, p. 109-125, 2010.

LUKIC, Melina Rocha; TOMAZINI, Carla. Abordagens cognitivas na análise de política públicas na América Latina: um novo olhar sobre velhas questões? In: ENCONTRO DA ABCP, 9., 2014, Brasília, DF. *Anais...* Brasília: ABCP, 2014.

MARQUES, Eduardo. Redes sociais e instituições na construção do Estado e da sua permeabilidade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 14, n. 41, p. 45-67, 1999.

MARQUES, Eduardo. State institutions, power, and social networks in Brazilian urban policies. *Latin American Research Review*, v. 47, n. 2, p. 27-50, 2012.

MARQUES, Eduardo. As políticas públicas na Ciência Política. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos A. P. de (Orgs.). *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. p. 23-47.

MELO, Marcus A. Estado, governo e políticas públicas. In: MICELI, Sergio (Org.). *O que ler na Ciência Social brasileira (1970-1995)*. *Ciência Política, Vol.III*. São Paulo: Ed. Sumaré; Brasília: Anpocs/Capes, 1999. p. 59-100.

MULLER, Pierre. L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique. *Revue française de science politique*, v. 50, n. 2, p. 189-208, 2000.

MULLER, Pierre. Référentiel. In: Dictionnaire des politiques publiques. Paris: Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), 2010 (3^e éd.). p. 555-562.

NEPP/UNICAMP. 1986. Brasil 1985: Relatório sobre a situação social do País. Campinas, 2 vols.

OSPINA-BOZZI, Sonia M. La administración pública como "comunidad discursiva": algunas lecciones del caso estadounidense para América Latina. *Reforma y Democracia*, n. 10, p. 85-112, 1998.

PACHECO, Regina Silvia. Administração Pública nas revistas especializadas – Brasil, 1995-2002. *Revista de Administração de Empresas*, v. 43, n. 4, p. 63-71, 2003.

PALAVRAS DO DIRETOR. *Revista de Administração Pública*, v. 10, n. 2, p. 3-4, 1976.

PALIER, Bruno; SUREL, Yves. Les "trois I" et l'analyse de l'État en action. *Revue française de science politique*, v. 55, n. 1, p. 7-32, 2005.

PAPA, Fernanda de Carvalho. Transversalidade e políticas públicas para mulheres no Brasil: percursos de uma pré-política. Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Administração Pública e Governo da FGV-EAESP. São Paulo, 2012.

PEREIRA, Maria Cecília Gomes. *Água e convivência com o semiárido: múltiplas águas, distribuições e realidades*. Tese de doutorado em Administração Pública e Governo. FGV/EAESP. 2016.

PETERS, Guy; PIERRE, Jon. *Multi-level governance: a view from the garbage can*. Manchester Papers in politics: EPRU series, 1, [s.p.], 2002.

PETINELLI, Viviane. As conferências públicas nacionais e a formação da agenda de políticas públicas do Governo Federal (2003-2010). *Opinião Pública*, Campinas, v. 17, n. 1, p. 228-250, junho 2011.

PIRES, Roberto Rocha C. Intersetorialidade, arranjos institucionais e instrumentos da ação pública. In: MACEDO, Juliana Macedo; XEREZ, Flávia Helena Saraiva; LOFRANO, Rodrigo (Orgs.). *Intersetorialidade nas políticas sociais: perspectivas a partir do programa Bolsa Família. Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate*, n. 26, p. 67-80, 2016.

POLLACK, Mark A.; HAFNER-BURTON, Emile. Mainstreaming gender in the European Union. *Journal of European Public Policy*, v. 7, n. 3, Special Issue, p. 432- 456, 2000.

PRESSMAN, L.; WILDAVSKY, Aaron. *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland*. 3. ed. Berkley and Los Angeles: University of California Press, 1984. (first edition, 1973).

RADIN, Beryl A. *Beyond Machiavelli: Policy Analysis comes of age*. Washington D.C.: Georgetown University Press, 2000.

REIN, Martin. Reframing problematic policies. The oxford handbook of Public Policy. In: MORAN, Michael; REIN, Martin; GOODIN, Robert F. (Eds.) *The Oxford Handbook of Public Policy*. New York: Oxford University Press, 2008. p. 389-409.

REIN, Martin; SCHON, Donald. Frame-critical policy analysis and frame-reflective policy practice. *Knowledge and Policy: The International Journal of Knowledge Transfer and Utilization*, v. 9, n. 1, p. 85-104, 1996.

REINACH, Sofia. A “transversalidade” brasileira: uma construção própria que vai além das influências internacionais. In: ENCONTRO FAZENDO GÊNERO, 10., 16 a 20 de set. 2013, Florianópolis. *Anais...* Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2013.

REIS, Fábio. Política e políticas. *Revista de Administração Pública*. v. 10, n. 2, p. 52-63, 1976.

RHODES, R. A. W. Policy network analysis. In: MORAN, Michael; REIN, Martin; GOODIN, Robert E. (Eds.). *The Oxford Handbook of public policy*. New York: Oxford University Press, 2008. p. 425-448.

RITTEL, Horst W. J.; WEBBER, Melvin M. Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences*, v. 4, n. 2, p. 155-169, 1973.

ROE, Emery M. Narrative analysis for the policy analyst: a case study of the 1980-1982 Medfly Controversy in California. *Journal of Policy Analysis and Management*, v. 8, n. 2, p. 251- 273, 1989.

ROTH DEUBEL, André-Noël. *Políticas Públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora, 2014.

SABATIER, Paul A. An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy Sciences*, v. 21, p. 129-168, 1988.

- SABATIER, Paul A. Toward better theories of the policy process. *PS: Political Science and Politics*, v. 24, n. 2, p. 147-156, 1991.
- SABATIER, Paul A.; SCHLAGER, Edella. Les approches cognitives des politiques publiques: perspectives américaines. *Revue française de science politique*, v. 50, n. 2, p. 209-234, 2000.
- SIMIELLI, Lara Elena R. Coalizões em educação no Brasil: relação com o governo e influência sobre o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). *Revista de Administração Pública*, v. 47, n. 3, p. 568-586, 2013.
- SIMON, Herbert A. Theories of bounded rationality. In: MCGUIRE, C. E.; REDNER, Roy (Eds.). *Decision and organization*. Amsterdam: North-Holland Publishing Company, 1972. p. 161-176.
- SKOCPOL, Theda. Bringing the State back in: strategies of analysis in current research. In: EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda. *Bringing the State back in*. 7. ed. New York: Cambridge University Press, 1997. (1ª edição de 1985)
- SOUZA, Celina. “Estado do campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, n. 51, p. 15-20, 2003.
- SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.
- SOUZA, Luiz Ricardo de; SECCHI, Leonardo. A Política Científica e Tecnológica de Santa Catarina: análise a partir do modelo de coalizões de defesa. *Revista de Administração Pública*, v. 48, n. 4, p. 939-960, 2014.
- SOUZA, Wanderson; FARAH, Marta Ferreira Santos. Concepções em disputa: ideias e discursos na constituição do campo e na formação das políticas de juventude no Brasil. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS - ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 41., 23 a 27 de out. 2017, Caxambu. *Anais... Caxambu: ANPOCS*, 2017.
- SPINK, Peter K. Institutions, Civil Society and Social Capital: the dangers of the post Washington Consensus. In: INTERNATIONAL CONGRESS OF LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION (LASA), 6 a 7 de set. 2007, Montreal, Canadá. *Anais... Montreal: LASA*, 2007.
- STATION, Elizabeth; WELNA, Christopher J. Da administração pública à participação democrática. In: *OS 40 ANOS da Fundação Ford*. Brooke, Nigel; Witoszynsky, Mary (Orgs.). São Paulo/Rio de Janeiro: EDUSP/Fundação Ford, 2002. p. 167-200.
- SUBIRATS, Joan *et al.* *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Editorial Planeta, 2008.
- TAYLOR, Rosemary C. R.; HALL, Peter A. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova*, v. 58, p. 193-223, 2003.
- THÉRET, Bruno. As instituições entre as estruturas e as ações. *Lua Nova*, v. 58, p. 226-255, 2003.
- TROJICZ, Beni. Ideias e economia nas reformas das políticas públicas do setor de petróleo brasileiro: 1995 a 2010. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 51, n. 5, p. 767-787, 2017.

TROTTMANN, Paula *et al.* A produção científica em Políticas Públicas no Brasil: descrição e análise de alguns resultados de uma investigação sobre a primeira década dos anos 2000. *Revista de Discentes de Ciência Política da UFSCAR*, v.5, n. 2, p. 223–253, 2017.

VAITSMAN, Jeni *et al.* (Ed.). *Policy Analysis in Brazil*. Bristol: Policy Press at University of Bristol, 2013.

VALLADARES, Lícia do P. Estudos recentes sobre a habitação no Brasil: resenha da literatura. In: VALLADARES, Lícia do P. (Org.). *Repensando a habitação no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

VEIGA, Laura da; BRONZO, Carla. Estratégias intersetoriais de gestão municipal de serviços de proteção social: a experiência de Belo Horizonte. *Revista de Administração Pública*, v. 48, n. 3, p. 595-620, 2014.

VELLOSO, João P. R. Depoimento. In: D'ARAÚJO, Maria Celina; FARIAS, Ignez Cordeiro de; HIPOLITO, Lucia (Orgs.). *Ipea: 40 anos apontando caminhos*. Depoimentos ao CPDOC, 2004, p. 21.

WAGENAAR, Hendrik. *Meaning in action: interpretation and dialogue in policy analysis*. New York: Routledge, 2015.

WAMPLER, Brian; AVRITZER, Leonardo. Participatory publics: civil society and new institutions in democratic Brazil. *Comparative Politics*, v. 36, n. 3, p. 291-312, 2004.

Marta Ferreira Santos Farah

Doutora em Sociologia pela Universidade de São Paulo (USP). Atualmente é professora titular da Escola de Administração de Empresas de São Paulo, da Fundação Getúlio Vargas (FGV). Contato: marta.farah@fgv.br

RSP

Quando nem todas as rotas de cooperação intergovernamental levam ao mesmo caminho: arranjos federativos no Brasil para promover capacidades estatais municipais

Eduardo José Grin

Fundação Getúlio Vargas (FGV)

Fernando Luiz Abrucio

Fundação Getúlio Vargas (FGV)

O artigo discute o federalismo brasileiro e seus diversos caminhos para obter cooperação intergovernamental. A análise empírica foca em três rotas federativas para promover capacidades estatais municipais. Na dimensão territorial, o Comitê de Articulação Federativa, criado em 2003, alocado na Presidência da República, e seus esforços para qualificar a gestão fiscal e administrativa municipal. Na dimensão de políticas públicas, o Sistema Único da Assistência Social, implantado em 2005, e o efeito de suas regras para estimular a modernização das Secretarias Municipais. Compara-se esse sistema nacional de políticas com o outro modelo, como é o caso da educação, para avaliar os resultados da implantação do Plano de Ações Articuladas surgido em 2007. Na dimensão de programas, avalia-se o PMAT, criado em 1997 pelo BNDES e o PNAFM, implantado pelo Ministério da Fazenda desde 2002. Conclui-se que, com tantas rotas, produzir e implantar políticas públicas no federalismo brasileiro é um verdadeiro caleidoscópio.

Palavras-chave: federalismo – Brasil, relações intergovernamentais, capacidade estatal, administração municipal

[Artigo recebido em 25 de junho de 2018. Aprovado em 14 de novembro de 2018.]

Quando no todas las rutas de cooperación intergubernamental llevan al mismo camino: arreglos federativos en Brasil para promover capacidades estatales municipales

El artículo discute el federalismo brasileño y sus diversos caminos para obtener cooperación intergubernamental. El análisis empírico se centra en tres rutas federativas para promover capacidades estatales municipales. En la dimensión territorial, el Comité de Articulación Federativa, creado en 2003, asignado en la Presidencia de la República, y sus esfuerzos para calificar la gestión fiscal y administrativa municipal. En la dimensión de políticas públicas, el Sistema Único de la Asistencia Social, implantado en 2005, y el efecto de sus reglas para estimular la modernización de las Secretarías Municipales. Se comparó ese sistema nacional de políticas con el otro modelo, como es el caso de la educación, para evaluar los resultados de la implantación del Plan de Acciones Articuladas surgido en 2007. En la dimensión de programas, se evalúa el PMAT, creado en 1997 por el BNDES y el PNAFM, implantado por el Ministerio de Hacienda desde 2002. Se concluye que, con tantas rutas, producir e implantar políticas públicas en el federalismo brasileño es un verdadero caleidoscopio.

Palabras clave: federalismo - Brasil, relaciones intergubernamentales, capacidad estatal, administración municipal

When not all intergovernmental cooperation routes lead in the same direction: federal arrangements in Brazil to promote municipal state capacities

The article discusses Brazilian federalism and its various ways of achieving intergovernmental cooperation. The empirical analysis focuses on three federative routes to promote municipal state capacities. In the territorial dimension, the Federative Articulation Committee, created in 2003, allocated at the Presidency of the Republic, and its efforts to qualify municipal fiscal and administrative management. In the public policy dimension, the Single Social Assistance System, implemented in 2005, and the effect of its rules to stimulate the modernization of the Municipal Secretariats. This national policy system is compared with another model, such as education, to evaluate the results of the implementation of the Articulated Action Plan that emerged in 2007. In the dimension of programs, it is evaluated the PMAT, created in 1997 by the BNDES and PNAFM, implemented by the Ministry of Finance since 2002. It is concluded that, with so many routes, producing and implementing public policies in Brazilian federalism is a true kaleidoscope.

Keywords: federalism - Brazil, intergovernmental relations, state capacity, municipal administration

Introdução

Há pelo menos duas certezas no modelo político e institucional da cooperação intergovernamental no Brasil após 1988: o federalismo cooperativo é a matriz básica, ao mesmo tempo em que existem vários meios de alcançar esse objetivo. Uma das áreas nas quais o caleidoscópio federativo se expressa com mais evidência é a das iniciativas voltadas a promover capacidades estatais municipais. Todas as rotas federativas indicam como fim ampliar os recursos institucionais e administrativos dos governos locais, mas nem todas constituem caminhos similares em suas alternativas e resultados. Assim, esse artigo visa analisar os diferentes arranjos existentes no federalismo cooperativo brasileiro similares nos objetivos de promover a modernização da gestão municipal, mas distintos nos seus instrumentos de formulação e implementação.

Desde 1988 a Constituição e as leis subsequentes confirmaram a autonomia e a responsabilidade pela implementação de boa parte das políticas públicas para os municípios, só que a grande maioria tem baixa capacidade administrativa e gerencial para tal. Mas como em sistemas federais autoridades centrais coexistem com autoridades subnacionais, suas ações são altamente interdependentes, mas de forma frequente apenas modestamente coordenadas (PIERSON, 1995; STEPAN, 1999).

Esse dilema da produção e implementação conjunta de políticas de alcance federativo pode ser mais pronunciado em algumas arenas do que em outras. No Brasil, esse é um desafio existente quando se trata de desenvolver capacidades estatais municipais. Por isso, importa analisar os arranjos institucionais e os resultados do federalismo para lidar com essa questão de forma coordenada e cooperativa, sobretudo com as interdependências intergovernamentais intensificadas com a descentralização de políticas. Fortalecer essas capacidades tornou-se condição imperativa para uma descentralização administrativa menos desigual (VELOSO *et al.*, 2011).

As novas atribuições assumidas pelos municípios ampliaram as exigências para qualificar sua gestão. A literatura que relaciona descentralização de políticas e capacidades administrativas municipais (MELO, 1996; ARRETICHE, 1999; KUGELMAS; SOLA, 1999; ABRUCIO, 2005) concorda que existem essas carências no âmbito local. Mas são poucos os trabalhos que abordam a gestão municipal e como o federalismo brasileiro lida com o tema. Na literatura brasileira sobre políticas públicas há poucos trabalhos que investigam as capacidades estatais municipais como fator condicionante dos resultados obtidos com a descentralização (VASQUEZ, 2012). Essa é a principal contribuição desse trabalho para ampliar a compreensão

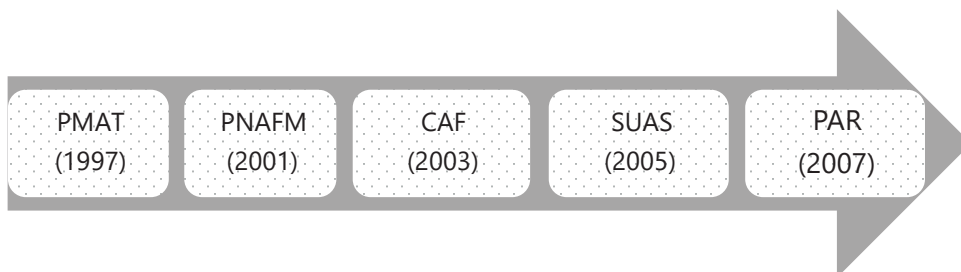
dos arranjos federativos que, no Brasil, foram implementados com a finalidade de elevar a qualidade da gestão municipal frente às novas responsabilidades assumidas com a descentralização de políticas públicas. O artigo busca contribuir para esse debate na Federação brasileira, para o que serão discutidas cinco iniciativas federais implementadas entre 1997 e 2014.

Em 1997, no primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), foi criado o Programa de Modernização das Administrações Tributárias (PMAT). No seu segundo mandato (1999-2002) implementou-se o Programa Nacional de Apoio à Modernização Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros (PNAFM). O primeiro é administrado pelo BNDES e foi criado em 1997, o segundo é gerenciado pelo Ministério da Fazenda (MF) e operado pela Caixa Econômica Federal (CEF). Esta discussão aborda a implantação de programas como a forma de cooperação federativa para fortalecer capacidades estatais municipais.

No primeiro Mandato Lula (2003-2006) foi criado, em 2003, o Comitê de Articulação Federativa (CAF) para, dentre outros objetivos, aportar assistência gerencial às prefeituras. Analisa-se a pactuação intergovernamental por meio da participação de unidades constitutivas – União e municípios – conforme um princípio de representação territorial. Federações são formadas por um governo nacional e por no mínimo um nível subnacional, que são os estados. Como no Brasil, após 1988, os municípios passaram a ser um terceiro nível de governo, tornou-se possível estruturar um fórum federativo com a presença da União e desse ente territorial, sem que os estados tivessem que participar.

Em 2005 foi instituído o Sistema Único de Assistência Social (Suas), no qual o tema da qualificação das secretarias municipais sempre esteve presente. No segundo Governo Lula (2007-2010), o Ministério da Educação implementou, em 2007, o Programa de Ações Articuladas (PAR) que teve na modernização das secretarias municipais uma de suas áreas de apoio. O PAR sofreu ajustes organizativos no Governo Dilma Rousseff, no ano de 2012, o que alterou seu *status* legal e a forma de implantação. A comparação entre essas duas áreas serve para verificar se o modelo de um sistema nacional de política pública foi mais exitoso na cooperação federativa do que o caso da educação.

Figura 1 – Linha de tempo dos arranjos federativos para promover capacidades estatais municipais



Fonte: elaboração própria.

Para abordar essas iniciativas, o artigo apresenta cinco seções. Inicia-se apresentando o marco teórico e analítico da cooperação federativa para promover capacidades estatais subnacionais. Segue-se analisando o CAF como o tipo de cooperação intergovernamental em bases territoriais. A próxima seção discute o Suas e o PAR como dois modelos institucionais distintos de políticas públicas federais, sobretudo a existência de um sistema nacional na primeira. A quarta parte aborda o PMAT e o PNAFM para promover capacidades estatais municipais. São analisadas cinco experiências de cooperação federativa organizadas sobre três desenhos institucionais distintos. Seguem-se as considerações finais, nas quais se apresenta uma comparação das três formas de cooperação federativa e suas características centrais.

As possibilidades da cooperação federativa: territórios, políticas e programas

O federalismo cooperativo é uma construção política para tratar das relações entre todos os níveis de governo em torno de agendas comuns. Trata-se de coordenar unidades territoriais componentes da Federação que, por terem seus próprios interesses, podem optar por vínculos intergovernamentais ou então buscar maior autonomia. Portanto, a cooperação não é um dado, mas uma contínua negociação e barganha para gerar consensos que alinhem objetivos nacionais compartilhados com a autonomia subnacional.

O federalismo como um pacto pode ser expresso na síntese de Elazar (1987): *self-rule and shared rule* (auto-governo e governo partilhado). As relações federativas distribuem poder entre unidades autônomas em arranjos negociados para alcançar objetivos comuns. Adotado mais claramente a partir do pós-Segunda Guerra, o federalismo cooperativo cria mecanismos de apoio nacional aos governos subnacionais sem transformá-los em meros braços operacionais do poder federal (ELAZAR, 1994).

A cooperação envolve arranjos institucionais e regras decisórias que incorporam interesses baseados territorialmente. Esses variam no grau em que fornecem poderes de veto às unidades subnacionais, pois o que está em jogo são temas como a alocação de responsabilidades em políticas públicas entre distintos entes governamentais em relação a sua produção, implementação e financiamento compartilhado (OBINGER; LEIBFRIED; CASTLES, 2005).

Mas, conforme Burgess (2006, p. 47), é preciso separar “*federalismo como uma força motriz multidimensional e federação como sua contraparte institucional, estrutural e sistêmica*”. A questão reside em identificar os caminhos federativos que formalizam como os elos entre os entes podem ser institucionalizados. Este trabalho se apoia no conceito de federação e em diferentes vínculos intergovernamentais de cooperação que a União e os níveis subnacionais podem estabelecer, especialmente as relações formalmente constituídas entre os entes.

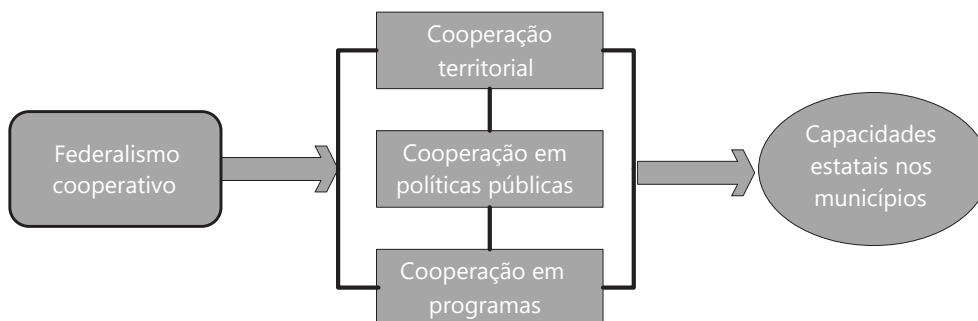
Esses relacionamentos podem ser de três tipos, conforme os autores e tradições teóricas destacadas por Agranoff (2001): a) Anderson (1960) (cooperação territorial entre todos os níveis de governo por meio de seus *officials*); b) Grodzins (1984) (*policy oriented* ao focar como agências públicas e seus gestores em distintos governos colaboram mutuamente); e c) Elazar (1962) (“*hard cases*” de programas selecionados como estudos de caso). A fusão teórica e empírica dessas concepções é possível, pois cooperação entre territórios, políticas e programas pode ser complementar.

As três dimensões da cooperação federativa podem constituir arenas visando apoiar o fortalecimento institucional dos municípios, considerando a relevância de ações com esse alcance intergovernamental. Sendo o federalismo cooperativo um sistema que busca pactuar acordos entre os entes por meio de arranjos de corte territorial, em políticas públicas ou programas, a oferta de ações para incentivar a modernização dos governos locais se insere nesse rol de possibilidades. Mas como os entes subnacionais são autônomos, o pacto federativo se constitui não pela imposição das prioridades oriundas do governo central, mas por mecanismos de indução que sejam considerados benéficos em nível local (LAE-CHO; WRIGHT, 2001). As iniciativas federais para promover capacidades estatais dos entes subnacionais se inserem nesse escopo mais amplo das relações intergovernamentais.

Não há capacidade estatal em geral, mas sim nas arenas particulares que servem para esclarecer as trajetórias diferenciadas de comportamento governamental. Por isso sua existência em um dado contexto precisa ser conhecida: “capacidade para o quê?”. Uma saída metodológica para responder a essa questão é avaliar quais são os instrumentos de políticas que buscam qualificar a ação do Estado (WEISS, 1998). Nesse artigo, cada uma das três dimensões analíticas corresponde a uma arena para

responder a essa pergunta. Mas é preciso também avaliar: “capacidade por quais meios? Desse modo, arranjos organizados territorialmente, por políticas públicas e programas são rotas de cooperação federativa para promover capacidades estatais municipais, como esquematizado na Figura 2.

Figura 2 - Modelo analítico do artigo



Fonte: elaboração própria.

Analisar como cada uma das dimensões promoveu capacidades estatais municipais serve para ilustrar o caleidoscópio federativo no Brasil. Como será visto, diferentes caminhos nem sempre levam ao mesmo fim em termos de cooperação intergovernamental.

O CAF e a dimensão territorial da cooperação federativa para promover capacidades estatais nos municípios

No Brasil, até 2003, não havia experiência prévia de uma arena federativa envolvendo União e governos municipais. O formato desse fórum foi inédito nas federações, pois seus congêneres envolvem os três níveis de governo (caso suíço, australiano, americano e sul-africano) ou ao menos União e estados (casos alemão, canadense e indiano). O CAF propunha-se a apoiar uma nova organização do Estado nacional baseada no fortalecimento das capacidades institucionais municipais, cujos limites eram considerados um empecilho. Como se avaliava que a descentralização política e fiscal não havia gerado mecanismos eficazes de relações intergovernamentais, o CAF buscava um “contrato bilateral” entre governos municipais e federal (LOSADA, 2013, p. 9). Ademais, buscava-se qualificar a burocracia municipal em função de um ambiente regulatório mais complexo (por exemplo, o Estatuto da Cidade e seus requerimentos para as cidades com mais de 20 mil habitantes).

Repactuação federativa e geração de capacidades estatais eram objetivos de *nation building*, especialmente “com foco nos pequenos municípios” (TREVAS,

2004, p. 5). O decreto que o instituiu o CAF dispôs que deveriam ser propostas ações visando fortalecer a capacidade financeira, técnica e gerencial dos municípios. Conforme Losada:

[A] autonomia conquistada permanece restrita à capacidade de auto-organização político-administrativa, mas dissociada do aparato tecnológico e dos recursos técnicos e financeiros imprescindíveis à consecução dessas atividades, daí porque é imperiosa e urgente a revisão do atual modelo de apoio à gestão municipal (LOSADA, 2013, p. 1).

O CAF adquiriu relevância política ao abrigar-se na Casa Civil da Presidência da República como instância consultiva. Sua estrutura organizacional era formada por três níveis de gestão: Pleno, Secretaria Técnica e Grupos de Trabalho. O Pleno era a principal instância decisória, formada por 37 membros: 19 do governo federal e 18 das associações municipais, mas como as deliberações eram consensuais, o presidente (Ministro da Secretaria de Relações Institucionais - SRI) votava pró-forma.

Houve conquistas para ampliar as capacidades estatais municipais resultantes desse fórum. O período 2003 a 2006 enfatizou questões financeiras e tributárias pactuadas federativamente e transformadas em normas legais e constitucionais. Estas foram: valores de transferência do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) aumentaram para 23,5%; Lei Complementar nº 116/2003, sobre o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza; repasse da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE); possibilidade de arrecadar 100% dos valores do Imposto Territorial Rural (ITR); e as novas regras do salário-educação.

A arrecadação do ISS cresceu 289% entre 2000 e 2009, e aumentou seu peso na receita tributária própria, na média municipal, de 36,2% para 42,3%. São números expressivos, pois nesse período o crescimento acumulado do PIB brasileiro foi de 33%. A participação do ISS teve um aumento médio de 9,8% anual de 2003 a 2013 (MULTICIDADES, 2014; ORAIR; ALENCAR, 2010). O terceiro caso trata das transferências da arrecadação da CIDE, cujas regras constitucionais pactuadas no CAF definiram que 25% dos 29% transferidos aos estados seriam destinados aos municípios para financiar a infraestrutura de transportes.

O quarto caso foi franquear a ampliação municipal da arrecadação do ITR: aquelas que assumissem sua cobrança e fiscalização poderiam apropriar 100% da sua receita ao invés dos 50% repassados pela União. A EC nº 42/2003 e a Lei nº 11.250/2005 autorizaram a União, por intermédio da Secretaria da Receita Federal, a conveniar com os municípios. O *boom* ocorreu entre 2008 e 2009, de 95 para 1317 cidades, acrescidas de mais 717 de 2010 a agosto de 2015. O quinto caso foi a ampliação dos repasses do salário-educação com a mudança da legislação.

De 2004 a 2008 cresceu em 88% seu repasse estadual aos municípios (SECRETARIA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS DA PRESIDÊNCIA DA RÁPUBLICA, 2009). O CAF pactuou as regras que estabilizaram essas transferências.

Contudo, é preciso matizar os resultados do CAF em matérias financeiras e tributárias, pois seus objetivos na arena intergovernamental não se mostraram sustentáveis. Esse foi um efeito da sua falta de autoridade intragovernamental. Seguindo o argumento de Wright (1988), a frágil coordenação federativa esboçada não teve força política para gerar um modelo de autoridade mais compartilhada. A falta de poder intragovernamental explica os recuos frente aos modestos avanços alcançados, pois ações da União que reduziram os recursos financeiros locais não tinham como ser contrapostas por essa instância.

O FPM, em 2007, respondia por 26% das receitas municipais, mas em 2012 caiu para 22,5% (municípios com até 50 mil habitantes representavam 75% de toda participação) (CNM, 2013b). Enquanto a política econômica do Governo Federal permitiu 1% de acréscimo no FPM, gerou-se um aumento real de recursos aos municípios. Essa situação alterou-se após 2008, pois o FPM foi reduzido com as desonerações para a indústria automobilística e a linha branca. Após esse período, quando surgiram dificuldades de manter os acordos firmados no CAF, decisões do Governo Federal alteraram essa pactuação. Esse é um indicativo da fragilidade federativa desse fórum para envolver as cidades em um processo cooperativo de *nation building*.

Em uma conjuntura menos favorável, o CAF não detinha recursos de poder para influir na redução das alíquotas de IPI que afetaram a arrecadação do FPM e reduziram os repasses aos municípios. Os ganhos gerados pela legislação do ISS não foram capazes de compensar essas perdas, e o ITR, além das adesões que obteve não terem sido amplas no universo total de municípios, gerou um efeito marginal na arrecadação tributária. Nos repasses da CIDE, sua cobrança foi zerada pela União, em 2012, para manter os preços dos combustíveis congelados, sem nenhum debate com o CAF, o que retirou os ganhos obtidos com a pactuação federativa.

Os resultados líquidos das medidas legais resultantes da pactuação federativa que buscaram promover a melhoria das capacidades fiscais e financeiras, entre 2008 (um ano antes de começaram as medidas do governo federal que afetaram as finanças municipais) até 2013, foram pequenos (Tabela 1).

Tabela 1 - Comparação das medidas fiscais e tributárias e seus resultados na receita municipal

Medida	Caráter	Resultado (2008-2013) (%)
FPM	Redistributivo	-3,5
ITR	Receita própria	0,2
Salário-educação	Distributivo	1,5
CIDE	Redistributivo	0,1
ISS	Receita própria	2,1
Resultado geral		0,4

Fonte: elaboração própria com base em CNM (2013a) e Multi Cidades (edições 2008 a 2013).

Após 2007, priorizou-se a agenda da gestão, conforme as propostas do GT Interfederativo da “Agenda Nacional de Apoio à Gestão dos Municípios”: a) aumentar a capacidade de gestão para executar políticas públicas; e b) facilitar o acesso municipal aos programas federais, diminuir procedimentos desnecessários e unificar habilitação, cadastro e acesso aos programas federais (convênios, PMAT/BNDES com acesso simplificado e o “novo” PNAFM/MF/CEF; e) apoio à gestão municipal por meio do portal de convênios e aplicativos do *software* público 4CMBR (GRUPO DE TRABALHO DE FORTALECIMENTO INSTITUCIONAL E DE QUALIFICAÇÃO DA GESTÃO DOS MUNICÍPIOS, 2011).

O CAF coordenou esforços de agências centrais para diagnosticar a gestão municipal, mas não detinha capacidade decisória para implantar nenhuma ação. A cooperação federativa que poderia resultar dessas análises não gerou nenhum resultado efetivo. A articulação intergovernamental esbarrou nos seus próprios limites, pois estava além das competências do CAF incidir nas iniciativas dos órgãos setoriais voltadas à modernização das administrações municipais. Uma condição necessária seria evitar o isolamento das ações realizadas em órgãos como Banco do Brasil, CEF, CGU, Esaf, Enap e Ministérios. Um desenho com essa quantidade de ramificações intergovernamentais dependia da capacidade de coordenação intragovernamental, mas o CAF não possuía estrutura técnica para alcançar esse objetivo.

Havia acordo que a “qualidade do federalismo” demandava mais capacidade estatal municipal, mas a solução proposta pelo CAF extrapolava seu poder de articulação e gestão. A combinação de ausência de autoridade intragovernamental

com a reduzida relevância que o tema assumiu na agenda do Governo Federal criou impedimentos para a implementação de ações de apoio à gestão municipal. Esta experiência mostra que relações intergovernamentais são ancoradas na política e impregnadas de políticas (WRIGHT, 1988), mas a incapacidade de obter acordos na arena intragovernamental pode impactar a cooperação federativa. Por exemplo, trazer a Escola Superior de Administração Fazendária/MF e a Escola Nacional de Administração Pública/MPOG para uma rede federal de assistência técnica teria poucas chances de ser mobilizada pela falta de poder intragovernamental e de *enforcement* do CAF.

Isso para não falar que MPOG, BNDES e MF tinham os seus próprios programas de capacitação gerencial para municípios, sobre os quais CAF e SRI não tinham autoridade formal. Não houve apenas problemas como a “armadilha da decisão conjunta” do seu modelo consensual de decisão. O problema era que as definições do CAF não tinham garantia de que seriam implementadas, pois esse era um fórum consultivo e sem poder de adotar agendas vinculantes. Como a agenda da gestão municipal não gerou acordo entre os órgãos federais que compunham o CAF, ao não ser aprovada, seu efeito prático foi manter o *status quo* das ações setoriais já implementadas por órgãos como a CEF, BNDES e MPOG.

Se o efeito da primeira fase foi uma involução nos ganhos tributários e financeiros, a segunda, voltada para modernizar gestão, pouco avançou além da formulação de uma proposta. O amparo legal do CAF era frágil (formalizado por Decreto em 2007) e configurou um arranjo precário que, ao fim e ao cabo, dependia de vontade política. Seguindo a visão de Inwood, Johns e O’Reilly (2011), o CAF não poderia ser mais que um “facilitador generalista” e um “corpo de aconselhamento” para mediar relações federativas e com as agências centrais. Era desprovido de recursos de *enforcement* sobre políticas federais, o que restringiu sua ação na arena intragovernamental. Esse foi o grande limitador para garantir a implantação sustentável de políticas promotoras de capacidade estatal nos municípios.

Um fórum com essa configuração depende dos órgãos especializados do governo central. Mas quando o consenso não está dado *a priori*, a dinâmica das **relações intragovernamentais** pode ser decisiva para o formato das **relações intergovernamentais**. Portanto, uma das razões que explica a pouca capacidade de o CAF incidir na agenda do Governo Federal e obter a adesão de órgãos centrais decorreu de seus limites de autoridade decisória e reduzida capacidade técnica. Autoridade intragovernamental é uma condição necessária para fóruns federativos serem capazes de gerar resultados intergovernamentais. O CAF foi incapaz de acordos intragovernamentais entre as agências federais que atuavam desenvolvendo políticas para a administração municipal.

Quanto mais o CAF expôs sua fragilidade como fórum federativo para lidar com temas de interesse dos municípios, mais se reduziu sua autoridade para mediar conflitos federativos que afetavam as suas capacidades estatais. A presença de interesses territoriais na produção cooperativa de políticas (ELAZAR, 1994; AGRANOFF, 2007) foi descontinuada sem que o CAF tivesse como se opor. Instituíram-se arranjos fiscais compensatórios visando reduzir assimetrias e fortalecer as capacidades de geração de receitas nos municípios, o que foi um avanço. Mas essas conquistas não se mostraram sustentáveis em uma arena intergovernamental que se pautava por reduzir assimetrias federativas quando ela mesma padecia da assimetria de poder dentro da esfera federal.

No CAF, de 2003 a 2014, a cooperação horizontal e transversal prevista como sua missão básica não teve condições políticas de se opor à ação setorial dos demais órgãos e, nesse sentido, gradativamente se tornou uma pseudoarena (PRESSMAN, 1975). Quando confrontado com a necessidade de confirmar medidas já aprovadas (como o aumento do FPM e os repasses da CIDE) ou avançar no apoio técnico aos governos locais (como ocorreu com o GT Interfederativo) evidenciaram-se suas fragilidades políticas.

O CAF se defrontou com a escolha da cooperação federativa no Brasil estruturada essencialmente por meio de políticas públicas como caminho político e institucional preferencial. Em vez de um modelo pautado por representações territoriais de generalistas e de *polities* subnacionais (ELAZAR, 1987), como é o caso alemão, canadense e australiano, a gestão intergovernamental organiza-se por meio de gestores especialistas e *policies*. A intersecção entre “jurisdições” subnacionais e aquelas existentes nas “funções” alocadas em ministérios e agências federais não ocorreu. Esse dilema resultou da inexistência de *enforcement* do CAF sobre as políticas setoriais, que seria necessária para deter poder intragovernamental e incidir da cooperação federativa para incrementar nas capacidades estatais municipais. Uma institucionalidade como o CAF mostrou-se, diante da experiência, uma rota federativa limitada.

Cooperação federativa por meio das políticas públicas para apoiar a modernização da gestão municipal: os modelos da assistência social e da educação

Esta seção analisa como políticas públicas de alcance federativo podem implementar arranjos cooperativos, visando promover capacidades institucionais nos municípios. Compara-se educação e assistência social, que se distinguem, na segunda área, pela existência de um sistema nacional de políticas como arena intergovernamental. Esse tipo de arranjo costuma dispor de mais recurso político,

financeiro e institucional para fortalecer a cooperação entre os entes. Costumam gerar maior convergência federativa, e o nível central atua na coordenação e indução, visando ampliar adesões subnacionais, sobretudo por meio de apoio financeiro e técnico continuado. No Brasil, o protótipo é o Sistema Único de Saúde, que serviu de referência para a assistência social¹.

O Suas foi instituído em 2005, pela Norma Operacional Básica (NOB-SUAS), e desde então vem evoluindo na sua institucionalização, sobretudo nas regras e legislação de alcance federativo. Sua organização é chave para analisar o fortalecimento das capacidades estatais nos municípios. Na educação, antes de 2007, as ações do MEC para apoiar a qualificação da gestão municipal eram descontínuas e tópicas. Nesse ano foi lançado o PAR visando suprir, dentre outras, também essa lacuna.

Tabela 2 - Comparação do desenho institucional do SUAS e do PAR

Desenho institucional	Suas	PAR
Formato institucional	Sistema nacional de política	Programa
Financiamento	Transferência fundo a fundo	Convênio
Forma de adesão	Voluntária	Voluntária
		Não
Pactuação federativa	Sim	Informal/ UNDIME ¹ e CONSED ²
Arenas de pactuação	CIT e CIBs	
Exigências de adesão	Implantar Plano, Conselho e Fundo Municipal	Diagnóstico da Secretaria Municipal e plano de ação

¹ O Suas possui Comissões Intergestores Bipartite (CIB), organizadas nos estados, e a Comissão Intergestores Tripartite (CIT), em nível federal. São espaços de pactuação federativa entre gestores que mantêm o comando único em cada esfera do governo.

Atores subnacionais		Secretarias Municipais
<i>Enforcement</i> federal	Secretarias Municipais	
Amparo legal	Alto	Alto
Custos de acesso	Loas	Decreto
	Destinar recursos orçamentários para financiar a política	Contrapartida financeira e pactuação de débitos com a União
Duração da cooperação	Contínua	Limitada a quatro anos (PPA municipal)
Sustentabilidade dos resultados na gestão municipal	Alta	Baixa

Fonte: elaboração própria.

A escolha da educação e da assistência visa comparar o efeito de medidas do Governo Federal implementadas em um período muito próximo. Considerando que legados institucionais e o tempo fazem diferença em políticas públicas, optou-se por não analisar a saúde. Assim, em um período similar, busca-se avaliar se sistemas de políticas fazem diferença como caminho federativo para gerar capacidades estatais municipais.

A experiência do Sistema Único da Assistência Social

No caso dos Suas, sua evolução institucional influenciou para que a modernização da gestão das secretarias municipais fosse exitosa, pois, em 10 anos, houve avanços relevantes quando comparados ao legado prévio da gestão local. Segue-se avaliando a principal iniciativa do MDS para induzir financeiramente a modernização gerencial das Secretarias Municipais de Assistência Social (SMASs): o Índice de Gestão Descentralizada do Suas (IGD-Suas). Por fim, analisa-se o Pacto de Aprimoramento² e seus efeitos nos municípios, no ano de 2014, sobretudo as metas de gestão das SMASs³.

² A NOB Suas estabelece que União, estados, Distrito Federal e municípios devem elaborar o Pacto de Aprimoramento para aperfeiçoar o Sistema (planejamento e acompanhamento da gestão, organização dos serviços, programas e benefícios socioassistenciais).

³ Especialmente as metas 17 (desprecarizar a gestão de recursos humanos), 18 (estruturar SMAs com a formalização de áreas essenciais) e 19 (adequar a legislação municipal à legislação do SUAS).

Dois indicadores para avaliar a evolução organizativa municipal são a ampliação do comando único para a área e a habilitação municipal em algum nível de gestão, comparando sua cobertura nacional antes e depois da criação do Suas (Tabela 3).

Tabela 3 - Comando da gestão municipal da assistência social

	2005 (%)	2009 (%)	2010 (%)	2012 (%)	2014 (%)
Gestão exclusiva	59	70,1	76,2	77,2	77,5

Fonte: Pesquisas Munic-Ibge (2005 e 2009) e CensoSuas (2010, 2012 e 2014).

Em nove anos, o comando único cresceu 31,2%, sobretudo nos menores municípios. Essa ampliação também reflete a complexidade assumida pelos programas de transferência de renda e serviços socioassistenciais. Houve mudanças na gestão municipal estimuladas por exigência federal para aprimorarem sua capacidade organizacional para executar os recursos disponibilizados (BICHIR, 2011). Quanto à habilitação, em 10 anos, ampliou-se o número de municípios em gestão básica (+58%) e plena (+28%), e reduziu-se a gestão inicial (-95%). Esse foi dos efeitos do cofinanciamento em bases regulares, automáticas e com critérios universais para os serviços de Proteção Social Básica e Especial, após 2005. Esses dois indicadores mostram que o Suas estimulou a melhoria da gestão socioassistencial nos municípios.

A Tabela 3 mostra números de dois dos três requisitos obrigatórios para adesão ao Suas (o outro era criar o Conselho Municipal de Assistência Social). Ainda que essas exigências já estivessem na Loas desde 1993, com a criação do Suas tornaram-se obrigatórias para o acesso a fontes estáveis de financiamento. Decerto que esse foi um indutor federal relevante para muitos municípios implantarem seus Planos e Fundos.

Tabela 4 - Municípios que possuem requisitos de habilitação ao Suas conforme a NOB 2005 (%)

Exigências para habilitação	2005	2010	2014
Plano Municipal de Assistência (PMAS)	91,4	94,1	92
Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS)	91,2	96,1	98,6

Fonte: Pesquisas Munic, 2005, 2009, 2013 e CensoSuas 2010, 2012 e 2015a.

Todavia, a qualificação gerencial apresentou limites frente a metas definidas pelo Suas e ao Pacto de Aprimoramento da Gestão Municipal (2014-2017), visando estruturar áreas chave das SMASs. Os resultados do ano de 2014 estão na Tabela 4.

Tabela 5 - Subdivisões gerenciais das Secretarias Municipais de Assistência Social (%)

Unidades internas	Formal	Informal	Inexistente
Gestão do SUAS	56,4	31,3	13,3
Gestão do Programa Bolsa Família	70,8	22,8	6,4
Gestão da Regulação do SUAS	35,6	29,4	35
Gestão Financeira e Orçamentária	50,1	30,1	19,8
Vigilância Social (monitoramento e avaliação)	33,4	36	30,6
Gestão do Trabalho	27,8	26,2	46

Fonte: Censo Suas, 2014.

Observa-se na Tabela que regras de indução federativa importam para ampliar capacidades estatais, mas podem existir limites quando funções especializadas passam a ser demandadas. Em regra, essa questão associa-se com o nível de escolaridade média e superior dos servidores estatutários que, na média, cresceu pouco em 10 anos (Tabela 5).

Tabela 6 - Vínculo estatutário de servidores com nível médio ou superior (% em relação ao total de servidores)

	2005 (%)	2009 (%)	2012 (%)	2014 (%)
Servidores com escolaridade média ou superior	26,9	27,8	28,1	28,9

Fonte: Pesquisas Munic 2005 e 2009 e CensoSuas 2012 e 2014.

Passada a fase inicial dos estímulos financeiros e normativos do Suas, cujas demandas eram mais formais (criar Conselho Municipal, PMAS e o FMAS para adesão ao SUAS), as novas exigências do Sistema ampliaram seus requerimentos gerenciais para as SMASs absorverem atividades tecnicamente mais complexas. Contudo, essas demandas não foram respondidas com a mesma capacidade. O Pacto de Aprimoramento também exigiu esse salto qualitativo para atingir as metas, pois os recursos gerenciais das Secretarias eram frágeis para essa nova etapa de desenvolvimento institucional. Por exemplo, as SMASs, na média, dispunham de 2,59 funcionários para atividades de gestão da informação, monitoramento, avaliação e vigilância socioassistencial, gestão de benefícios, transferência de renda e cadastro único (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, 2014).

Por fim, não há como avaliar o avanço das capacidades estatais municipais sem considerar o IGD-Suas, que exige dos municípios sua habilitação/adesão ao Suas. O índice visa induzir e aferir resultados da gestão que embasam o MDS a repassar mensalmente uma bonificação financeira aos municípios. O índice varia de 0 a 1 e exige um desempenho mínimo: localidades com porcentual abaixo ou igual a 0,2 não são contempladas, e valores acima de 0,5 são considerados satisfatórios.

Quanto ao uso dos recursos, o IGD-Suas foi utilizado para: capacitações (68,1%), aquisição de materiais (58,9%), equipamentos de informática (60,3%), desenvolvimento de sistemas informatizados (21,7%), custeio administrativo (passagens e diárias (59,8%), compra de material de consumo (58,9%), aquisição de mobiliário (44,1%), compra de veículos (26,9%) e manutenção de veículos (21,7%). O IGDSUAS complementou o orçamento municipal, e sua utilização sem vinculações prévias serviu para as SMASs qualificarem a gestão administrativa. Em termos de eficácia, na média nacional para 2014, o índice de 0,658 ficou acima do considerado satisfatório pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, 2015B).

O Plano de Ações Articuladas na política de educação

Quanto à política de educação, em 2007, o MEC lançou o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) visando melhorar a qualidade da educação básica e instituiu, por Decreto, o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (PMCTE) como seu carro chefe. Buscou-se implementar o regime de cooperação com os entes subnacionais, mediante ações de assistência técnica e financeira. As adesões ao “Compromisso” passaram a ser a base do apoio voluntário da União e o Plano de Ações Articuladas (PAR) o meio para viabilizar os convênios. Em face da inexistência de um sistema nacional de educação, foi essa adesão que, respeitada a autonomia municipal, gerou uma indução que condicionava a obtenção de recursos.

No entanto, o PDE e o PAR não foram construídos de forma cooperativa em âmbito federativo, pois foram elaborados por técnicos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e consultores contratados, apesar de sua discussão com a União Nacional de Dirigentes Municipais da Educação e o Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação. Porém, ao integrar o PDE, “Compromisso” e PAR, esse último transformou-se no meio para implantar projetos de melhoria na educação básica e modernizar administrativamente as Secretarias Municipais de Educação (SMEs). Mas, comparado ao Suas, o PAR era institucionalmente mais frágil por ser organizado por meio de decretos e resoluções não pactuadas federativamente.

O PAR aproximou os pequenos municípios do MEC e colaborou com o seu planejamento. Nessa linha, foram desenvolvidas orientações para as SMEs evitarem descontinuidades administrativas, dado o caráter plurianual do PAR. Como o foco era gerar uma análise conectada com as ações para melhorar o IDEB, a presença do MEC criou uma relação educativa com as equipes municipais de planejamento (FONSECA; ALBURQUERQUE, 2012). Ademais, a exigência de um diagnóstico e a definição de prioridades já foi uma mudança significativa na gestão das SMEs.

Contudo, os resultados na gestão municipal foram menores do que aqueles obtidos na assistência social, sobretudo considerando o legado de maior precariedade administrativa dessa última política e os recursos financeiros historicamente mais avantajados da primeira. Guardadas a disponibilidade de informações, os indicadores de capacidade estatal são similares aos da assistência social.

O primeiro exemplo é a gestão financeira pelas próprias SMEs, que ainda inexistia na maioria dos municípios. Muitos dirigentes locais não possuem equipes que os auxiliem nessa área e desconhecem que essa é uma prerrogativa sua. Essa limitação evidenciava-se quando, na elaboração do PAR, eram solicitadas informações sobre questões a gestão da educação. Os titulares das SMEs majoritariamente desconheciam o orçamento, pois esse era gerido e/ou controlado pelos prefeitos, tesoureiros, secretários de finanças e/ou contadores contratados (CAMINI, 2009). Inexistia, no PAR, exigência ou indução para a gestão financeira ser assumida pelas SMEs, tal como ocorre na assistência social.

Na média, em 2014, em 35% dos municípios os prefeitos seguiam controlando os recursos da área, em oposição à Lei de Diretrizes e Bases. Somados os 16% em outras estruturas, vê-se que a maioria das SMEs não gerenciava seu orçamento, especialmente os menores (Tabela 7). Quanto ao Fundo Municipal de Educação, somente a Munic de 2011 possui informação, ano em que essa foi a realidade de apenas 41,6% dos municípios.

Tabela 7 – Municípios com responsável pela gestão dos recursos da educação

Total (em mil habitantes)	Responsável pela gestão financeira			
	Municípios	Gabinete do Prefeito	Órgão gestor da educação	Outra estrutura
Brasil	5570	1945	2717	849
Até 50000	1243	508	568	159
5000 a 10000	1216	498	511	197
10000 a 20000	1383	509	634	220
20000 a 50000	1080	337	563	165
50000 a 100000	348	65	217	60
100000 a 500000	261	28	191	42
+ 500000	39	-	33	6

Fonte: Munic IBGE (2014).

Quanto ao comando exclusivo da área, em 2006, um ano antes do PAR, essa era a realidade de pouco mais de 25% dos municípios, e em oito anos houve um incremento de 225%, sobretudo nos menores (Tabela 8).

Tabela 8 - Porcentual de municípios com Secretaria Municipal exclusiva para Educação

Intervalo populacional	2006 (%)	2014 (%)
Total	26,3	59
Até 5000	16,3	44,5
De 5001 a 10000 habitantes	17,1	52,1
De 10001 a 20000 habitantes	23,6	58,9
De 20001 a 50000 habitantes	36,4	69,6
De 50001 a 100000 habitantes	52,8	81,3
De 100001 a 500000 habitantes	65	87
Mais de 500000 habitantes	66,7	94,5

Fonte: Munic IBGE (2006, 2009, 2011 e 2014).

Uma forma de avaliar se o comando exclusivo veio acompanhado da complexificação de suas unidades internas, a exemplo da meta 18 do Pacto de Aprimoramento do SUAS, é por meio do *proxy* “criação dos sistemas municipais de ensino”. Conforme a Munic IBGE 2009, após a sua criação, é preciso consolidá-lo com competência técnica, investimento financeiro e estruturas de apoio. Em 2006, 42,7% dos municípios possuíam sistemas próprios de ensino, e o percentual chegou a 52,1% em 2009. Considerando esse *proxy*, já nesse ano, as SMEs possuíam uma gestão mais complexa do que suas congêneres da Assistência Social no ano de 2014. Quanto ao Plano Municipal de Educação: em 2006 existia em 31% dos municípios e em 2014 cresceu para 44% (MUNIC IBGE, 2014). São números bem inferiores aos da assistência social.

Ainda que o PAR tenha estimulado em algum nível a modernização da gestão municipal, seus resultados são, para variáveis similares, menores do que aqueles obtidos na assistência social. Ademais, o PAR não criou mecanismos de indução similares ao IGD-Suas, visando premiar a performance gerencial nas SMEs.

A análise comparada mostrou que seus desenhos institucionais e formas de implementação fazem a diferença nos resultados que foram alcançados no desenvolvimento das capacidades estatais municipais. No caso do Suas, requisitos básicos de gestão (comando exclusivo da área, planejamento e gestão financeira própria) são exigências com alto grau de *enforcement* federal. O PAR, por seu turno, não foi concebido sob esse tipo de indução e exigência. É na intersecção entre a existência de um sistema nacional de políticas públicas e a trajetória de desenvolvimento institucional das duas áreas que se pode avaliar os avanços na modernização gerencial das secretarias municipais. Apesar do enorme atraso administrativo da assistência social frente à educação, historicamente mais robusta em termos organizacionais e financeiros, a institucionalização das regras de cooperação federativa do Suas induziu respostas muito mais efetivas na modernização das SMASs. Com efeito, sistemas nacionais de políticas mostram-se uma rota federativa mais alvissareira para lidar com os desafios de ampliar capacidades estatais municipais em um contexto de descentralização de políticas.

Cooperação federativa para promover capacidades estatais nos municípios por meio de programas: o PMAT e o PNAFM

Esta seção analisa a forma como esses programas federais buscaram promover capacidades estatais municipais. O PMAT é administrado pelo BNDES e foi criado em 1997, o segundo foi gerido pelo MF, operado pela CEF e existiu, com duas das três fases previstas, de 2002 a 2012. Esses não são os únicos programas com essa finalidade, mas foram escolhidos porque: são os mais longevos, o que ajuda

a gerar uma série histórica para a análise; não são apenas ações de capacitação, mas iniciativas que intervêm na gestão local; possuem abrangência nacional, o que permite realizar avaliações comparativas; e possuem os maiores aportes de recursos financeiros federais, o que os distingue de outras ações.

O PMAT visa modernizar a administração tributária, financeira e patrimonial. Em 1999 ampliou suas ações fiscais, de eficiência administrativa e melhoria na qualidade do gasto público para a educação, saúde e assistência social. Seu nome alterou-se para Programa de Modernização da Administração Tributária e da Gestão dos Setores Sociais Básicos (BNDES, 2009). O PNAFM foi instituído para melhorar a eficiência administrativa, fortalecer a gestão fiscal, instituir um modelo de gestão por resultados, política de recursos humanos e planejamento do orçamento com participação social (MF, 2006b). Em 2001 foi contraído o empréstimo do governo brasileiro junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento; o Senado Federal o regulamentou e o programa iniciou-se em maio de 2002.

No período dessa análise, de 1997 e 2014, o número de municípios que aderiram aos programas é muito reduzido. Ambos totalizaram 472 operações em 403 municípios (7,2% dos 5570 existentes no país), pois 51 contrataram o mesmo programa mais de uma vez ou então ambos. Como evidência da assimetria de acesso, 26% dos projetos foram contratados por 12,7% dos municípios, que responderam por 63,4% dos valores financiados. Dos municípios que contrataram mais de um projeto, apenas oito têm menos de 100.000 mil habitantes, embora esse intervalo populacional representasse, em 2012, apenas 5,2% de todos os municípios do país. Quanto à distribuição regional, 83% dos 51 municípios estão nas regiões Sul e Sudeste e representaram 81,5% de todos os financiamentos já muito seletivos. Em relação à adesão e acesso ao crédito, a assimetria regional, em favor dos maiores municípios e dos que contrataram mais de uma vez foi flagrante, pois houve uma significativa concentração das linhas de crédito⁴.

Se esses resultados podem ser um prêmio à sua capacidade de iniciativa municipal, federativamente esse não é um bom sinal. A mensagem passada não é que o público-alvo potencial, municípios com menos capacidade estatal, seriam contemplados. Ao contrário, a preferência recaiu sobre os mais capazes de ajustar-se às regras administrativas, exigências legais (*o go by the book para Wright, 1988*) e condições de pagamento.

Em termos federativos, o PMAT e o PNAFM nada fizeram para reduzir essas disparidades, pois argumentar que os municípios são autônomos e decidem ou não a sua candidatura, ao fim e ao cabo, contribuiu para manter o status quo

⁴Os dados sobre os dois programas foram obtidos de dois pedidos de informação: Protocolo SIC 16853006290201599, de 10.09.2015 – MF e pedido de informação n. 99903000073201580 – BNDES.

das desigualdades existentes entre os menores e os maiores. A carência local de “capacidade de absorção” (PRESSMAN, 1975) seguiu sendo um sério obstáculo para a grande maioria das cidades receberem apoio federal.

Também não deve ser esquecido que nas arenas de políticas pode haver sobreposição de programas e o problema da “partilha das funções” (GRODZINS, 1984). Nesse caso, a combinação da adesão voluntária, desenho das regras de acesso e a sobreposição de programas gerou resultados pouco alentadores. Isso porque, em sistemas federais, mais abertura de escolha pode ampliar as opções dos governos mais habilitados em detrimento dos mais necessitados. A situação do PMAT e PNAFM, ao concentrar o financiamento em 51 cidades, ilustra bem essa questão.

A fragmentação de programas, para Pressman (1975), pode estimular a barganha de governos subnacionais mais habilitados política e administrativamente para se moverem em contextos de autoridade dispersa. O efeito que pode advir é ampliar assimetrias federativas de acesso, pois para agir com essa desenvoltura é preciso dominar certas habilidades. Como “tal capacidade não é, de maneira alguma, universalmente assegurada”, alguns municípios podem ganhar em dobro, enquanto outros podem ficar com menos do que precisam, o que reduz a eficácia da cooperação intergovernamental. A concentração regional e o acesso pelos maiores municípios evidenciam esse resultado na implementação dos dois programas.

A realidade do PMAT e PNAFM também ilustra outro argumento de Grodzins (1984): governos mais habituados a trabalhar juntos tendem a reforçar vínculos federativos, enquanto os menos habilitados costumam ocupar posições secundárias nas arenas intergovernamentais. Entes com quadros profissionais qualificados, estrutura administrativa organizada e boas práticas de gestão orçamentária podem melhorar suas condições de operar cooperativamente com as agências federais. Ademais, o plano de ação dos administradores nacionais afeta a atitude dos entes e seu engajamento em atividades de planejamento (GRODZINS, 1984).

Nos termos de Wright (1988), não basta existir programas baseados nos fatores de fornecimento e demanda, pois a “dinâmica” das relações federativas é mais complexa que a “estática” dessas regras. Podem existir fatores “empurrando” os possíveis destinatários em direção aos programas, mas formas de acesso e condições políticas e econômicas podem alterar a probabilidade de buscarem esse suporte.

A adesão local a programas federais geralmente costuma obedecer aos seguintes passos: a) interesse como função de **necessidade** percebida vs. **disponibilidade** de financiamento; b) **capacidade administrativa** para desenvolver a candidatura e a estimada **probabilidade de sucesso**; c) agências federais avaliam as candidaturas, visando medir necessidades, capacidade de implementação, inovação e benefícios (WRIGHT, 1988). No caso do PMAT e do PNAFM, esses procedimentos acabaram

gerando uma apropriação desigual, que configurou uma assimetria de acesso em favor dos maiores municípios. E assim foi, pois o **quesito das necessidades** foi secundarizado diante das *better off cities* em termos **condições de pagamento** do financiamento junto aos bancos públicos.

Diferentemente do Suas e do CAF, em ambos os programas inexistiu uma arena de pactuação federativa. Esse espaço foi ocupado pelo que Wright (1988) chama de *subgovernments*: burocracias que assumem relevância como proponentes de política e influência para moldar a cooperação intergovernamental. Combinam razoável autonomia funcional com uma grande capacidade de *enforcement* na implementação de regras de acesso. Discricionariedade das burocracias e o seu *locus* institucional são essenciais (PRESSMAN, 1975; WRIGHT; STENBERG, 2006). Esta foi a realidade do PMAT e do PNAFM: suas regras foram definidas por corpos técnicos do BNDES, MF/CEF considerando as regras de financiamento público no Brasil. Os municípios que se ajustassem a essas normas poderiam acessar os programas. A realidade dos números é uma evidência contundente dos resultados em termos de cooperação federativa para modernizar a gestão municipal.

No caso dos dois programas, a definição de regras de acesso pouco considerou as desigualdades municipais, o que favoreceu a candidatura dos “mais aptos”. Como a realidade das relações intergovernamentais costuma não ser homogênea, normas de programas podem implicar distintos padrões de vínculos e produzir diferentes impactos nas localidades (WRIGHT, 1988). Nesse caso, as regras do PMAT e do PNAFM acabaram incentivando uma “cartelização e monopólio de acesso” (ELAZAR, 1994) pelas cidades “mais preparadas”.

O otimismo do programa como instrumento de política para modernizar a gestão estatal foi pouco efetivo em termos de cooperação federativa. Tanto na adesão como na distribuição regional e financeira houve um baixo compartilhamento intergovernamental. A *policy interaction* (AGRANOFF, 2007) foi pouco efetiva, pois as jurisdições locais não se alinharam de forma equitativa dentro das estipulações legais e regulatórias.

O município deveria indicar os bens oferecidos em garantia como reserva de pagamento (geralmente cotas-parte do FPM e/ou receitas provenientes do ICMS ou ICMS-Exportação) sem a certeza de que reduziria despesas e ampliaria receitas próprias. Esses requerimentos influíram nas adesões aos programas, pois, em linha com Presmann (1975) costumam ser constrangidos pela legislação e procedimentos burocráticos, o que tende a torná-los mais inflexíveis. Essas demandas eram ainda piores para os municípios menores e mais dependentes de recursos do FPM, além de serem aqueles com mais dificuldades de atenderem os pleitos da Secretaria do Tesouro Nacional para obterem o financiamento.

Essas demandas acabaram incidindo para que boa parte da adesão ocorresse em capitais e municípios de maior porte. Estes costumam ter relação direta com o BNDES e uma situação fiscal com maior capacidade de arrecadação, além de serem menos dependentes das transferências do FPM (GRIN, 2014). Portanto, o “risco de não obediência” (WRIGHT, 1988) dos regulamentos gerou um *trade-off* entre aderir/não aderir que penalizou especialmente os menores municípios. Esse era o mesmo procedimento para todas as operações do banco, que, por serem muito onerosas, acabavam sendo mais compensadoras para os maiores municípios

As regras de acesso e implementação desses programas constrangeram as escolhas de muitos municípios. Em termos da cooperação federativa, essas são situações que podem gerar “pontos de rangido” (ELAZAR, 1972), que geralmente decorrem do controle centralizado em programas federais concebidos sem consulta prévia aos entes subnacionais. Um dos efeitos práticos que podem advir é reduzir o alinhamento dos programas aos interesses locais e dificultar a obtenção de vínculos federativos mais cooperativos (DERTHICK, 1972).

Nesse sentido, a ressalva de Grodzins (1984), que a ação de administradores nacionais afeta a forma como gestores locais engajam-se em atividades de planejamento, foi a realidade do PMAT e do PNAFM. Os resultados não foram alvissareiros, pois como lembra Agranoff (2001, p. 39), a ideia “de governos capazes trabalhando juntos como um meio de manter a federação” pode se deparar com a distância entre o formato de programas e a dificuldade de aderência pelos entes subnacionais. Considerando essa situação no caso desses programas, sob o ponto de vista da cooperação federativa para promover as capacidades estatais municipais, o êxito foi muito pequeno.

Por essa razão, nos programas federais se pode avaliar como opera a “acomodação mútua” e os graus menores ou maiores de cooperação como *modus operandi* (AGRANOFF, 2001). No PMAT e no PNAFM, a relação entre doador federal e destinatário municipal não gerou nenhuma arena de negociação que fosse um espaço para mediar conflitos. Da maneira que foram implementados, esses dois programas diferem da visão de Pressman (1975, p. 107) de que o apoio federal torna a “forma de barganha algo parcialmente cooperativo, parcialmente antagônico e mutuamente dependente do conjunto de atores”. Não havia barganha no PMAT e no PNAFM diante da rigidez das normas legais e administrativas. As dissonâncias entre *feds* e locais foram mais do que “em parte antagônicas” e a mútua dependência não sensibilizou o BNDES e o MF/CEF, e tampouco os municípios, pois mesmo com o reduzido número de contratos os programas pouco mudaram sua forma de operar.

Essa é uma diferença importante na comparação com sistemas de políticas nos quais existem arenas federativas de pactuação, negociação e administração

de conflitos. Nos sistemas de políticas, as dissonâncias federativas são tratadas no interior de uma institucionalidade cujas regras favorecem a produção de consensos entre a União e os entes subnacionais. Sistemas de políticas conseguem responder de forma mais efetiva às exigências de “sessões de comunicação” e planejamento unificado de demandas (PRESSMAN, 1975) como recursos para gerar cooperação entre esferas de governo.

Ambos os programas, com suas regras de adesão voluntária, implementação carente de pactuação intergovernamental, lógica pautada mais pela capacidade de pagamentos dos municípios, assimetria no acesso dos recursos em favor das maiores localidades e dificuldade de aproximar as visões dos seus gestores com aquelas dos municípios, não foram propícios para estimular o federalismo cooperativo e promover a modernização da gestão municipal no Brasil.

A Tabela 9 descreve os diferentes caminhos da pactuação federativa para promover capacidades estatais municipais, exceto o PAR, que serviu de controle para o Suas e suas características básicas. Essa comparação descritiva só adquire sentido à luz do objetivo do artigo: no Brasil, as formas de cooperação intergovernamental são constituídas por diferentes regras de adesão, atores responsáveis por sua formulação, distintos modelos de articulação e variados modelos de implementação.

Promoção federativa de capacidades estatais municipais e os problemas de cooperação intergovernamental

Conforme a discussão realizada, pode-se inferir que, das experiências estudadas, os sistemas de políticas públicas são o formato institucional mais adequado para gerar cooperação federativa, visando promover capacidades estatais municipais. Nessa linha, Skocpol (2002, p. 17) destaca que “os mais frutíferos estudos de capacidades estatais tendem a focar-se sobre arenas particulares de políticas”. Com efeito, as trajetórias das políticas podem gerar relacionamentos intergovernamentais responsáveis por induzir capacidades estatais em nível municipal.

Sistemas de políticas requerem que sua história e institucionalidade considere aspectos de cultura organizacional. Este é outro legado que importa no estabelecimento de processos cooperativos, como é o caso da assistência técnica intergovernamental para desenvolver capacidades estatais (GRINDLE, 1997). Alinhar a cooperação intergovernamental para incentivar capacidades estatais municipais envolve decisões políticas em um processo de *nation building* e o papel que esses atores territoriais devem ter. Coordenar essas escolhas federativas diante de governos municipais autônomos política e administrativamente é um desafio complexo. Essa questão não depende apenas de decisões locais, razão pela qual requer coordenação nacional.

Assim, das três dimensões teóricas analisadas para avaliar como o federalismo cooperativo pode promover capacidades estatais municipais, aquela organizada por meio de sistemas de políticas mostra-se a mais habilitada. Sua forma de organização com coordenação nacional e apoio à execução descentralizada, regras de indução financeira, mecanismos de premiação e sanção, pactuação federativa em fóruns e financiamento contínuo e estável mostra-se mais aderente para qualificar a gestão municipal.

Tabela 9 - Principais características das três dimensões da cooperação federativa para promover capacidades estatais municipais

	Dimensão da cooperação territorial (CAF)	Dimensão da cooperação em políticas públicas (Suas)	Dimensão da cooperação por meio de programas (PMAT e PNAFM)
Ano de criação	2003	2005	PMAT em 1997 e PNAFM em 2001
Instrumento de formalização jurídica	Decreto	Lei ordinária	Ato normativo da Diretoria (BNDES) Contrato internacional (BID/MF)
Principal âncora legal ou constitucional	Inexistente	Loas	LRF
Principais atores governamentais	Ministério de Relações Institucionais/ Sec. Assuntos Federativos	Ministério do Desenvolvimento Social e Fundo Nacional de Assistência Social	Ministério da Fazenda, Caixa Econômica Federal e BNDES
Principais atores municipais	Prefeitos e representados dos presidentes das cinco associações regionais	Secretarias municipais de Assistência Social e seu <i>staff</i> político e técnico	Secretarias municipais de finanças, planejamento, administração e Prefeitos
Perfil dos administradores municipais	Generalistas	Especialistas	Especialistas e generalistas

Visão dos atores políticos municipais	Parcialmente positivo (não conseguiu inserir a agenda da modernização municipal de forma eficaz)	Positiva (Suas criou elos intergovernamentais e institucionais que auxiliaram a gestão municipal)	Negativa (programas pouco flexíveis e inadequados à realidade da gestão municipal)
Visão dos atores políticos federais e/ou gestores dos programas	Positiva (inovou na cooperação federativa territorial brasileira e pela primeira vez pautou o tema das capacidades estatais municipais)	Positiva (criou financiamento contínuo e regras de acesso flexíveis a cada tipo de cidade, o que facilitou sua modernização gerencial)	Positiva (programas abertos a qualquer município e os que contrataram tiveram bons resultados, especialmente no aumento de receita própria).
Principal foco na promoção de capacidades estatais	Financeiro (efetivado) e gerencial (não implantado)	Administrativo, gerencial e qualificação de recursos humanos (NOBS e Pacto de Aprimoramento)	Financeiro (ampliação das receitas próprias como base para autonomia municipal)
Custos de acesso	Inexistentes	Destinar recursos orçamentários para financiar a política de assistência	Contrapartidas financeiras e pactuação de débitos com a União
Forma de acesso	Indireta (por meio das associações de representação do municipalismo)	Direta e voluntária (municípios optam por aderir ao Suas)	Direta e voluntária (candidaturas municipais às linhas de crédito)
Forma legal de adesão	Protocolo de Cooperação Federativa	Termo de adesão	Contrato (operação de crédito)
Abrangência	Jurisdicional (município)	Setorial (política pública)	Funcional (setores administrativos)
Assimetria de acesso	Inexistente (medidas aprovadas cobrem todos os municípios)	Inexistente (os municípios aderem com compromissos por níveis de gestão)	Existente (regras de adesão voluntária favorecem mais as maiores cidades)

Alcance da adesão federativa	Virtualmente todos os municípios	99,9% dos municípios até 2014	7,2% dos municípios até 2014
Duração da cooperação federativa	Contínua	Contínua	Descontínua (PMAT e PNAFM contratados por tempo definido)
Capacidade de <i>enforcement</i>	Baixa (carência de poder intragovernamental reduziu sua autoridade)	Alta (regras condicionam acesso aos benefícios do SUAS)	Alta (regras operacionais e legais, mas com ônus de reduzir adesões locais)
Capacidade de indução federativa	Média (alta de 2003 a 2006 e baixa depois/alta na área tributário-financeiro e baixa na área gerencial)	Alta (manejo de recursos financeiros e organizacionais estimulam adesões municipais)	Baixa (regras e constrangimentos legais operam como indução negativa)
Instrumentos de indução à gestão	Inexistente	IGD-Suas	Inexistente
Modelo de gestão intergovernamental	Pactuada federativamente	Pactuada federativamente	Não pactuada federativamente
Forma de decisão	Consensual no Pleno	Consensual nas CIBs e CIT	Decisões centradas no MF/CEF/ BNDES
Fóruns de cooperação federativa	Existente (no CAF e seus GTs Interfederativos)	Existente (CIBs e CIT pactuam normas)	Inexistente (gestão centralizada e sem mediação federativa)
<i>Status</i> das arenas federativas	Consultivo	Pactuação operacional sobre normas	Inexistente

Convergência federativa	Média (não gerou metas comuns além das questões financeira e tributária)	Alta (modelo institucional facilita a adoção de objetivos comuns)	Baixa (cada ente executa o programa sem a definição de metas comuns)
Sustentabilidade dos resultados na gestão municipal	Média (perda das conquistas do FPM e CIDE/ganhos com o ISS)	Alto (indicadores básicos de gestão municipal crescendo desde 2005, mas com limites para se expandir)	Baixa (ao longo do tempo não há resultados significativos)

Fonte: elaboração própria.

Por sua articulação nacional, um sistema de políticas precisa inserir todos os entes federativos sob o mesmo arcabouço institucional. Mas, e isso é o mais relevante, sistemas de políticas, ao menos no caso do SUAS, são mais sensíveis para compreender que as carências de capacidades estatais municipais importam. Secretarias municipais desprovidas de instrumentos de gestão dificultariam esse processo de cooperação federativa, visto que o sistema opera essencialmente por meio de relações intergovernamentais entre as burocracias dos três níveis de governo. Não por acaso, desde a sua criação, três das principais exigências de adesão são premissas básicas de capacidade estatal: implantar o CMAS e o FMAS e elaborar o PMAS.

O CAF, o PAR, o PMAT e o PNAFM também buscaram suprir lacunas de gestão municipal, mas, diferentemente do Suas, faltou-lhes o apoio de um modelo institucional. O Suas conseguiu aliar metas de modernização da gestão local com instrumentos alinhados a tais finalidades, o que torna os efeitos de *feedback* mais significativos para seguir direcionando a qualificação de seu modelo de gestão municipal. E como esse resultado sistêmico deve envolver os governos subnacionais, sobretudo os municípios como executores descentralizados da política, modernizar sua gestão tornou-se condição necessária do êxito do Suas.

Assim, a cooperação federativa para apoiar a modernização da gestão tem nos sistemas de políticas um caminho mais ajustado ao tamanho dessa tarefa. Porém,

a cooperação territorial e por programas trazem lições teóricas e empíricas que enriquecem a proposição de um modelo analítico para avaliar como o federalismo cooperativo pode promover capacidades estatais municipais. Sobretudo considerando que, no Brasil, a descentralização de políticas é a forma central que organiza as relações intergovernamentais em contextos de heterogeneidade federativa. Portanto, para avaliar se sistemas nacionais de políticas são o melhor formato para coordenar a modernização de governos autônomos, mas desiguais, é preciso superar considerar certas condições que, se ausentes, podem gerar problemas de cooperação intergovernamental. Essas questões, tendo o modelo do Suas como referência, são as que seguem:

1. capacidade de *enforcement* intergovernamental: decisões e regras são vinculantes para todos os integrantes e explicitam os objetivos de capacidades estatais subnacionais como aspectos estratégicos a serem implementados;
2. poder intragovernamental: sistemas de políticas possuem condições políticas e institucionais que lhes conferem autonomia decisória nas regras sobre a partilha federativa de funções governamentais;
3. coordenação federativa e autonomia subnacional: essa combinação se afasta tanto da gestão centralizada na esfera central como do autarquismo municipal, para o qual fortalecer capacidades de gestão em nível subnacional é vital para qualificar os vínculos intergovernamentais;
4. fortalecer fóruns de gestão federativa: demandas de modernização gerencial são pactuadas com todos os níveis de governo, que servem para evitar decisões centralizadas e reduzir a tentação do controle dos órgãos centrais sobre os entes locais, o que poderia enfraquecer suas capacidades administrativas;
5. consenso federativo: a barganha e a pactuação negociada criam uma via mais alinhada federativamente sobre prioridades para desenvolver capacidades estatais subnacionais, e assim reduzem a dissonância entre o nível central e os municípios;
6. financiamento estável e contínuo: os recursos transferidos pelo governo nacional aos municípios são condicionados a metas de capacidade estatal. O sistema financia a modernização em nível municipal, mas ao cobrar resultados aprimora a contratualização federativa de metas alinhadas a objetivos nacionais da política pública;
7. regras de adesão: as candidaturas são voluntárias, pois os entes são autônomos, mas como os requerimentos de adesão são sistêmicos, exigências de modernização administrativa subnacional se inserem como uma dimensão estratégica para qualificar a inserção desses entes no interior das relações intergovernamentais e federativas;

8. custos de adesão: municípios garantem recursos orçamentários para aderirem ao Suas, mas existe suporte técnico federal para qualificar capacidades estatais municipais. As induções às adesões combinam cobranças pela modernização da gestão subnacional com contrapartidas federais que também apoiem essa meta;
9. assimetria de acesso: o Suas se organiza por níveis de gestão, e assimetrias locais de capacidades estatais são tratadas de forma mais flexível e sem o enquadramento em regras uniformes que secundarizem realidades administrativas distintas. Sistemas de políticas são mais apropriados para lidar com realidades federativas caracterizadas por desigualdade e heterogeneidade municipal, como é o caso do Brasil;
10. efeitos de realimentação e trajetória da gestão municipal: sistemas de políticas alinham-se a um *loop* em que capacidades estatais dos governos locais alimentam e são realimentadas por essa institucionalidade. Essa condição reduz disparidades de capacidades estatais entre os entes, e é uma condição necessária para qualificar as relações intergovernamentais entre os participantes.

Considerações finais

Este trabalho analisou como o federalismo brasileiro se organizou entre 1997 e 2014 para promover as capacidades estatais nos municípios por meio de três institucionalidades de cooperação intergovernamental: arenas territoriais, sistemas de políticas públicas e programas. Em termos empíricos, o artigo se debruçou sobre cinco casos que permitiram testar os argumentos apresentados em distintos modelos institucionais nas dimensões de análise. Utilizou-se o debate sobre a modernização da gestão municipal como referência para analisar como o federalismo cooperativo brasileiro se organiza por meio de vários caminhos de relações intergovernamentais.

Como se argumentou na introdução, uma das áreas em que o caleidoscópio federativo se expressa com mais evidência é a das iniciativas voltadas a promover capacidades estatais municipais. Agora pode-se reafirmar e repetir com a vantagem das evidências empíricas: todas as rotas federativas indicam como fim ampliar os recursos administrativos dos governos locais, mas nem todas constituem caminhos similares em suas alternativas e resultados.

Em geral, verificou-se que os efeitos gerados pelos diferentes arranjos de cooperação federativa são pequenos, quando comparados com as carências nas gestões municipais. No entanto, é preciso ressaltar que as iniciativas federais para apoiar a promoção de capacidades estatais são relativamente recentes

diante da histórica fragilidade de gestão nos governos locais. Considerando-se o PMAT e o PNAFM como pontos de partida, a ação da União com essa finalidade há pouco passou dos 20 anos de existência, o Suas possui 13 anos, e o CAF surgiu em 2003. Em retrospectiva, são iniciativas com uma trajetória não muito longa. Portanto, a existência de políticas, programas e arranjos de cooperação federativa representam avanços para responder aos desafios de qualificar as capacidades institucionais municipais.

Sistemas nacionais de políticas são o desenho político e institucional mais adequado, considerando as características do federalismo brasileiro, quando se busca responder ao desafio de modernizar a gestão municipal. Ainda assim, há uma variedade de desenhos institucionais para esse fim. Com base na arena de políticas, vê-se que ele pode ser centralizado (caso do PMAT e do PNAFM e o papel dos *subgovernments*) ou descentralizado (a pactuação realizada no âmbito do Suas). É possível encontrar dinâmicas mais cooperativas (CAF e Suas) e outras mais competitivas (o acesso aos dois programas federais favoreceu as maiores e mais afluentes municipalidades).

Coexistem regras que induzem positivamente o acesso (Suas e PAR), enquanto o PMAT e o PNAFM fortalecem assimetrias de adesão. Alguns instrumentos estimulam o desenvolvimento gerencial, como o IGD-Suas; em outros casos, a modernização administrativa pode ser postergada para a maioria das cidades, dadas as exigências para se obter um financiamento, como foi visto nos dois programas. O modelo dos sistemas de políticas gera sanções positivas que, conforme analisado, contribuiu, de forma geral, para qualificar a gestão municipal em pouco mais de 10 anos. O formato dos PMAT e do PNAFM, por sua vez, ao favorecer as *better off cities*, pouco ou nada fez para atender ao universo mais amplo e necessitado em termos de mais capacidades estatais.

Diante dessa heterogeneidade de rotas de cooperação federativa, a Tabela 10 mostra alguns resultados no desenvolvimento de capacidades estatais municipais, respeitadas as peculiaridades das três institucionalidades analisadas neste artigo.

Tabela 10 – Ganhos de capacidades estatais municipais nos três modelos de cooperação federativa

	Programas (PMAT/PNAFM)	Sistema de política (SUAS)	Cooperação territorial (CAF)
Ganhos fiscais e orçamentários ³	Sim ⁴	Sim	Sim ⁵
Desenvolvimento gerencial	Sim	Sim	Não
Suporte administrativo	Sim	Sim	Não
Ampliação da força trabalho ⁶	Não	Sim	Não
Qualificação de recursos humanos	Sim	Sim	Não
Reforçou comando exclusivo sobre a política pública	Não	Sim	Não

Fonte: elaboração própria.

Portanto, há desempenhos diferentes na cooperação federativa, a depender da institucionalidade em tela. Mais do que isso, existem muitos caminhos que são adotados nas relações intergovernamentais no Brasil, mas que incidem sobre os mesmos municípios como potenciais beneficiários das alternativas de pactuação implementadas. Coordenar os distintos arranjos – territorial, políticas públicas e programas –, ao menos considerando a arena analisada neste artigo, segue sendo um desafio significativo para a Federação brasileira.

Referências bibliográficas

- ABRUCIO, Fernando L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula (2005). *Revista de Sociologia Política*, n. 24, p. 41-67, 2005.
- AGRANOFF, Robert. American Federalism and the search for Models of Management. *Public Administration Review*, v. 61, n. 6, p. 671- 681, 2001.
- _____. Intergovernmental Policy Management: cooperative practices in federal systems. In: PAGANO, Michael A.; LEONARDI, Robert (eds.). *The dynamics of federalism in national and supranational political systems*. New York: Palgrave Macmillian, p. 248-285, 2007.

- AGRANOFF, Robert; MCGUIRE, Michael. A Jurisdiction-Based Model of intergovernmental management in U.S. cities. *Publius*, v. 28, n. 4, p. 1-20, 1998.
- AGRANOFF, Robert; RADIN, Beryl A.. *Deil Wright's Overlapping Model of Intergovernmental Relations: the basis for contemporary intergovernmental relationships*. In: ASPA 2014 Conference, March 14, 2014.
- ANDERSON, W. *Intergovernmental relations in review*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1960.
- ARRETCHE, Marta Tereza S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado Federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 14, n. 40, p.111-141, 1999.
- BICHIR, Renata M. *Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família*. IUPERJ: Rio de Janeiro, 2011.
- BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES) *Guia de operações com mandatário*. Rio de Janeiro: BNDES, 2009.
- BURGESS, Philip M. Capacity Building and the Elements of Public Management. *Public Administration Review*, v. 35, p. 705-716, 1975.
- BURGESS, M. *Comparative Federalism: theory and practice*. New York: Taylor & Francis Group, 2006.
- CAMINI, Lúcia (2009). *A gestão educacional e a relação entre os entes federados na política educacional de PDE/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação*. Porto Alegre: UFRGS, 2009.
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. *Pauta emergencial de reivindicações do movimento municipalista*. XVI Marcha a Brasília em Defesa dos Municípios. Brasília, 2013b.
- _____. *Tema: Coeficientes do FPM*. Apresentação na audiência pública da Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo. Senado Federal. Apresentação, 2013a.
- DERTHICK, M. *New Towns in-Town*. Washington, D. C.: The Urban Institute, 1972.
- DOWNS, Anthony. *Inside bureaucracy*. Boston: Little, Brown and Company, 1967.
- DUCHACEK, Ivo D. *Comparative Federalism: the territorial dimension of politics*. New York: University Press of America, 1987.
- ELAZAR, Daniel. *Exploring Federalism*. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1987.
- _____. *Federalism and the way to peace*. Reflections paper n. 13. Ontario: Institute of Intergovernmental Relations, 1994.
- _____. *American Federalism: a view from the states*. New York: Harper & Row Publishers, 1972.
- _____. J. *The American partnership*. Chicago: The University of Chicago Press, 1962.
- EVANS, Peter B.; RUESCHMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda. On the road toward a more adequate understanding of the State. In: _____. *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 346-366, 2002.

FONSECA, Marília; ALBUQUERQUE, Severino V. O PAR como indutor do planejamento da educação municipal. *Série-Estudos – Periódico do Programa de Pós-Graduação em Educação da UCDB*, n. 34, p. 61-74, 2012.

GRIN, Eduardo J. Trajetória e avaliação dos programas federais brasileiros voltados a promover a eficiência administrativa e fiscal dos municípios. *Revista de Administração Pública*, v. 48, n. 2, p. 459-480, 2014.

GRIN, Eduardo J.. *Rotas federativas para a promoção de capacidades estatais municipais: uma análise da experiência brasileira*. Tese de doutorado. Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 2016.

GRINDLE, M. S. (ed.). *Getting good government: capacity building in the public sector of developing countries*. Harvard University Press, 1997.

GRODZINS, Morton *The American system: a new view of government in the United States*. Chicago: Rand McNally & Company, 1984.

INWOOD, Gergory J.; JOHNS, Carolyn M.; O'REILLY, Patrícia L. *Intergovernmental policy capacity in Canada: inside the world of finance, environment, trade, and health*. Montreal: McGill Queens University Press, 2011.

KJAER, M.; HANSEN, O. H.; THOMSEN, J. P. F. *Conceptualizing State capacity*. 2002. Disponível em: <<http://www.demstar.dk/papers>>. Acesso: 16 de junho de 2011.

KRANE, Dale; WRIGHT, Dale. Intergovernmental Relations. In: SHAFRTIZ, Jay (org.), *Defining Public Administration: selections from the International Encyclopedia of Public Policy and Administration*. Colorado: United Kingdom: Westview Press, p. 83-101, 2000.

KUGELMAS, Eduardo; SOLA, Lourdes). Recentralização/Descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. *Tempo Social. Revista de Sociologia da USP*, v.11, n. 2, p. 63-83, 1999.

LAE-CHO, Chung; WRIGHT, Deil S. Managing Carrots and Sticks: Changes in State Administrators' Perceptions of Cooperative and Coercive Federalism during the 1990s *Publius*, v. 31, n. 2, pp. 57-81, 2001.

LOSADA, Paula R. *Agenda nacional de apoio à gestão municipal*. In: XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Montevideo, Uruguay, 29 oct. - 1 noviembre, 2013.

MELLO, Marcus A. O município na federação brasileira e a questão da autonomia. In: Centro de Estudos (org.). *Subsidiariedade e fortalecimento do poder local*. São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung, 1999.

_____. Crise federativa, guerra fiscal e "hobbesianismo municipal": efeitos perversos da descentralização?. *São Paulo em Perspectiva*, v.10, n. 3, p.11-20, 1996.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Relatório de Gestão. Exercício 2007*. Brasília: MEC: SEB, 2008.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros. *Relatório de Acompanhamento Julho a Dezembro de 2006*. Brasília: UCP, 2006.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. *Metas do Pacto de Aprimoramento do SUAS, 2014*. Disponível em: < <http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/gestao-do-suas/pacto-de-aprimoramento-do-suas> >. Acesso: 20 de novembro 2015.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. *Censo SUAS 2014. Análise dos componentes sistêmicos da Política Nacional de Assistência Social*. Brasília: MDS, 2015a.

_____. *Relatório de Gestão 2014*. Brasília, DF: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2015b.

OBINGER, Herbert; LEIBFRIED, Stephan; CASTLES, Francis G. *Federalism and the Welfare State: new world and European experiences*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

ORAIR, Rodrigo O.; ALENCAR, André A. *Esforço fiscal dos municípios: indicadores de condicionalidade para o sistema de transferências intergovernamentais*. Brasília: ESAF, 2010.

PIERSON, Paulo. Fragmented Welfare States: Federal Institutions and the Development of Social Policies. *Governance: an International Journal of Policy and Administration*, v. 8, n. 4, p. 449-78, 1995.

PRESSMAN, Jeffrey L. *Federal programs and city politics*. Berkeley: University of California Press, 1975.

SECRETARIA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Consolidação do Relatório do Grupo de Trabalho de Fortalecimento Institucional e de Qualificação da Gestão dos Municípios do Comitê de Articulação Federativa-CAF-2011*. Brasília: Presidência da República, 2011.

_____. *Governo Federal e municípios; cresce o Brasil, ganham os municípios e os cidadãos*. Brasília, DF: Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, 2008.

SKOCPOL, Theda. Bringing the State back in: strategies of analysis in current research. In: EVANS, Peter B; RUESCHMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda. *Bringing the State back in*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 3-41, 2002.

SKOCPOL, Theda; FINEGOLD, Kenneth. State capacity and economic intervention in the early New Deal. *Political Science Quarterly*, v. 97, n. 2, p. 255-278, 1982.

STEPAN, Alfred. Para uma Nova Análise Comparativa do Federalismo e da Democracia: Federações que Restringem ou Ampliam o Poder do Demos. *Dados*, v. 42, n. 2, p.197-252, 1999.

TREVAS, Vicente Y Plá *O Governo Lula e a estratégia de fortalecimento da federação: o caso do Comitê de Articulação Federativa*. In: IX Congresso del CLAD sobre Reforma do Estado e da Administração Pública, Madrid, 2 -5 Noviembre, 2004.

VAZQUEZ, Daniel A. *A influência das capacidades municipais nos resultados das políticas de educação e saúde*. In: 36o Encontro Anual da ANPOCS, 2012, Caxambu. Anais. Caxambu: Anpocs., 2012.

VELOSO, João Francisco A. *et al. Gestão municipal no Brasil: um retrato das prefeituras*. Brasília: Ipea, 2011.

WEISS, Linda. *The myth of powerless state*. New York: Cornell University Press, 1998.

WRIGHT, Deil S. *Understanding Intergovernmental Relations*. Pacific Grove: Brooks/Cole Publishing Company, 1988.

WRIGHT, Dale & STENBERG, Carl W. Federalism, Intergovernmental Relations, and Intergovernmental Management: The Origins, Emergence, and Maturity of Three Concepts across Two Centuries of Organizing Power by Area and Function. In: RABIN, Jack, BARTLEY, W., and MILLER, Gerald J. *Handbook of Public Administration*. London: New York: CRC Press, p. 407-479, 2006.

Bases de dados consultadas

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Pesquisa de Informações Básicas Municipais (anos 1999 até 2014); Disponível em: < <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/> >. Acesso: 03 de jun. 2018.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. DataSocial. CensoSuas 2010, 2011, 2012, 2013, 2014. Disponível em: < http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi-data/METRO/metro.php?p_id=4 >. Acesso: 08 de jun. 2018.

FRENTE NACIONAL DE PREFEITOS. *Multi Cidades. Finanças dos Municípios do Brasil*. Anos 2014, 2013, 2012, 2011, 2010, 2009, 2008. Disponível em: <http://www.aequus.com.br/anuarios_brasil.html>. Acesso em: 02 de abr. 2018.

Eduardo José Grin

Doutor em Administração Pública e Governo, pela Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (FGV-SP). Atualmente é Professor da Escola de Administração de Empresas e da Escola de Economia da FGV-SP. Contato: eduardo.grin@fgv.br

Fernando Luiz Abrucio

Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP). Atualmente é professor e pesquisador da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (FGV-SP). Contato: fabrucio@gmail.com

RSP

Estrutura de funcionamento e mecanismos de interação social nos tribunais de contas estaduais

Gustavo Andrey Almeida Lopes Fernandes

Fundação Getúlio Vargas (FGV)

Ivan Filipe Lopes Almeida Fernandes

Universidade Federal do ABC (UFABC)

Marco Carvalho Teixeira

Fundação Getúlio Vargas (FGV)

O presente trabalho tem por objetivo analisar a estrutura e funcionamento dos tribunais de contas estaduais e identificar mecanismos de interação social em cada órgão pesquisado. Busca-se compreender como as duas questões podem influenciar no fluxo de análise das contas. Considera-se que cada tribunal tem autonomia de organização que não apenas interfere na sua estrutura organizacional, mas que também tem reflexo na existência de mecanismos de interação social. Foram consultadas constituições estaduais, leis orgânicas e regimentos internos, além de realizada uma extensa pesquisa nos sites dos respectivos tribunais de contas. O debate conceitual tratou da posição institucional desses órgãos de controle de contas na estrutura do estado, suas dimensões técnicas e políticas, a questão federativa e as relações sociedade e Estado. Identificou-se a inexistência de padrões no fluxo de análise de contas e a existência de grande variedade de mecanismos de interação e seus respectivos alcances na relação com a sociedade.

Palavras-chaves: tribunal de contas, estrutura organizacional, controle social, participação social, acesso à informação

[Artigo recebido em 17 de abril de 2018. Aprovado em 7 de novembro de 2018.]

Estructura de funcionamiento y mecanismos de interacción social en los tribunales de cuentas subnacionales

El presente trabajo tiene por objetivo analizar la estructura y funcionamiento de los tribunales de cuentas estaduais e identificar mecanismos de interacción social en cada órgano investigado. Se busca comprender cómo las dos cuestiones pueden influir en el flujo de análisis de las cuentas. Se considera que cada tribunal tiene autonomía de organización que no sólo interfiere en su estructura organizativa, pero que también tiene reflejo en la existencia de mecanismos de interacción social. Se han consultado constituciones estatales, leyes orgánicas y regimientos internos, además de realizada una extensa investigación en los sitios de los respectivos tribunales de cuentas. El debate conceptual trató de la posición institucional de esos órganos de control de cuentas en la estructura del estado, sus dimensiones técnicas y políticas, la cuestión federativa y las relaciones sociedad y Estado. Se identificó la inexistencia de patrones en el flujo de análisis de cuentas y la existencia de una gran variedad de mecanismos de interacción y sus respectivos alcances en la relación con la sociedad.

Palabra clave: tribunal de cuentas, estructura organizacional, control social, participación social, acceso a la información

The operational framework and the channels of social interaction in the tribunais de contas

This paper analyzes the structure and functioning of the subnational oversight institutions in Brazil. We focus on identifying the mechanisms of social interaction in each institution. To do that, we take into account that each audit institution has autonomy of organization that not only interferes in its internal structure, but also influences the channels of social interaction. State constitutions, organic laws and internal regulations were collected, as well as an extensive search on the websites of the respective courts of accounts was done. Our implicit conceptual framework deals with the institutional position of these accountability bodies in the structure of the state, its technical and political dimensions, the federative question and the relations between society and the State. As our main result, it was identified the inexistence of a common procedure concerning the work flow of the audit institutions and the existence of a great variety of interaction mechanisms and their respective scope in relation to society.

Keywords: court of audit, organizational structure, social control, social participation, access to information

Introdução

No seu clássico texto acerca do processo de redemocratização na América Latina, Guillermo O'Donnell (1998) apresenta uma tipologia bidimensional para a *accountability*: a vertical e a horizontal, na perspectiva de como cada uma dessas dimensões ajudariam na satisfação das condições mínimas para um ingresso na poliarquia, pensando nos requisitos mínimos colocados por Robert Dahl. A referência à *accountability* vertical (que aqui vamos chamar de controle social) tem a ver com o processo eleitoral livre e regular, os espaços institucionais de participação social, bem como as diferentes formas de mobilização da sociedade. A dimensão horizontal retrata o papel das instituições formais de controle tanto no âmbito interno ao governo quanto na sua dimensão externa, o que nos remete à separação de poderes e à importância dos limites de cada um deles no processo democrático.

É importante destacar que a separação entre as dimensões vertical e horizontal da *accountability* não significa, em hipótese alguma, que as atividades dessas duas formas de controle sobre a administração pública são antagônicas ou rivalizam entre si. Muito pelo contrário, os órgãos formais de controle não são onipresentes e, portanto, nada mais saudável que os próprios beneficiários da política pública, ou da ação governamental, estejam atentos à boa gestão e acionem canais de interlocução com o controle horizontal, o que certamente melhora a atividade formal de controle, empodera a sociedade e aperfeiçoa as políticas pública e a própria gestão.

No Brasil, existe um importante debate sobre os mecanismos de *accountability* e os problemas que envolvem a efetiva realização do controle do governo pelas instituições dedicadas ao exercício dessas funções e pela própria sociedade. A importância de boas instituições reside no fato de que são relevantes para aumentar o crescimento econômico e estimular o desenvolvimento político, econômico e social (DYE; STAPENHURST, 1998).

Após três décadas de democracia, contudo, existe ainda uma tensão decorrente de forte *accountability* vertical, tendo em vista eleições competitivas e a multiplicidade de instituições participativas, simultaneamente a um controle horizontal que não avançou na mesma velocidade e, em muitos casos, encontra-se aquém das necessidades fundamentais da sociedade. Outra questão fundamental é a inclusão da dimensão federativa no processo de controle governamental, observando não só como as atividades da União são controladas, mas também a atuação de municípios e governos estaduais. Gibson (2005) indica que, apesar de um aprofundamento democrático no nível nacional, a política subnacional é ainda caracterizada por elementos autoritários. Desse modo, o

esclarecimento sobre como atividades essenciais de controle são realizadas nas diferentes unidades da Federação é contribuição de grande importância para a literatura sobre o Estado brasileiro.

Um dos órgãos por excelência central para o exercício do controle subnacional e nacional do Estado brasileiro são os tribunais de contas (TCs). Os tribunais de contas são constitucionalmente estruturados sob a forma de órgãos de auxílio, não vinculados a nenhum dos poderes e, portanto, sem submissão ao Poder Legislativo, com o objetivo de fiscalizar a execução orçamentária e o patrimônio público. Do ponto de vista legal, possuem longa tradição no sistema jurídico brasileiro, tendo sofrido poucas alterações, inclusive após a promulgação da Constituição de 1988.

Apesar dos esforços reformistas que marcam as duas primeiras décadas do período democrático brasileiro, a estrutura organizacional dos TCs ainda é parcialmente herdeira de decisões tomadas em períodos autoritários (FERNANDES, *et al.*, 2015). Apenas modificações na forma de escolha de seus membros foram realizadas no período democrático. A essência da estrutura institucional que orienta o controle orçamentário do governo por parte do Legislativo e dos TCs permaneceu estável (LOUREIRO; TEIXEIRA; MORAES, 2009). Ademais, apesar das modificações na forma como seus membros são escolhidos, Hidalgo, Canello e Lima de Oliveira (2015) e Weitz-Shapiro, Hinthorn e Moraes (2015) mostraram que as instituições de controle no Brasil são orientadas politicamente, o que dá indícios importantes da fraqueza da *accountability* horizontal no país.

No que a existência de mecanismos de interação com a sociedade pode mudar os trabalhos dos tribunais de contas? De início rompe com tendência de se comportar apenas como órgão de auxílio ao Legislativo. Romper com esse papel conservador pode ter duas consequências positivas. A primeira, reconhecer os limites no exercício do controle das políticas públicas pelo fato de os tribunais de contas não possuírem estrutura para estar em todos os lugares para verificar a efetividade do gasto público. Os beneficiários, tanto os cidadãos de forma isolada como suas organizações sociais, se tiverem canais de acesso e compreenderem questões mínimas acerca de gastos públicos e de avaliação de políticas públicas, podem se transformar em excelentes fontes de melhoria do alcance dos trabalhos dos tribunais.

A segunda consequência se traduz em ganho para democracia. Norberto Bobbio (1986) destaca a importância da relação Estado-sociedade ao demonstrar o papel da transparência para o aprimoramento da democracia. Nesse caso, se desprende o papel das instituições de controle em abrir mecanismos de interação com a sociedade disponibilizando não apenas canais de diálogo, mas promovendo acesso a informações de fácil compreensão que permitam aos cidadãos avaliarem

o desempenho dos governos e políticas públicas e tomarem decisões que tendem a fortalecer o princípio republicano da defesa da coisa pública. Ao tratar de tal questão, Bobbio (1987) lembra que “todas as decisões e mais em geral os atos dos governantes devam ser conhecidos pelo povo soberano (...). E como poderia ser controlado se estivesse escondido?”.

Na mesma direção de Bobbio, Mary Graham (2002) demonstra a importância de se construírem sistemas de transparência que possam minimizar riscos aos cidadãos. Apesar de, no contexto da autora americana, a questão estar ligada a acidentes e atendimento hospitalar, quando nos deparamos com a má aplicação de dinheiro público, sem contar possíveis desvios de recursos destinados à políticas públicas, políticas de transparência decorrentes das atividades dos órgãos de controle, como tribunais de contas, podem alertar sobre os riscos mais comuns e se transformar numa poderosa arma para os cidadãos. A informação compreendida certamente, com existência de canais de diálogo, pode se transformar em demanda social para os próprios tribunais de contas, o que interfere positivamente no trabalho do órgão em melhorar a política pública. O bom controle de contas se aperfeiçoa em diálogo com o controle social. A abertura dos tribunais de contas para sociedade pode também melhorar a estrutura e funcionamento dessas instituições.

Atualmente, existem, no Brasil, 33 tribunais de contas¹, sendo 27 destinados aos Estados e Distrito Federal, 4 dedicados apenas a municípios de seus respectivos estados, havendo outro órgão para o respectivo governo estadual (Bahia, Ceará, Goiás e Pará), 2 de capitais (São Paulo e Rio de Janeiro) e um para a União. Neste estudo nos dedicamos à análise tanto dos tribunais de contas estaduais quanto dos municipais (TCEs e TCMs).

Discutiremos como se deu a introdução de mecanismos que possibilitam a aproximação desses órgãos com a população, a despeito do arcabouço institucional herdado de períodos não democráticos. Nosso objetivo é analisar a qualidade dos tribunais de contas como mecanismos de controle a partir do papel da participação social, e se tal participação favorece uma *accountability horizontal* mais efetiva. Além de órgãos do controle, os tribunais de contas poderiam se tornar fonte potencial de informação, municiando os cidadãos com dados relevantes sobre o setor público?

Pretendemos nesse estudo avançar um pouco mais sobre o funcionamento interno dos tribunais e, em que base, os mecanismos de controle podem ser mais sofisticados. Assim, será possível verificar se existem pré-condições dentro do arcabouço constitucional vigente que aumentam a chance de uma maior interação dos tribunais com a sociedade e uma maior efetividade nos mecanismos de

¹ Durante o período de coleta de dados, havia 34 tribunais de contas no país. Após agosto de 2017, com a extinção do tribunal de contas dos municípios do Ceará pela Assembleia Legislativa do Estado e confirmação pelo STF.

controle, ampliando, outrossim, a *accountability* horizontal. Cada vez mais alguns TCs têm buscado se aproximar da sociedade, por meio da adoção de mecanismos como ouvidorias, criação de escolas de contas e participação de tribunais de contas em redes de defesa da integridade pública.

Faremos, portanto, uma radiografia e análise das experiências de participação no sistema de controle externo subnacional, com o objetivo de verificar a contribuição das mesmas para a eficiência da gestão e o adensamento da democracia, assim como, quais são os obstáculos ainda existentes para a superação da herança dos períodos autoritários nessa instituição. Para isso, analisamos os TCEs e TCMs, dando ênfase às estruturas internas fundamentais orientadas para a expansão da participação social.

Para ambos objetivos realizamos uma coleta de dados a respeito das estruturas e do funcionamento dos tribunais por meio das respectivas leis orgânicas, seus regimentos internos e por meio dos seus respectivos sítios na internet. Em seguida, levantamos informações sobre a existência de escolas de contas públicas, ouvidorias, entre outros mecanismos de interação com a sociedade, assim como analisamos como é o funcionamento desses mecanismos e sua importância dentro dos TCs.

O texto está dividido em seis seções, incluindo esta Introdução. Na seguinte, apresentamos a metodologia utilizada. Em seguida, é realizado um brevíssimo relato do histórico de formação dos tribunais de conta no Brasil. Na quarta, indicamos quais são as principais estruturas dos TCEs e como é realizado o processo de controle das contas públicas dos respectivos governos estaduais. Na quinta seção, apresentamos as instituições de participação social existentes dentro dos TCEs e TCMs. Na sexta e última, concluímos o trabalho.

Metodologia

Esta é uma pesquisa empírica, cujo principal objetivo é realizar uma radiografia e análise das experiências de participação nos tribunais de contas de estados e municípios. Inicialmente, foi realizado um levantamento histórico da evolução das chamadas cortes de contas, visando entender em que contexto se dá sua conexão com a sociedade civil.

Em seguida, foram coletados dados a respeito das estruturas e do funcionamento dos tribunais por meio das respectivas leis orgânicas, seus regimentos internos e por meio dos respectivos sítios na internet das instituições. Desse modo foi possível entender os órgãos internos dos tribunais e os profissionais que potencialmente poderiam estabelecer uma maior conexão com a sociedade civil.

Em um terceiro momento, foram levantados as leis orgânicas e os regimentos internos de cada tribunal. Neles foram avaliados como se dá o processo de prestação de contas do governo, ou seja, se a legislação do tribunal prevê algum fluxo processual ao decorrer da apreciação das contas de governo e também se está prevista vista pública ao cidadão durante o processo. Basicamente, organizamos os dados em função da previsão ou não de norma reguladora do acesso à informação, sendo ela o regimento interno ou lei orgânica. Além disso, também se categorizou o tipo de acesso: público, não público ou não previsto.

Na etapa seguinte, passamos a verificar o cumprimento da legislação de transparência. Dessa forma, inferimos a disponibilização das decisões dos tribunais em relação às contas do Executivo estadual de 2003 a 2012. Caso não houvesse disponibilidade imediata dos dados, diversas tentativas foram realizadas para conseguir a informação. A primeira, via contato eletrônico (email), consoante indicado na página da internet da instituição. Em caso negativo, procedeu-se a uma segunda tentativa, por contato telefônico. Em todas as situações, contou-se o tempo para resposta. Essa estratégia nos permite observar uma adequação dos tribunais de contas à Lei de Acesso à Informação, além de identificar algum possível padrão e quais dimensões da prestação de contas estão sendo atendidas.

Num próximo passo, foi levantada a existência de uma escola de contas e o seu grau de interação com a sociedade civil, anotando-se adicionalmente se possuía cursos para público externo ao tribunal. Adicionalmente, foi também investigado se a instituição produzia material didático para o público externo. Desse modo, com essa estratégia, buscamos realizar um diagnóstico das experiências de participação nas cortes de contas subnacionais brasileiras.

Histórico dos tribunais de contas no Brasil

A primeira constituição, de 1824, outorgada por D. Pedro I, praticamente não versou sobre sistemas de controle ou prestação de contas, tendo o tribunal de contas sido criado apenas pela segunda constituição brasileira, promulgada em 1891. O objetivo desses tribunais é verificar a legalidade das receitas e despesas, sendo seus membros nomeados pelo Presidente da República com aprovação do Senado, somente perdendo o cargo por sentença judicial.

A constituição de 1934 foi a que apresentou maiores mudanças no processo de *accountability* horizontal. Essa carta estabeleceu um sistema de pesos e contrapesos no qual os governos subnacionais deveriam criar uma instituição de auditoria de contas, desenhada em um modelo de assistência técnica. Essa instituição deveria preparar um relatório das contas do Executivo para o Poder Legislativo, que, por

sua vez, aprovaria ou não as contas apresentadas. Este continua sendo o modelo em uso no Brasil, no qual os tribunais de contas são órgãos de assistência técnica ao Poder Legislativo, que, por sua vez, é o verdadeiro responsável pelo controle das contas do Poder Executivo.

Em 1946, no contexto político de democratização, houve um fortalecimento do sistema de controle, retomando mecanismos introduzidos na Carta de 1934, como a competência do Congresso Nacional de julgar as contas do Presidente, que, no entanto, mantinha a prerrogativa da escolha dos membros do TCU. Além disso, estabeleceu-se que todos os estados deveriam ter uma instituição de controle, seguindo o modelo federal.

A Carta de 1967, já durante a ditadura militar, repete alguns pontos das constituições anteriores. Essa constituição foi complementada por uma série de atos institucionais nos anos subsequentes, que reforçaram o caráter autoritário do Estado brasileiro. No entanto, reformas burocráticas no período também ampliaram a preocupação com a legalidade do uso dos recursos públicos.

Finalmente, em 1988, com a chamada Constituição Cidadã, pela primeira vez se menciona de forma direta os tribunais de contas estaduais e municipais, definindo suas competências como controle externo das esferas de governo correspondentes. No entanto, a CF-88 proibiu a criação de novas instituições de controle externo, além daquelas já estabelecidas. Apenas instituições de controle interno poderiam ser criadas, como a Controladoria Geral da União (CGU), estabelecida em 2002 no Governo FHC ainda como Corregedoria, tendo se tornando Controladoria em 2003.

De maneira surpreendente, pouco foi adicionado ao texto constitucional em 1988 no que se refere ao controle externo, além da ênfase na supervisão do orçamento e da operação das agências governamentais. Por exemplo, constitucionalmente as instituições de controle externo devem rever as competências legais das agências públicas, mas não controlam a eficácia e a produtividade dessas ações. A única exceção foi a forma de escolha dos membros dos tribunais. Dois dos sete conselheiros dos TCs passam a ser alternadamente escolhidos dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista tríplice pelo próprio TC para escolha do Chefe do Executivo Estadual. Além disso, o governador pode escolher mais um membro, configurando 1/3 do plenário; os outros 2/3 são de escolha do respectivo Poder Legislativo.

Estrutura institucional e processos nos TCs

Os TCs operam como um braço técnico do Legislativo, conforme definido no artigo 71 da CF – 1988: **“O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será**

exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União (...)". Estão submetidos ao julgamento desse órgão todos aqueles envolvidos na administração direta e indireta, bem como no uso e transferência de valores, bens e dinheiros públicos, podendo aplicar sanções àqueles que não atendem aos critérios de legalidade.

Em linhas gerais, as constituições estaduais seguem o modelo federal, em que a titularidade do controle externo é do Legislativo, deixando, porém, para leis complementares as demais normatizações, incluindo competência, jurisdição, organização, bem como os modelos de processo. Desse modo, o *modus operandi* do sistema de controle é definido por leis estaduais, o que pode trazer convergência e diversidade entre os órgãos estaduais, contudo, ao mesmo tempo, gerar situações caóticas no que se refere à apreciação de processos com conteúdos similares. Inexistindo uma forma para se garantir a congruência de suas ações, o que é garantido, por exemplo, no Poder Judiciário pela Suprema Corte, atos válidos em um estado podem ser desconsiderados em outro.

Ademais, a estruturação interna dos órgãos de controle nos estados e municípios depende de legislação – lei orgânica –, aprovada pelo Poder Legislativo da mesma esfera. Esta indica quais questões institucionais serão definidas por meio do regimento interno, elaborado por meio de consenso pelos conselheiros. A ausência de normas gerais sobre os órgãos de controle transforma os procedimentos jurídicos em instrumento de poder dos altos membros dos TCs. Essa alta flexibilização normativa promove uma singularidade em cada tribunal de contas, tornando a compreensão do órgão e de suas atividades um exercício bastante complexo.

Para as regras de tramitação processual, dado a inexistência de um modelo nacional, os Legislativos estaduais também optaram por transferir aos TCs a regulamentação dos seus próprios processos de avaliação de contas. Assim, tanto os prazos para apresentação dos resultados das auditorias às assembleias estaduais e municipais, as elaborações de recomendações, bem como as regras de publicidade do seu conteúdo, são definidos pelos próprios órgãos de controle, podendo ser alteradas a qualquer momento (BRELÀZ; FERNANDES; ELMAIS, 2014).

Estrutura dos TCs – um modelo geral

A estrutura interna, explicitada em um modelo geral, foi desenhada a partir da estrutura individual de cada tribunal de contas. As informações foram coletadas nos sites de cada tribunal, respectivos regimentos internos, resoluções e na lei orgânica. Os principais elementos dos organogramas institucionais dos TCs são os seguintes: Conselheiros, Pleno, Presidência, Auditores, Ouvidoria, Ministério Público, Corregedoria e Secretaria de Controle Externo. Apresentamos a seguir cada um desses elementos da estrutura institucional:

Conselheiro é o cargo de maior prestígio dentro do órgão, é vitalício e conta com atividades que se assemelham com as de um juiz. Suas principais atribuições se constituem, entre outras, de emitir pareceres sobre as contas de governo, julgar processos e determinar providências para atos processuais. Os tribunais são formados por sete conselheiros, três nomeados pelo governador, após sabatina da assembleia legislativa. Desses três, dois obrigatoriamente são um auditor de carreira do TC e um procurador do Ministério Público de Contas. Frente a isso, apenas um conselheiro é de fato de livre nomeação do governador. Os quatro conselheiros restantes são indicados e aprovados em sabatina pela assembleia legislativa. Juntos, os conselheiros formam o **Pleno** dos TCs, onde ocorrem as sessões que decidem pedidos de reexame, denúncias, auditorias e a instauração de tomadas de contas especiais.

O **presidente** do tribunal é um dos conselheiros, que, por ser eleito presidente, recebe uma série de atribuições, como pesquisar modos de modernização do órgão, assessorar planejamento e diretrizes, promover melhoras no desenvolvimento organizacional, presidir as sessões plenárias e convocar auditores para a substituição de conselheiros em caso de ausência. Tem também o poder de voto de desempate, determina a realização de concursos públicos, entre diversas outras atividades que compõem o cotidiano do tribunal.

Os **auditores**, por sua vez, atuam em caráter permanente e substituem conselheiros ausentes para férias, além de presidir comissões técnicas indicadas pelos conselheiros. Exercem também, em alguns casos, funções de conselheiros em âmbitos menores, em processos em que são relatores. Além disso, preparam pautas de julgamento e auxiliam na elaboração de votos, relatórios, acórdãos. Vale ressaltar que a posição de auditor é de caráter técnico, não sendo permitidas nomeações por parte dos conselheiros.

A **ouvidoria** é unidade do tribunal que visa ao contato direto com a sociedade. O canal pelo qual existe a aproximação dos TCs com o povo. Suas atribuições envolvem assegurar o desenvolvimento e controle social da administração pública, recebendo manifestações sobre serviços, notícias de ações irregulares, e manifestações populares sobre os serviços utilizados pelos tribunais. É um canal para atender à sociedade, informando sobre processos que tramitam nos tribunais, podendo ser identificado como o órgão dentro do tribunal com maior potencial em facilitar a sua relação com a sociedade, estendendo o controle sobre o próprio órgão de controle por meio da ampliação da transparência.

O **Ministério Público Junto ao TC** promove a defesa da ordem jurídica em todas as despesas analisadas no tribunal. Funciona como outro órgão de representação popular e fiscalização da legalidade de atos administrativos, também aperfeiçoa o

mecanismo de controle brasileiro, ainda que não disponha diretamente da prestação de contas dos agentes públicos. Assessora o desempenho das atividades técnicas jurídicas que tramitam no tribunal e presta atendimentos em assuntos vinculados ao Ministério Público Especial. Sua presença se torna necessária na medida em que o Ministério Público é um órgão não apenas de julgamentos, mas também de aplicação de sanções, permitindo o aperfeiçoamento da *accountability* gerada pelo Tribunal de Contas. Todos TCs analisados possuem o Ministério Público presente em sua estrutura. A **corregedoria** é uma unidade controle disciplinar que atua por meio de inspeções e supervisões no tribunal. O corregedor é um dos conselheiros e auxilia o presidente nas funções de fiscalização da ordem.

Finalmente, a **secretaria de controle externo** é um órgão com grande heterogeneidade dentre os TCs. Em alguns casos aparece como uma unidade, e em outros como uma subdivisão de alguma unidade. Sua principal atribuição é realizar a fiscalização contábil, financeira e patrimonial de toda a administração pública quanto à sua legalidade. Esses órgãos produzem relatórios e pareceres técnicos e auxiliam nas auditorias dos tribunais no julgamento dos gestores públicos estaduais e outros responsáveis pelos cofres públicos. Sua divisão interna varia entre os tribunais e pode ser por temas – na qual cada área da secretaria analisa um tema em todos os municípios, por exemplo, gastos com a saúde – ou por região, cuja análise é dividida por municípios. De todos os TCs, 90% possuem secretaria de controle externo, e, destas, 100% possuem equipe composta por técnicos, sendo 75% com divisão interna temática e 25% com divisão regional.

Em síntese, em face da estrutura organizacional dos tribunais de contas, observamos que as duas estruturas com maior potencial de interação com a população são as ouvidorias e as presidências. A primeira assume explicitamente este objetivo, ao passo que a segunda é responsável pela administração do órgão de controle. É incumbida, portanto, de modernizar a instituição. De fato, como será visto a seguir, nos últimos anos, a ampla maioria dos TCs instituíram escolas de contas públicas, a segunda estrutura fundamental para a comunicação com a sociedade do sistema de controle de contas brasileiro. Falamos sobre essas estruturas na próxima seção.

Tribunais de contas e a sociedade

Em uma democracia, com plena *accountability* horizontal, órgãos de controle podem assumir uma função primordial, tornando-se fontes de informação, municiando cidadãos com os dados necessários para direcionar, acompanhar e cobrar a atuação do setor público. Desse modo, para investigar o atual quadro dos tribunais de contas como agentes informacionais, nossa análise é dividida em três

pontos: acesso aos processos de fiscalização, resposta à solicitação de informação e, por fim, a ação ativa dos tribunais por meios de suas escolas de contas.

Acesso aos processos de fiscalização

O acesso aos processos de fiscalização é condicionado diretamente pelas regras do respectivo tribunal de contas. A Constituição de 1988 versou a respeito dos órgãos de controle, atribuindo apenas suas funções mínimas. Não existe um código nacional que disponha a respeito da organização interna, assim como não há legislação geral sobre o fluxo de processos dentro dos tribunais. Devido à ausência de um regramento que estabeleça parâmetros para o fluxo processual, as regras gerais do processo de prestação de contas são definidas subsidiariamente a partir do Código de Processo Civil (CPC).

Não obstante, o CPC, ao regulamentar processos entre partes privadas, é um conjunto de regras não projetado para aumentar os níveis de transparência, clareza e detalhamento no processo de prestação de contas. Desse modo, é atribuído ao processo de prestação de contas um sigilo adequado às disputas entre entidades do setor privado e não ao controle horizontal das atividades governamentais. Ademais, a ausência de regras gerais que controlem órgãos de fiscalização cria uma nova dimensão no processo de prestação de contas, inteiramente controlada por membros internos: o regime interno. Prazos, procedimentos, a apresentação dos resultados da auditoria para o estado e os poderes legislativos municipais, recomendações, assim como as regras de publicidade são definidos internamente por cada tribunal e podem ser alterados a qualquer momento (FERNANDES, *et al.*, 2015).

A análise das leis orgânicas e os regimentos internos de cada tribunal revelou como se dá o processo de prestação de contas do governo e o grau de acesso à informação. Os casos em que o pedido de vista é previsto foram subdivididos para informar a quantidade de tribunais que permitem a vista pública ou não a permitem. O resultado pode ser observado na Tabela 1.

Tabela 1 – Regulamentação interna dos tribunais dos 27 estados brasileiros

Variáveis		Nº de estados	(%)	
Fluxo processual de contas	Contém	Regimento interno	18	66%
		Lei orgânica	4	16%
	Não contém	5	18%	
Variáveis		Nº de estados	(%)	
Vista	Prevista	Pública	0	0%
		Não pública	6	22%
	Não prevista	21	77%	

Fonte: elaboração própria.

Com base na Tabela 1, algumas conclusões podem ser obtidas. Primeiramente, a respeito de uma norma que defina o fluxo processual que as contas do chefe do Executivo devem seguir, tem-se que 18% dos tribunais não a apresentam. Ou seja, o modo como o controle externo será realizado depende apenas daqueles que o realizarão. Sobre aqueles que apresentam esta norma, é perceptível que a maioria, 66%, a dispõe em seu regimento interno, que pode ser alterado quando desejado pelos conselheiros. Embora apresentem a norma do fluxo processual, esta se mostra sensível aos interesses daqueles que praticarão tal fluxo.

A respeito da norma de autorização ou não da vista do processo de apreciação de contas dentro dos tribunais, tem-se que apenas 6% dos estados preveem tal possibilidade, embora nenhum deles permita o acesso livremente ao cidadão. Essa informação evidencia que o processo de prestação de contas de governo é tratado como um processo privado que diz respeito a apenas os órgãos de controle e o interessado; o governador, o prefeito etc. Assim, a população é excluída do processo de verificação da alocação dos gastos públicos, mesmo que esses gastos sejam destinados a serviços que serão oferecidos aos cidadãos e provenientes de recursos captados dos próprios cidadãos.

Acesso à informação solicitada

Em face da inexistência de acesso público garantido à totalidade das informações constante no processo de prestação de contas, buscamos avaliar o grau de

acessibilidade dos tribunais de contas, verificando a disponibilidade de acesso ao parecer emitido sobre as contas do Chefe do Executivo. Nessa etapa, tendo em vista a evidente diferença de atribuição e de capital político de prefeitos e governadores, nossa análise se restringiu aos últimos. De todo modo, parte-se do princípio de que a plena divulgação do processo envolve sempre o seu resultado final, ou seja, o parecer emitido pelo TC.

Nesse sentido, é importante destacar que a garantia de acesso à informação no Brasil somente foi regulamentada pela Lei Federal nº 12.527, sancionada em novembro de 2011. Nela é prevista a regulamentação dos procedimentos de consulta aos dados, o que se estende, inclusive, para os tribunais de contas. O acesso do cidadão à informação que não seja considerada sigilosa tornou-se um direito. De acordo com o inciso XXXIII do artigo 5º da Constituição Federal (1988): todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (CF 1988, art. 5, inc. XXXIII)

As seguintes instituições públicas devem cumprir a lei: órgãos e entidades públicas dos três Poderes e dos três níveis de governo, tribunais de contas, Ministério Público, autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, estados, Distrito Federal e municípios. A lei estipula a criação de um serviço de informações aos cidadãos, define procedimento e normas para a solicitação de informações e estabelece prazos para que sejam repassadas as informações ao solicitante. A resposta deve ser dada imediatamente, se estiver disponível, ou em até 20 dias, prorrogáveis por mais 10 dias.

A Tabela 2 mostra o processo para se ter acesso aos relatórios técnicos e pareceres prévios das contas de governo em cada estado. Para medir a qualidade do serviço de atendimento ao cidadão, dividimos a acessibilidade em três etapas. Os mais acessíveis são aqueles cuja decisão final estava disponível para consulta no site do órgão na internet. Nos tribunais em que não havia a disponibilização *online*, foi feita uma consulta inicial por e-mail e, caso não houvesse sucesso, uma consulta por telefone junto à ouvidoria. Nas últimas duas colunas, expõe-se, respectivamente, se não houve qualquer resposta ou, em caso positivo, a quantidade de dias úteis de espera.

Vale ressaltar que em alguns estados que disponibilizam eletronicamente seus pareceres, existe dificuldade por parte do cidadão em encontrá-los no site, sendo ocasionalmente necessário o número do processo, nome do relator e a categoria na qual o processo se enquadra, para obter os documentos. Um exemplo foi o Estado de Minas Gerais, que disponibiliza seus relatórios apenas por meio do número do processo, sendo necessário contatar o tribunal para obter essa informação.

Tabela 2 – Acessibilidade dos relatórios técnicos e pareceres prévios de cada TCE

Estado	Disponível no site	Disponível por solicitação de email	Disponível por telefonema	Sem retorno	Dias para conclusão da solicitação
Acre				X	
Alagoas				X	
Amapá				X	
Amazonas	X				
Bahia	X				
Ceará		X			3
Espírito Santo		X			10
Goiás	X				
Maranhão		X			29
Mato Grosso		X			2
Mato Grosso do Sul		X			2
Minas Gerais		X			1
Pará	X				
Paraíba			X		2
Paraná	X				
Pernambuco	X				
Piauí				X	
Rio de Janeiro	X				
Rio Grande do Norte				X	
Rio Grande do Sul	X				
Roraima		X			4
Rondônia		X			3
Santa Catarina	X				
São Paulo	X				
Sergipe		X			23
Tocantins		X			0
Distrito Federal	X				
Frequência relativa	41%	37%	4%	18%	

Fonte: elaboração própria.

Os resultados mostram que a Lei de Transparência é cumprida apenas parcialmente pelo sistema de controle brasileiro. Dos 27 tribunais de contas que tratam das contas do Executivo estadual, em apenas 11 a decisão sobre a gestão do governador é disponibilizada no site. Nos demais, foi necessário realizar solicitação por e-mail, cujo prazo de resposta chegou a 29 dias, quando houve resposta. Em alguns estados, não houve qualquer retorno, a despeito das diversas tentativas.

Os casos do Tribunal de Contas do Estado Acre e do Amapá são ainda mais graves por não terem os documentos digitalizados, e os processos só poderem ser consultados se solicitados pessoalmente no tribunal. O TC do Espírito Santo também não disponibiliza seus relatórios ou pareceres online, sendo necessário o envio dos pareceres por email, 29 dias após a solicitação, e o envio de um disco com os relatórios técnicos, mais de dois meses após a solicitação.

Em todos os estados em que o contato foi necessário, o atendimento foi feito pelas ouvidorias dos tribunais. Infelizmente, no decorrer deste estudo, notou-se uma falta de comprometimento dessas **ouvidorias** com a população, mostrando-se uma unidade ineficiente na geração de *accountability*.

O atendimento inadequado se repetiu em diversos tribunais, destacando-se o Tribunal de Contas do Estado do Alagoas, no qual atendente informou incorretamente que o tribunal não tinha acesso às contas de governo, não julgava contas estaduais (apenas municipais), que qualquer processo interno é sigiloso, mesmo quando encerrado e que o acesso era permitido apenas a cidadãos do Estado de Alagoas.

Apenas 11 tribunais exercem a transparência ativa e divulgam informações à sociedade por iniciativa própria, independentemente de qualquer solicitação. Dos demais, 8 tribunais de contas disponibilizaram os pareceres dentro do prazo previsto de 20 dias, e 2 tribunais enviaram os pareceres após o prazo previsto sem ter prorrogado o prazo por mais 10 dias (Sergipe e Espírito Santo). Do total de tribunais, 5 não enviaram os pareceres até o término da coleta de dados, ou seja, após 45 dias da solicitação, sendo estes localizados nas regiões Norte e Nordeste: Acre, Alagoas, Amapá, Piauí e Rio Grande do Norte (FERNANDES, *et al.*, 2015).

Esta prestação de contas do tribunal para a sociedade é crucial para um bom funcionamento do órgão, e para a inibição de corrupções institucionais, que já são estimuladas pelo próprio desenho dos tribunais, como visto anteriormente. Em termos de *accountability*, tem-se que, sem esse retorno ao cidadão, todas as outras fases e processos se tornam inválidos, na medida em que o ciclo da prestação de contas não se fecha.

Divulgação ativa, as escolas de contas e as publicações

Outra iniciativa relevante dos tribunais é a atuação das escolas de contas públicas. Em geral, trata-se de unidades criadas inicialmente com o objetivo de realizar treinamento interno, visando à capacitação dos servidores. No entanto, nos últimos anos essas unidades passaram a promover eventos externos, buscando divulgar boas práticas entre os gestores públicos, assim como aproximar o órgão de controle do cidadão.

Como se pode observar na Tabela 3, excluindo-se o TCU, um caso singular dentro do sistema de controle, visto que fiscaliza o Governo Federal, no plano subnacional, 84,85% dos tribunais possuem um departamento nesses moldes, sendo que em 81,82% há a promoção de cursos e eventos ao público em geral. No que toca a organização dessas escolas, há grande heterogeneidade.

Tabela 3 – Escolas de contas nos TCEs e TCMs

Tribunais de contas estaduais	Possuem escola de contas que realizam eventos externos	Possuem escola de contas, mas sem a realização de eventos externos	Não possuem escolas de contas
Lista de Estados	RR, PA (TCE e TCM), AC, TO, MT, MS, GO (TCE e TCM), PR, SC, RS, SP (TCE e TCM), MG, ES, RJ (TCE), AL, BA (TCE), CE (TCE), MA, PB, PE, PI, RN, SE	Bahia (TCE)	Amapá, Rondônia, Distrito Federal, Rio de Janeiro (TCM) e Bahia (TCM)

Fonte: elaboração própria.

No caso do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, por exemplo, o Diretor da Escola de Contas é um funcionário comissionado, escolhido pelo Presidente em exercício, com a aprovação dos demais conselheiros. Trata-se, portanto, de um departamento submetido diretamente ao Gabinete da Presidência, estabelecido por uma resolução interna da instituição. De outro lado, em Alagoas, o responsável pela Escola de Contas, criada por meio de lei estadual em 2003, é um conselheiro, gozando evidentemente de maior autonomia em suas funções.

Os eventos realizados para a população variam desde programas para conhecer o funcionamento das atividades até cursos livres de curta duração, sobretudo em Direito Administrativo e Contabilidade Pública. Nessa direção, talvez o caso

mais exitoso seja a **Escola de Contas Professor Barreto Guimarães**, criada pela Lei Estadual nº 11.566/1998 e ligada ao TCE-PE. Em 2004, a instituição criou um programa denominado **TCendo Cidadania**, composto por três iniciativas principais.

Em primeiro lugar, a **Escola da Cidadania**, iniciada em 2004, procura promover conhecimentos sobre a administração pública, a origem dos recursos públicos, sua destinação e o controle externo, sensibilizando a formação de uma cidadania responsável. A iniciativa consiste na realização de palestras com alunos, além da edição de cartilhas informativas.

Por seu turno, o **Fórum TCendo Cidadania** corresponde a uma série de encontros informais, em geral com cerca de 100 pessoas em média, de diversos segmentos da comunidade local. Não obstante a relevância do projeto, os funcionários do TCE-PE envolvidos participam como voluntários, no período noturno. Além de fazerem os contatos com lideranças locais, com os membros de conselhos municipais, divulgam o trabalho nos meios de comunicação e distribuem convites para a população, bem como afixam cartazes por toda a cidade.

A última peça do projeto é o **Curso em Gestão Pública para Conselhos Municipais**, financiado com recursos do orçamento da própria Escola de Contas. O projeto visa à capacitação de membros de conselhos municipais, abrangendo noções sobre gestão pública e os respectivos mecanismos de controle, assim como sobre as funções e responsabilidades dos conselhos municipais e de seus representantes. O programa já conseguiu visitar 100% dos municípios pernambucanos, atendendo mais de 7 mil conselheiros.

Outra importante iniciativa dos tribunais de contas é a produção de material didático para a sociedade a respeito de *accountability*. Na Tabela 4, é apresentado um amplo levantamento sobre publicações dos órgãos de controle direcionadas para o público em geral. A respeito, vale lembrar que todos os TCs periodicamente publicam revistas com artigos jurídicos, reportagens sobre a própria instituição, bem como um compêndio de jurisprudência. Esse conjunto de publicações, entretanto, por ser distante do cidadão comum, tratando de temas de interesse jurídico ou mesmo de mera promoção dos integrantes dos órgãos de controle, foi desconsiderado.

Tabela 4 – Lista de material didático produzido para o público externo

Estado	Manuais
Roraima	<i>Gestão fiscal, Saúde, Fundeb e MDE, Prestação de contas de gestão, Procedimentos contábeis, Nova contabilidade, Obras, Transmissão de cargos em ano eleitoral</i>
Amazonas	-
Amapá	-
Pará	TCE <i>Ouvidoria, Coletânea de jurisprudência, Cartilha TCE Cidadão</i>
	TCM -
Acre	<i>Conversando com o Tribunal, Fundeb, Um instrumento de cidadania, Plano Estratégico, Eleições 2010 e Último ano de mandato</i>
Tocantins	<i>Manual de Gestão de Contratos, Manual Controladoria-Geral do Estado, Manual do Acompanhamento de Decisão</i>
Rondonia	-
Mato Grosso	<i>Diversas publicações envolvendo os temas de Cidadania, Administração pública, Auditorias, Jurisprudência, Gestão, Causos de auditoria, entre outros</i>
Mato Grosso do Sul	<i>Galeria histórica, Modelos de transição</i>
Goias	TCE -
	TCM <i>Manual de Normas e Procedimentos do Sistema de Controle Interno</i>
Distrito Federal	<i>Manual de Auditoria, Normas de auditoria governamental</i>
Paraná	<i>Manual de Cumprimento de Decisões, Manual de Orientação do Sistema de Comunicação</i>
Santa Catarina	<i>Diversas publicações envolvendo os temas de auditoria operacional, Cidadania e controle social, Memória, Orientação (várias áreas), TCE na escola, entre outros</i>
Rio Grande do Sul	<i>Cartilha de Fiscalização dos Recursos do Fundeb dos Municípios, Cartilha de Racionalização da Cobrança da Dívida Ativa Municipal, Normas de auditoria governamental, Orientações do Tribunal de Contas para gestores municipais – 2014, Cartilha de Manutenção das Obras de Arte Especiais (OAE), Guia para Fiscalização de Concursos Públicos, Cartilha de Acessibilidade em Prédios Públicos – O que pode melhorar?, Licenciamento ambiental</i>

São Paulo	TCE	<i>Aplicação no ensino e as novas regras; Compêndio de consultas, deliberações, súmulas e julgados; Dez anos da Lei de Responsabilidade Fiscal; Financiamento das ações e serviços públicos de saúde; Guia de Orientação aos Membros do Conselho do Fundeb; Guia de Orientação aos Membros do Conselho Municipal de Saúde; Manual Básico de Previdência; Manual: Os cuidados com o último ano de mandato; O controle interno do município, entre outros</i>
	TCM	<i>Cartilha de Aposentadoria e Pensão, Manual de Adiantamentos</i>
Minas Gerais		<i>Carta de Serviços ao Cidadão, Cartilha para o Cidadão – Transparência Legal, Ouvidoria, Projeto Conhecer, As micro e pequenas empresas e a nova lei de licitações públicas – novo, Cartilha Licitação de Pneus, Cartilha de orientações gerais para fixação dos subsídios dos vereadores, Cartilha de orientações sobre controle interno, Cartilha de perguntas e respostas, Manual de Boas Práticas em Licitação</i>
Espírito Santo		<i>Guia de Orientação para Implantação do Sistema de Controle Interno na Administração Pública</i>
Rio de Janeiro	TCE	<i>Manuais técnicos, Manual de Auditoria Governamental, Cont. básica aplicada ao setor público, Regras de final de mandato sob a Ótica da LRF, Seminário Implantação da Nova Contabilidade Pública no Brasil</i>
	TCM	<i>Manual de Inspeção nos Órgãos da Administração Direta, Manual de Auditoria de Obras</i>
Alagoas		<i>O Tribunal na história</i>
Bahia	TCE	<i>O livro de ouro, Combate à corrupção, O que você tem a ver com a corrupção, Você no controle</i>
	TCM	-
Ceará	TCE	<i>Revista Controle</i>
	TCM	<i>Cartilha sobre Processo Previdenciário, 120 questões de seu interesse</i>
Maranhão		<i>Conhecendo o Tribunal, Cartilha do Poder Legislativo, Cartilha Gestor Público Responsável, Alerta aos gestores no final do mandato</i>
Paraíba		<i>Resultado dos Indicadores do Módulo Auditor – Educação, Auditoria operacional coordenada em atenção básica à saúde, Cartilha de Orientações aos Prefeitos Eleitos, Cartilha de Orientações aos Presidentes de Câmaras, Cartilha de Orientações sobre o Controle Interno</i>

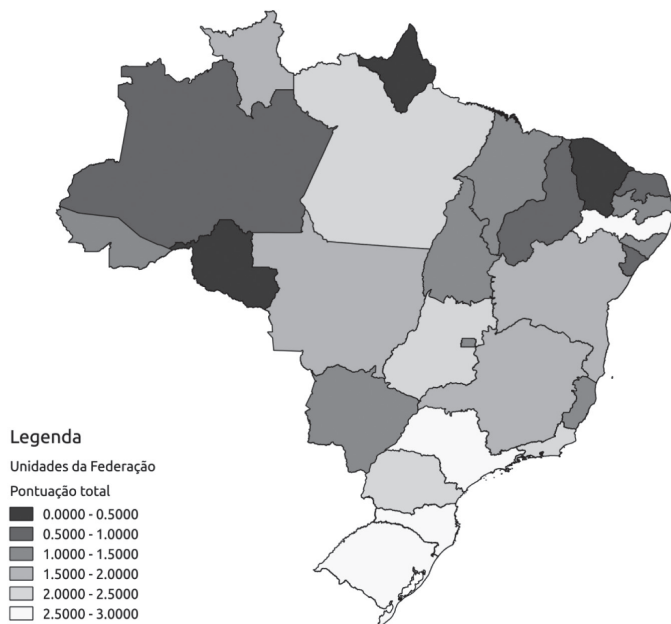
Pernambuco	<i>Cartilha de Acessibilidade Urbana – Um Caminho Para Todos (2014); Guia de Referência – Documentos de Aposentadoria, Pensão e Reforma; Manual de Orientações Técnicas de Obras e Serviços de Engenharia – Administrações Municipais; Guia de Orientação para os Gestores Municipais; Guia de Implantação de Sistemas de Controle Interno; Gestão de Recursos Federais – Manual para os Agentes Municipais; Cartilha do Fundeb; Cartilha de Orientação Sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal; Cartilha de Orientação para Gestores Municipais; Cartilha Como Admitir Servidores Públicos</i>
Piauí	-
Rio Grande do Norte	-
Sergipe	-

Fonte: elaboração própria.

Desse modo, observamos que em 60,61% dos tribunais de contas publicam manuais técnicos sobre a organização de conselhos municipais de educação, sobre as regras dos gastos em educação e saúde, entre outros temas, que podem ser obtidos livremente no sítio eletrônico da instituição. Ainda que envolvam tecnicidades, como as definições legais, em geral, busca-se explicar para o cidadão comum as principais regras, bem como os eventuais desvios que possam ocorrer.

Porsuavez,verificou-seque30,30%as instituições produzem material direcionado diretamente ao cidadão. Nesse grupo de publicações, foram encontrados desde desenhos infantis – vide *O que você tem a ver com a corrupção*, produzido pelo TCE-BA –, até um compêndio de casos engraçados envolvendo auditorias de obras públicas, *Causos de auditoria*, publicado pelo TCE-MT.

Para comparar o grau de abertura de cada tribunal de contas, adotamos a seguinte métrica arbitrária: TCs com informação diretamente disponível no seu sítio eletrônico recebiam um ponto. Caso haja a necessidade de qualquer tipo de requerimento, a instituição recebe nota zero. De forma similar, pontuou-se a existência de uma escola de contas com curso externo. Por fim, visando avaliar a produção de material informativo para a população, dividimos o total de publicações disponíveis pelo máximo encontrado, que foi em São Paulo, com 13 títulos. Os Tribunais com um grande volume de material adicional, como Mato Grosso e Santa Catarina, também receberam um ponto. Criou-se assim uma escola de zero a um. Em estados com TCE e TCM, caso apenas uma das instituições atendesse a determinada condição, a pontuação é 0,5. A nota recebida em cada um dos itens foi somada, produzindo um *ranking* dos estados, que está explicitado na Figura 1.

Figura 1 – Ranking da transparência do sistema de controle nos estados

Fonte: elaboração própria.

Os estados com cores mais claras são os mais transparentes. Como se pode observar no mapa, São Paulo e Santa Catarina são as unidades da Federação com TCs mais abertos. Em seguida, Pernambuco e Rio Grande do Sul também se destacam positivamente. De outro lado, porém, os estados do Nordeste e do Norte registram em geral baixo nível de abertura, sendo os casos mais críticos Amapá, Rondônia e Amazonas. Os dados estão expostos no Anexo.

Conclusão

O objetivo deste estudo foi elaborar uma radiografia a respeito de uma das mais importantes instituições de controle horizontal no sistema político brasileiro: os tribunais de contas. A primeira conclusão que emerge dos dados analisados é de que não existe um sistema de avaliação de contas único ou padronizado dentro do país. As 34 instituições designadas para elaborar tal atividade exercem suas funções de controle a partir de um pano de fundo institucional descentralizado, ainda que exista um grande isomorfismo institucional. As instituições de controle de contas são unidades institucionais independentes entre si e são relativamente livres para moldar o exercício de suas atividades.

Diante de tal marco institucional flexível, os distintos fluxos de avaliação das contas dos diferentes entes da Federação se pautam por regras que podem ser diferenciadas de acordo com as idiosincrasias das localidades, o que, potencialmente, pode prejudicar a capacidade de se exercer uma *accountability* horizontal efetiva. Ainda que as estruturas sejam semelhantes, a liberdade de modificá-las e estabelecer o próprio fluxo de avaliação torna a atividade de controle bastante complexa. Soma-se a esse quadro o fato de que a publicidade dos relatórios de contas também não é completamente disseminada entre as instituições. Em diversos casos, barreiras importantes foram encontradas no acesso à informação, o que indica uma grande opacidade no exercício do controle horizontal. Dessa forma, estudos futuros devem ser voltados para analisar o quanto a possibilidade de mudar as estruturas e regras de funcionamento e fluxos dos diferentes TCs de maneira idiosincrática afetam de fato o exercício do controle.

Um segundo objetivo do estudo foi analisar como as estruturas dos TCs se voltam para a sociedade, possibilitando a formação de um ciclo virtuoso de controle. Ao ser fonte de informação para a cidadania, o direito à informação torna-se fonte de estímulo para o exercício de controle por parte dos conselheiros dos TCs, assim como ajuda a empoderar os indivíduos ao aumentar o conjunto de informação político-administrativa disponível para acesso público, algo que inclusive pode estimular mudanças nos próprios tribunais. Encontramos fortes evidências de que o acesso às informações produzidas pelos TCs não é tão disseminado quanto o necessário para um efetivo exercício do controle horizontal nas diferentes subunidades da Federação.

Ademais, mesmo as escolas de conta, quando existem, ainda estão voltadas sobretudo para o aperfeiçoamento técnico das burocracias especializadas nas atividades de controle de contas e não para a disseminação de informações para a sociedade. É fundamental tornar o vínculo entre TCs e sociedade mais profundo, permanente e com capacidade efetiva de afetar o fluxo de controle e promover reformas institucionais. Em pesquisa futura nos voltaremos para analisar qual a reação da sociedade perante o aumento ou diminuição dos canais de acesso aos TCs, além de como os TCs respondem de maneira efetiva às demandas de maior capacidade de controle vertical por parte da sociedade.

Referências bibliográficas

- ABRUCIO, Fernando; LOUREIRO, Maria R. Finanças públicas, democracia e accountability. In: ARVATE, PAULO; BIDERMAN, CIRO. *Economia do setor público no Brasil*. Elsevier Brasil, 2013. p. 75-102
- BOBBIO, Norberto; NOGUEIRA, Marco Aurélio. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- BRASIL. *Constituição (1824)*. Constituição Política do Império do Brasil. Rio de Janeiro: 1824.
- BRASIL. *Constituição (1889)*. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro: 1889.
- BRASIL. *Constituição (1934)*. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro: 1934.
- BRASIL. *Constituição (1937)*. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro: 1937.
- BRASIL. *Constituição (1946)*. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro: 1946.
- BRASIL. *Constituição (1967)*. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: 1967.
- BRASIL. *Constituição (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: *Senado*, 1988.
- BRELÀZ, Gabriela de; ALVES, Mário A. O processo de institucionalização da participação na Câmara Municipal de São Paulo: uma análise das audiências públicas do orçamento (1990-2010). *Revista de Administração Pública*, v. 47, n. 4, p. 803-826, 2013.
- DYE, Kenneth M.; STAPENHURST, Rick. *Pillars of integrity: the importance of supreme audit institutions in curbing corruption*. Washington, DC: Economic Development Institute of the World Bank, 1998.
- FERNANDES, G. A. A. L.; DE BRELÀZ, Gabriela; ELMAIS, L. The limits of horizontal accountability in LA: the case of audit institutions and subnational governments in Brazil. In: MIDWEST POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION CONFERENCE, 2015, Chicago. *Anais...* Chicago: MPSA, 2015.
- GIBSON, Edward L. Boundary control: Subnational authoritarianism in democratic countries. *World Politics*, v. 58, n. 1, p. 101-132, 2005.
- GOMES, Eduardo. G. M. As agências reguladoras independentes e o Tribunal de Contas da União: conflito de jurisdições? *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 4, p. 615-30, jul/ago. 2006.
- GOMES, M. B. O controle externo de agências reguladoras no Brasil em perspectiva comparativa: lições, eventos recentes e desafios futuros. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 8., 2003, Panamá. *Anais...* Panamá: Clad, out. 2003.

- GRAHAM, Mary. *Democracy by disclosure*. The rise of technopopulism. Washington, DC: *Brookings Institution Press*, 2002.
- HIDALGO, D. F.; CANELLO, J.; LIMA DE OLIVEIRA, Renato. Can politicians police themselves? Natural experimental evidence from Brazil's audit courts. *Comparative Political Studies* (forthcoming).
- LIMA, Luiz H.; MAGRINI, Alessandra. The Brazilian Audit Tribunal's role in improving the federal environmental licensing process. *Environmental Impact Assessment Review*, v. 30, n. 2, p. 108-115, 2010.
- LOUREIRO, Maria Rita *et al.* Do controle interno ao controle social: a múltipla atuação da CGU na democracia brasileira. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 17, n. 60, 2012.
- LOUREIRO, Maria Rita; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho; MORAES, Tiago Cacique. Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil recente. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 4, p. 739-772, jul./ago. 2009.
- MELO, Marcus A. *O controle externo na América Latina*. Instituto Fernando Henrique Cardoso, Maio. 2007.
- MELO, Marcus A; PEREIRA, Carlos; FIGUEIREDO, Carlos M. Political and institucional checks on corruption: explaining the performance of Brazilian audit institutions. *Comparative Political Studies*, v. 42, n. 9, p. 1217-1244, 2009.
- MONTESQUIEU, Charles L. de S. *Do espírito das leis (1748)*. São Paulo: Abril Cultural, 1979.
- O'DONNELL, Guillermo. *Accountability horizontal e novas poliarquias*. *Lua nova*, v. 44, n. 98, p. 27-54, 1998.
- O'DONNELL, Guillermo. Democracia delegativa. *Novos estudos*, v. 31, p. 25-40, 1991.
- PAIVA, N.; SAKAI, J. Quem são os conselheiros dos Tribunais de Contas. *Transparência Brasil*, 2014.
- POLLITT, Christopher; SUMMA, Hilka. Reflexive watchdogs? How supreme audit institutions account for themselves. *Public Administration*, v. 75, n. 2, p. 313-336, 1997.
- RAUPP, Fabiano M.; DE PINHO, José A. G. *Construindo a accountability em câmaras municipais do estado de santa catarina: uma investigação nos portais eletrônicos*. (Tese de Doutorado) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, BA, Brasil, 2011.
- WEITZ-SHAPIO, Rebecca; HINTHORN, Miriam; MORAES, Camila. *Overseeing oversight: the logic of appointments to Brazilian State audit courts*. Working Paper. 2015.
- ROCHA, Arlindo C. A realização da accountability em pareceres prévios do Tribunal de Contas de Santa Catarina. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 47, n. 4, p. 901-25, jul/ago. 2013.
- VAN ZYL, Albert; RAMKUMAR, Vivek; DE RENZIO, Paolo. Responding to the challenges of supreme audit institutions: can legislatures and civil society help?. *U4 Issue*, v. 2009, n. 1, 2009.
- WILLIAMSON, O. E. The economics of organization. *American Journal of Sociology*, v. 87, p. 548-577 (Mandatory) (2,818 Mb). 1981.
- WORLD BANK. *Features and functions of supreme audit institutions*. 2001.

Gustavo Andrey Almeida Lopes Fernandes

Doutor em Economia pela Universidade de São Paulo (USP). Atualmente é professor assistente do Departamento de Gestão Pública da Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (FGV). Contato: gustavo.fernandes@fgv.br

Ivan Filipe Lopes Almeida Fernandes

Doutor em Ciência Política pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (USP). Atualmente é professor do bacharelado em Políticas Públicas e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do ABC (UFABC). Contato: ivan.fernandes@ufabc.edu.br

Marco Carvalho Teixeira

Doutor em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Atualmente é professor-adjunto e pesquisador do Departamento de Gestão Pública da Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (FGV-SP). Contato: marco.teixeira@fgv.br

Anexo I – Ranking dos estados

Estados	Info disponível	ECP curso externo	Material didático	Nota Total
Acre	0	1	0,46	1,46
Alagoas	0	1	0,08	1,08
Amapá	0	0	0,00	0,00
Amazonas	1	0	0,00	1,00
Bahia	1	0,5	0,23	1,73
Ceará	0	0	0,23	0,23
Espírito Santo	0	1	0,08	1,08
Goiás	1	1	0,08	2,08
Maranhão	0	1	0,31	1,31
Mato Grosso	0	1	1,00	2,00
Mato Grosso do Sul	0	1	0,15	1,15
Minas Gerais	0	1	0,69	1,69
Pará	1	1	0,23	2,23
Paraíba	0	1	0,38	1,38
Paraná	1	1	0,15	2,15
Pernambuco	1	1	0,77	2,77
Piauí	0	1	0,00	1,00
Rio de Janeiro	1	0,5	0,54	2,04
Rio Grande do Norte	0	1	0,00	1,00
Rio Grande do Sul	1	1	0,62	2,62
Roraima	0	1	0,54	1,54
Rondônia	0	0	0,00	0,00
Santa Catarina	1	1	1,00	3,00
São Paulo	1	1	1,00	3,00
Sergipe	0	1	0,00	1,00
Tocantins	0	1	0,23	1,23
Distrito Federal	1	0	0,15	1,15

RSP

A quantas anda a gestão de recursos humanos no setor público brasileiro?

Um ensaio a partir das (dis)funções do processo de recrutamento e seleção – os concursos públicos

Fernando de Souza Coelho

Universidade de São Paulo (USP)

Isabela de Oliveira Menon

Universidade de São Paulo (USP)

Este artigo é um balanço sobre a gestão de recursos humanos (GRH) no setor público brasileiro, considerada como área funcional da administração pública e, portanto, como uma das dimensões para uma política pública de gestão. Após algumas provocações na introdução que problematizam a gestão de pessoas nos governos e nas organizações públicas no Brasil, o artigo analisa o processo de recrutamento e seleção, baseado no instituto do concurso público, como uma *proxy* das disfunções na GRH – assinalada pelo exacerbado foco jurídico e por falhas de natureza gerencial. Trata-se de um ensaio que abaliza a existência de um círculo vicioso do concurso público no país, argumenta sobre o anacronismo do modelo vigente dos certames e aponta alguns problemas oriundos da desintegração entre os subsistemas de ingresso no serviço público.

Palavras-chave: gestão de pessoas, concurso público, recrutamento de pessoal, seleção de pessoal, administração pública – Brasil

[Artigo recebido em 4 de junho de 2018. Aprovado em 13 de novembro de 2018.]

¿Cómo está la Gestión de Recursos Humanos en el Sector Público Brasileño? un ensayo basado en las (dis)funciones del proceso de reclutamiento y selección – los concursos públicos.

Este artículo es una reseña sobre la gestión de recursos humanos (GRH) en el sector público brasileño, considerada como área funcional de la administración pública y, por lo tanto, como una de las dimensiones para una política pública de gestión. Después de algunas provocaciones en la introducción que problematizan la gestión de personas en los gobiernos y en las organizaciones públicas en Brasil, el artículo analiza el proceso de reclutamiento y selección, basado en el instituto del concurso público, como una proxy de las disfunciones en la GRH - señalada por el exacerbado foco jurídico y por fallas de naturaleza gerencial. Se trata de un ensayo que abaliza la existencia de un círculo vicioso del concurso público en el país, argumenta sobre el anacronismo del modelo vigente de los certámenes y apunta algunos problemas oriundos de la desintegración entre los subsistemas de ingreso en el servicio público.

Palabras clave: gestión de personas, concurso público, reclutamiento de personal, selección de personal, administración pública - Brasil

How is the Human Resources Management in the Brazilian Public Sector? an essay based on the (dys)functions of the recruitment and selection process - the civil service examinations

This article reviews the human resources management (HRM) of the Brazilian public sector as a functional area of public administration. The study begins by problematizing the management of public organizations and personnel in Brazil. Next, it further analyzes the recruitment and selection process, based on civil service examinations, as a proxy for the dysfunctions in HRM - marked by exacerbated legal focus and managerial failures. The essay emphasizes the existence of a civil service examinations vicious circle in the country, arguing over an anachronism of the current model of events and pointing out to problems arising from the disintegration of the subsystems of entry amid the public service.

Keywords: management, public recruitment, recruitment of staff, selection of personnel, public administration - Brazil management, public recruitment, recruitment of staff, selection of personnel, public administration - Brazil

Introdução

Em 2005, em um artigo que analisou os resultados do Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal (PNAGE)¹, Abrucio afirmou:

(...) o maior problema dos estados está na área de recursos humanos. Primeiro, porque a precariedade da informação é brutal diante da importância do RH para o restante da administração pública. (...) as informações revelam a falta de um quadro capacitado o suficiente para suas funções, ausência de pessoal em diversas áreas, má alocação em outras e envelhecimento da força de trabalho. Tal situação é um empecilho para a implementação das políticas públicas e até mesmo para a realização de reformas administrativas, pois o elemento humano é essencial para transformar a gestão pública (ABRUCIO, 2005, p. 410-411).

Decorridos 15 anos do diagnóstico do PNAGE sobre a ausência de política de recursos humanos nos estados e no Distrito Federal, ressurgiu a questão, desta vez, para todos os níveis de governo do país: a quantas anda a gestão de recursos humanos (GRH) no setor público brasileiro? No quadriênio 2015-2018, o agravamento da crise fiscal recolocou na agenda governamental o debate sobre os ajustes e/ou reformas das despesas de pessoal – isto é, a folha de pagamento e o regime de previdência do funcionalismo público. Todavia, além do rol de problemas macroestruturais na seara da economia dos recursos humanos no Estado brasileiro, empoderados politicamente e visíveis socialmente, temos um elenco de questões da GRH como uma das áreas-meio da gestão pública – na acepção administrativo-institucional –, que, do mesmo modo, necessitam ser (re)pensadas para a modernização da administração pública nacional.

São questões que, embora não estejam no cerne das narrativas políticas e das pautas midiáticas sobre as reformas prementes no Brasil, são fulcrais para a boa gestão da “casa de máquina” no Estado e, por conseguinte, para a qualidade das políticas públicas e o *delivery* dos serviços públicos. Eis algumas indagações

¹ Desenhado no biênio 2001-2002, o PNAGE teve início a partir do primeiro semestre de 2003, com a definição de uma metodologia de assistência técnica aos estados e Distrito Federal promovida pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. O Conselho Nacional de Secretários de Administração (Consad), o Conselho Nacional de Secretários de Planejamento (Conseplan), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Caixa Econômica Federal (CEF) atuaram como parceiros no desenvolvimento do programa. Os trabalhos envolveram, inicialmente, diversos diagnósticos nas unidades da Federação sobre: capacidade de planejamento e gestão de políticas públicas; capacidade de administração de recursos humanos; *status* da modernização da estrutura organizacional e de seus processos administrativos; uso de mecanismos de transparência administrativa e de comunicação social; e *status* da modernização da gestão de informação e integração de sistemas.

da GRH no setor público, na atualidade: como recrutar e selecionar indivíduos vocacionados para o serviço público em vez dos concurreiros? Como alinhar o treinamento e o desenvolvimento de recursos humanos na gestão pública com a estratégia governamental? Como redistribuir a força de trabalho entre as áreas e integrar cargos/carreiras fragmentados? Como estruturar equipes de trabalho comprometidas com programas/projetos em uma organização do trabalho – tipicamente – neotaylorista e sem incentivos pecuniários? Como ordenar a política de recursos humanos do governo e das unidades centrais de recursos humanos com a GRH descentralizada dos órgãos públicos? Como implantar uma gestão do desempenho que não se limite à aplicação de avaliações formais sem efeito?

A resposta para muitas dessas perguntas passa, necessariamente, pela calibragem da histórica abordagem jurídica do funcionamento dos departamentos de pessoal com um *upgrade* da racionalidade e das práticas de gestão de recursos humanos nos governos e nas organizações públicas. Segundo Marconi (2005).

O papel [de longa data] desempenhado pela área de RH dos governos [e das organizações públicas no Brasil] enfatiza duas funções clássicas: o processamento de tarefas administrativas relacionadas aos pagamentos e aos benefícios, bem como a proposição de regras e regulamentos (...), ficando conhecida como departamento de pessoal [ou DP]. De um modo geral, a área acaba sendo gerenciada de forma reativa: uma área que apenas responde a demandas de outras áreas e que parecem estar fora de seu controle (...). [Enfim], uma gestão de problemas, emergencialista, que trabalha constantemente para apagar incêndios (MARCONI, 2005, p. 330-331).

Com essa configuração nitidamente operacional e de estilo balcão de atendimento, a GRH no setor público é – tradicionalmente – uma área-meio com falta de *policy* (orientação estratégica) e programas táticos-gerenciais relegados ao segundo plano, além de historicamente ser sobrepesada pelo legalismo e o corporativismo, obstaculizando a reforma administrativa das suas diretrizes e funcionalidades.

Entretanto, pela metáfora do **copo meio vazio, meio cheio**, a GRH no setor público brasileiro pode, positivamente, ser analisada pelas inovações incrementais e silenciosas que ocorrem nos governos e nas organizações públicas e se caracterizam como boas práticas pontuais na gestão de pessoas. Por estarem espalhadas como protótipos e experiências difusas que não se aglutinam sob o guarda-chuva explícito ou formal de uma reforma, essas ações nem sempre são percebidas em sua magnitude. Obviamente que existe um conjunto de esforços levados a cabo e bom termo por organizações dos três níveis de governo e dos três poderes e que indicam avanços na GRH na máquina pública. Por esse ângulo, o banco de dados de 10 anos do Congresso Consad de Gestão Pública, com um acervo de cerca de 300

trabalhos de GRH² (incluindo experimentos inovadores, práticas bem construídas e casos de referência), ilustra tal processo de melhoria contínua e a existência de uma comunidade de prática.

Em um levantamento realizado por Levy, Coelho e Menon (2017), apresentado durante o X Congresso Consad de Gestão Pública, esses autores analisaram e classificaram os trabalhos de GRH do referido banco de dados. Dos 269 trabalhos apresentados em nove edições do evento (2008-2016), um terço versa sobre gestão por competências e T&D (treinamento e desenvolvimento) no setor público – vide a Tabela 1. Algo explicado, provavelmente, pela agenda da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP), criada pelo Decreto nº 5.707/2006 no Governo Federal, e pela difusão das escolas de governo no Brasil desde a Emenda Constitucional (EC) nº 19/1998. Reclassificando os trabalhos dos 15 temas da Tabela 1 entre os sete subsistemas de GRH de Longo (2007), observa-se que a gestão do desenvolvimento (promoções, capacitações e processos de formação e aprendizagem) e a organização do trabalho (desenho de postos de trabalho e definição de perfis ocupacionais) correspondem a quase 60% dos artigos/relatos do evento – vide a Tabela 2.

Tabela 1 – Classificação dos trabalhos de GRH do Congresso Consad, por tema

Tema / Ano	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total	%
Competências	2	6	7	9	5	9	3	6	4	51	19,0%
Capacitação (T&D)	1	3	0	4	4	10	11	4	3	40	14,9%
Estratégia de RH	0	0	5	6	9	4	2	1	2	29	10,8%
Cargos e carreiras	0	1	5	1	6	4	6	4	1	28	10,4%
Desempenho	1	1	2	8	2	3	0	3	1	21	7,8%
Sistemas de RH	0	2	3	1	3	4	2	1	5	21	7,8%
Clima e cultura	1	1	0	5	2	0	4	0	1	14	5,2%
Ingresso	0	0	2	0	0	3	2	1	3	11	4,1%
Previdência	0	1	0	0	4	1	1	3	0	10	3,7%

² O banco de dados do Congresso Consad de Gestão Pública, incluindo os trabalhos de todas as áreas do evento, totaliza aproximadamente 1500 artigos/relatos apresentados nas suas dez edições entre 2008-2017. O acesso é livre e aberto pelo site: <http://banco.consad.org.br/>.

Liderança	1	1	0	0	3	2	0	2	0	9	3,3%
Remuneração	1	3	2	0	0	3	0	0	0	9	3,3%
Planej./Dim. de RH	0	2	0	0	1	0	1	2	2	8	3,0%
Saúde do servidor	0	0	0	0	5	1	2	0	0	8	3,0%
Inovações em GRH	1	1	2	0	0	1	0	0	0	5	1,9%
Meritocracia	0	1	0	0	1	3	0	0	0	5	1,9%
Total	8	23	28	34	45	48	34	27	22	269	100%

Fonte: Levy, Coelho e Menon (2017).

Tabela 2 – Classificação dos trabalhos de GRH do Congresso Consad, por subsistema

Subsistema / Ano	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total	%
Gestão do desenvolvimento	4	11	9	13	10	23	14	10	7	101	37,5%
Organização do trabalho	1	3	8	7	15	10	4	4	7	59	21,9%
Gestão da remuneração	1	5	7	1	10	8	7	7	1	47	17,5%
Gestão das relações humanas e sociais	1	1	0	5	7	1	6	0	1	22	8,2%
Gestão do desempenho	1	1	2	8	2	3	0	3	1	21	7,8%
Gestão do emprego	0	0	2	0	0	3	2	1	3	11	4,1%
Planejamento de recursos humanos	0	2	0	0	1	0	1	2	2	8	3,0%
Total	8	23	28	34	45	48	34	27	22	269	100%

Fonte: Levy, Coelho e Menon (2017), empregando os subsistemas de Longo (2007).

Considerando, adicionalmente, as abordagens, os objetos e os processos desprovidos de debate nos trabalhos de GRH do Congresso Consad no período, os autores identificaram: a carência de trabalhos com abordagem do comportamento organizacional (*ethos* e cultura, comprometimento/motivação, formação de equipes e sentidos do trabalho) no setor público³; a escassez de trabalhos que tenham

³ Para um trabalho com tal abordagem na literatura nacional, ver, por exemplo, o artigo de Rodrigues *et al.* (2017).

como objeto de estudo as burocracias do nível da rua⁴; e o déficit de trabalhos que discutem o processo de recrutamento e seleção nos governos pelo instituto do concurso público (LEVY; COELHO; MENON, 2017).

A carência da abordagem do comportamento organizacional deriva dos paradigmas burocrático e gerencialista da GRH no setor público brasileiro, de orientação formal e estruturalista, que minimizam recorrentemente as variáveis socioculturais e os aspectos relacionais nas organizações públicas. A escassez de trabalhos sobre a burocracia do nível da rua, prestadora de serviços públicos para os cidadãos, é interpretada pela sua relativa desvalorização social na estrutura hierárquica do serviço público; geralmente, os cargos que são objetos de estudo perfazem a burocracia de médio escalão e são inerentes às carreiras do ciclo de gestão. E o déficit de trabalhos sobre concursos públicos deve-se à primazia da lógica jurídico-legal na seleção de pessoal no serviço público; no caso, é como se o instituto jurídico, rígido e estanque, fosse impermeável aos instrumentos de GRH. Salientemos que as reformas de segunda geração na administração pública nacional avançaram em diversos *fronts* da gestão governamental, como observado neste século nos processos de governo eletrônico, sistemas de atendimento ao cidadão e licitações. Sem embargo, os ajustes e mudanças modernizantes e/ou desburocratizantes ainda não alcançaram, plenamente, os processos de seleção e recrutamento no setor público.

Um debate que urge, por exemplo, é como o modelo de gestão por competência – diferente do padrão de qualificação – tem se justaposto no subsistema de seleção de pessoal no serviço público brasileiro. No instituto do concurso público, uma das interrogações é como transmutar as atribuições/funções do cargo previstas em edital em competências individuais passíveis de serem aferidas nas provas dos certames. Ou, em uma perspectiva mais ampla, como inovar nos mecanismos de ingresso no serviço público?

Neste artigo, para se refletir sobre a gestão de recursos humanos no setor público brasileiro no momento hodierno, analisar-se-á o processo de recrutamento e seleção. Jogando luz na “porta de entrada” convencional, este ensaio pressupõe o instituto do concurso público como uma *proxy* das disfunções na GRH no serviço público – assinalada pelo exacerbado foco jurídico e por falhas de natureza gerencial que distorcem as etapas de ingresso.

Assim, na sequência, a seção 2 abaliza a existência de um círculo vicioso do concurso público no Brasil, argumenta sobre o anacronismo do modelo vigente dos certames e aponta os problemas oriundos da desintegração entre os subsistemas

⁴ Para a ilustração de um trabalho com tal objeto de estudo em âmbito doméstico, ver a tese de doutorado de Lotta (2010).

de ingresso no serviço público. A seção 3, à guisa de conclusão, apresenta as considerações finais – no caso, uma síntese da problemática atual da GRH no Estado brasileiro e algumas implicações gerenciais para se repensar o instituto do concurso público no país.

O concurso público como proxy das disfunções na GRH no serviço público⁵

No Brasil o concurso público é o instituto jurídico que representa a noção de mérito na seleção de pessoal na administração pública, baseado no ordenamento constitucional – com a consagração de seus princípios – para o preenchimento de cargo ou emprego público. Diversas são as conceituações quanto ao instituto do concurso público dadas pelos juristas do Direito Administrativo no país, as quais variam em um *continuum* entre definições objetivas, baseadas nos princípios da Constituição Federal (CF) de 1998; e definições subjetivas, fundadas em interpretações referentes aos atos que consubstanciam os certames em um procedimento administrativo.

Entre as definições objetivas, Meirelles (1999) enuncia o concurso público como:

(...) o meio técnico posto à disposição da administração pública para obter-se moralidade, eficiência e aperfeiçoamento do serviço público e, ao mesmo tempo, propiciar igual oportunidade a todos interessados que atendam aos requisitos da lei, fixados de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou do emprego, consoante determina o artigo 37, inciso II, da Constituição Federal (MEIRELLES, 1999, p. 419).

Concernente às definições subjetivas, Carvalho Filho (2007) concebe o concurso público como:

(...) o procedimento administrativo que tem por fim aferir as aptidões pessoais e selecionar os melhores candidatos para acesso aos cargos e empregos públicos. Na aferição pessoal, o Estado verifica a capacidade intelectual, física e psíquica de interessados em ocupar funções públicas e no aspecto seletivo são escolhidos aqueles que ultrapassam as barreiras opostas no procedimento, obedecida sempre a ordem de classificação (CARVALHO FILHO, 2007, p. 554).

⁵ Esta seção é uma versão modificada e atualizada de capítulo intitulado *Repensando os concursos públicos no Brasil: subsídios para discussão à luz da gestão de pessoas no setor público*, de autoria de Fernando de Souza Coelho – primeiro autor deste artigo –, integrante do livro *Uma nova gestão é possível*. A obra foi organizada por Ivany Bassotti, Sandra Pinto e Thiago Santos, e publicada pelas Edições Fundap em 2015. Como a impressão da primeira edição está esgotada, e não há como ocorrer uma reimpressão pela extinção da Fundap, o texto do capítulo foi ajustado para este artigo como unidade de análise da GRH no serviço público do país – no caso, o processo de recrutamento e seleção.

Considerando esses dois conceitos jurídico-administrativistas relativos a concurso público, independente de o primeiro alicerçar-se em uma definição objetiva e o segundo assentar-se em uma definição subjetiva, ambos asseveram o desígnio de tal instituto como: (a) direito de igualdade entre os cidadãos no acesso aos cargos e empregos públicos, em contraposição às discriminações e aos favorecimentos; e (b) busca da garantia da seleção de candidatos que estejam aptos e sejam capacitados para o exercício de uma função pública, em prol de qualidade na prestação dos serviços públicos e na provisão das políticas públicas.

Todavia, ainda que a doutrina dos concursos públicos se fundamente, sobretudo, nos princípios de impessoalidade e da eficiência tal como exposto, muitos de seus processos e resultados são disfuncionais na administração pública brasileira nas últimas décadas. Com a retomada da contratação de funcionários públicos no país a partir de meados dos anos 1990 na União, e com o crescimento e a diversificação dos certames nos três níveis de governo – após o ajuste fiscal – nos anos 2000⁶, eclodiram várias disfuncionalidades nos concursos públicos, sobretudo no nível subnacional, marcadas por deformidades de planejamento, irregularidades de organização e anormalidades na finalidade em organizações públicas de alguns estados e de muitos municípios.

Obviamente que, em qualquer estrutura social racional-legal, sempre é observável (e, em alguns casos, tolerável) um determinado grau ou nível de disfunção. Afinal, como nos ensina Merton (1959), as organizações burocráticas apresentam, comumente, algumas consequências imprevistas ou indesejadas oriundas das contradições entre a prescrição formal das estruturas/processos e o arranjo informal dos comportamentos administrativos, quer dizer, as disfunções burocráticas. Contudo, no que se refere ao instituto do concurso público no Brasil, alguns autores/estudos evidenciam numerosas imperfeições e, por conseguinte, atestam a crise desse modelo de seleção de pessoal no setor público, urgindo a sua reforma administrativa e/ou inovações na sua aplicação.

Muitos juristas, por exemplo, amparados em casos de concursos públicos que desobedecem aos princípios constitucionais e violam o objetivo fundamental de sua realização, bem como constatando a recorrente judicialização dos certames e sua jurisprudência, defendem a regulamentação por uma lei nacional dos concursos

⁶ Comparando o número de funcionários públicos no Brasil, nos três níveis de governo, no intervalo entre 1995 e 2015, observa-se um crescimento de 57%. Na União a força de trabalho aumentou de cerca 1,4 milhões para aproximadamente 2,1 milhões de funcionários. O funcionalismo público estadual, por sua vez, manteve em torno de 3,3 milhões de funcionários no período. A gestão pública municipal ampliou, significativamente, o quadro de pessoal de 2,9 milhões para 6,5 milhões de funcionários, resultado das suas competências na Constituição Federal de 1988 e da descentralização das políticas públicas (BOLETIM ESTATÍSTICO DE PESSOAL/MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2015; MUNIC E ESTADIC/IBGE, 2015).

públicos. Em linhas gerais, o argumento é que as diretrizes da Constituição Federal são insuficientes para normatizar os certames. Ilustrativamente, Sousa (2011, p. 119), em sua dissertação de mestrado apoiada na doutrina de Márcio Barbosa Maia e Ronaldo Pinheiro de Queiroz sobre o regime jurídico dos concursos públicos e seu controle jurisdicional, afirma que **“a ausência de regras claras sobre as etapas procedimentais dos certames, os prazos, as condições legais para sua deflagração, a constituição das bancas examinadoras, a elaboração dos editais, entre outros (...)”** são hiatos para um ordenamento jurídico infraconstitucional dos concursos públicos.

Nesse caso, a crítica ao modelo de concursos públicos refere-se às disfunções burocráticas de arbitrariedade nos processos de seleção de pessoal e, principalmente, à insegurança jurídica para os candidatos pela ausência de uma legislação específica e/ou padronizada. Tal debate aventa regras para os concursos públicos que norteiem os direitos e deveres dos candidatos (e dos aprovados), da organização pública contratante, das instituições que realizam a prova e das bancas avaliadoras. Concretamente, algo que regulamente o artigo 37, inciso II, da Constituição Federal (CF), estabelecendo uma norma intermediária entre os princípios jurídicos aplicáveis aos concursos públicos e os editais que regem os certames.

No rol de imprecisões que requerem normatização, com jurisprudência nos tribunais, encontram-se: (a) a estipulação do prazo de divulgação do edital; (b) a convenção dos atos de interposição de recursos e de anulação de questões nas provas; (c) a apresentação de diploma na inscrição ou posse; (d) o direito do aprovado à nomeação dentro do número de vagas previstas em edital; (e) a preterição de candidato aprovado, dentro do prazo de validade do certame, pela contratação de mão de obra precária para o cargo; e (e) a aplicação de concurso público para cadastro de reserva.

Desde meados da primeira década dos anos 2000, no bojo da realização de inúmeros concursos públicos no Brasil com muitas judicializações, surgem iniciativas de projetos de lei no Congresso Nacional para o regramento dos concursos públicos na União. Dentre essas iniciativas, em 2010, desponta a tramitação do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 74/2010, que, em 2013, após algumas emendas e uma audiência pública, teve um substitutivo aprovado, conhecido como **Lei Geral dos Concursos Públicos** ou **Estatuto dos Concursos Públicos**. Enviado para a apreciação da Câmara dos Deputados desde o segundo semestre de 2013 sob o PL nº 6004/2013, o projeto de lei, no aguardo de votação em regime de prioridade, estipula alguns preceitos como: (a) a proibição de concursos públicos para a formação de cadastro de reserva; (b) a determinação do prazo mínimo de 90 dias entre a publicação

do edital e a realização das provas; (c) o impedimento de que a instituição que realiza a prova delegue a organização para terceiros; (d) a previsão de indenização aos candidatos em caso de anulação do certame; e (e) o direito à nomeação de candidatos aprovados em concurso público, caso o órgão contrate temporários ou terceiros no decorrer do prazo de validade do certame para exercerem as funções previstas no edital.

Entretanto, imaginemos que o PL nº 6004/2013 seja aprovado pela Câmara dos Deputados e que tal lei, de abrangência federal⁷, seja um parâmetro para que os estados e municípios editem legislações assemelhadas. Logo, as disfunções burocráticas do instituto do concurso público no país estariam plenamente resolvidas? Absolutamente, a resposta é não! Seria dirimida, sim, a insegurança jurídica dos concursos públicos e assegurado o direito dos candidatos, como defendem entidades como a Associação Nacional de Proteção e Apoio aos Concursos (Anpac), o Movimento pela Moralização dos Concursos (MMC) e a Associação Nacional dos Concurseiros (Andacom).

Enfim, nosso pressuposto é de que o aperfeiçoamento do modelo de concurso público como instituto jurídico para contratar as pessoas aptas e capacitadas para o serviço público depende, além de um *upgrade* do marco legal, de instrumentos de gestão de recursos humanos no setor público que estejam integrados e sejam compatíveis com o (novo) ideário de profissionalização da administração pública contemporânea.

O círculo vicioso do concurso público no Brasil

Em adição ao debate tradicional dos administrativistas para a melhoria do instituto jurídico do concurso público no Brasil, faz-se mister uma discussão sobre a modernização de seu modelo conforme o *framework* da gestão de recursos humanos no setor público. Essa abordagem não relativiza a importância da dimensão jurídico-legal em tal reflexão, mas a complementa com uma perspectiva de instrumentos gerenciais cabíveis à administração de pessoal nas organizações públicas.

Inclusive, algumas das questões que advêm da abordagem de gestão de recursos humanos no setor público para (re)pensar os concursos públicos no país são compartilhadas por alguns juristas, sejam do Direito Administrativo, sejam da Sociologia do Direito. Ademais, como a literatura sobre concursos públicos é

⁷ A União não tem competência para legislar sobre normas relativas aos concursos públicos para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais dos estados e municípios. Seria necessário um projeto de emenda à Constituição (PEC) que incluísse tal competência para a União, o que ocorreu, por exemplo, com o instituto de licitações/contratos.

incipiente na área de gestão de pessoas, nota-se que algumas das ideias que ecoam sobre a crise do modelo de concursos públicos – em adição ao marco legal – procedem de acadêmicos do Direito.

Nesse sentido, uma contribuição nesta década é o estudo levado a cabo por um conjunto de pesquisadores da Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro (FGV-RJ) e da Universidade Federal Fluminense (UFF), intitulado *Processos seletivos para a contratação de servidores públicos: Brasil, o país dos concursos?*, sob a coordenação do Prof. Dr. Fernando de Castro Fontainha. O trabalho integrou o projeto *Pensando o Direito*, organizado pela Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL), do Ministério da Justiça (MJ), com apoio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), e contém um acervo de investigações de enfoque interdisciplinar e de cunho empírico sobre temas atinentes ao melhoramento da máquina administrativa no Estado brasileiro, abrangendo, entre outros assuntos, os concursos públicos.

De caráter aplicado e abordando os concursos públicos no Brasil como matéria não estritamente jurídica, a investigação supracitada de Fontainha *et al.* (2013) levanta, de modo denodado, a hipótese de que os concursos públicos no país na última década foram **“(...) organizados a partir de uma ideologia concurseira (...); [e concluem] que a crise do modelo [desse instituto jurídico] pede superação; da crise, não do modelo”** (FONTAINHA *et al.*, 2013, p. 371-373). Os autores se valem do neologismo **concurseiro** para caracterizar uma **ideologia concurseira** – em contraposição à ideologia acadêmica da burocracia organizacional e à ideologia profissional da burocracia profissional⁸ –, na qual:

(...) a tônica fundamental das seleções de funcionários públicos é completamente autorreferenciada nas estratégias dos candidatos, nos discursos de legitimação, na forma de organização e no projeto institucional, o que acarreta enorme prejuízo de recursos financeiros e humanos para a Administração Pública (FONTAINHA *et al.*, 2013, p. 298).

⁸ A burocracia organizacional, com grande tradição na França e na Alemanha, baseia-se em um recrutamento acadêmico que atrela o ingresso no serviço público à conclusão de cursos universitários específicos e/ou à realização de programas de formação em escolas de governo. No Brasil, um exemplo é a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental no Estado de Minas Gerais, cujo ingresso é condicionado à aprovação no vestibular e a realização do Curso Superior de Administração Pública (CSAP) ministrado pela Escola de Governo da Fundação João Pinheiro (EG-FJP/MG); outros exemplos são a carreira diplomática e as escolas militares de formação de oficiais nas forças armadas e na polícia militar. Já a burocracia profissional orienta-se pela experiência/treinamento profissional e pelo recrutamento aberto, desvinculados de um compromisso antecipado com a carreira no setor público. Tem forte institucionalização em países como Estados Unidos e Canadá. No Brasil, sua adoção é incipiente, permeando o debate mais recente sobre critérios para a nomeação de dirigentes públicos e formas alternativas de contratação de burocratas de médio escalão como programas de liderança pública, *trainees* e residência para ocupar cargos de Direção e Assessoramento (DAS) no setor público; para uma ilustração pela literatura, ver Lamelo *et al.* (2017).

A comunicação dessa pesquisa repercutiu de maneira ampla na imprensa nacional no triênio 2013-2015, visto que muitos dos seus achados confrontavam o senso comum sobre a contratação de funcionários públicos, bem como suas propostas de alterações no modelo de concurso público preconizavam inovações; desde novos critérios para taxas/formas/condições de inscrição, até novos parâmetros para a escolha de tipos de provas e a inclusão de habilidades nos instrumentos de avaliação, passando por novos métodos para escolha das bancas examinadoras e a exigência de formação inicial dos aprovados acoplada ao estágio probatório. De acordo com os proponentes, essas mudanças visam a **“(...) frear radicalmente a ideologia concurseira”** (FONTAINHA *et al.*, 2013, p. 392), causando anomalias nos processos e, por conseguinte, nos resultados de seleção de pessoal na administração pública brasileira.

Reproduzida de forma maciça na práxis do concurso público no país, a ideologia concurseira captura não apenas os certames, mas todo o sistema envolto ao ingresso no serviço público, aprisionando, no limite, a própria (in)capacidade estatal de gerenciamento estratégico e/ou tático do sistema de recursos humanos e de seus subsistemas. Dentre os fenômenos derivados de tal lógica, assinalam-se quatro ocorrências que se entrelaçam em uma espécie de círculo vicioso dos concursos públicos no Brasil.

A primeira ocorrência é a insuficiência ou ausência de um *ethos* de serviço público que abre espaço para o predomínio de uma retórica segundo a qual os concursos públicos invariavelmente recrutam e selecionam os indivíduos mais preparados e com maior aptidão para realizar as funções públicas. Essa crença coletiva em torno do instituto jurídico fomenta algumas disfuncionalidades nos certames ao enfatizar, em demasia, o direito dos indivíduos em detrimento dos aspectos substantivos da seleção de pessoal no setor público. Isto é, nas palavras de Fontainha *et al.* (2013, p. 293), os concursos públicos se postam na sociedade brasileira mais como **“um efeito colateral de uma marcha pela igualdade”** em combate ao modelo patrimonial e à gramática política do clientelismo. E, no esteio desse entendimento, o espírito dos certames reverbera o foco dos candidatos que, mormente, se transfiguram em concurseiros⁹.

⁹ Saliencia-se que os candidatos concurseiros se diferenciam dos candidatos concursandos. Os concurseiros, retratados no artigo de Albrecht e Krawulski (2011), são candidatos que *a priori* aspiram a estabilidade e salários – comparativamente – altos no setor público, independente da vocação para o trabalho e com obstinação pela aprovação em um primeiro certame. Já os concursandos, por sua vez, buscam por excelência realizar sua vocação no serviço público e encaram o concurso público como uma etapa pré-laboral, ou seja, uma condição *sine qua non* para a realização profissional.

Enfim, a hegemonia do viés concursário no país tanto dissemina a noção de mérito circunscrita somente à aprovação e colocação nos certames, como bloqueia o pensamento em torno da modernização do modelo de concurso público e da adoção de formas alternativas de recrutamento e seleção no setor público baseadas nos legados da burocracia organizacional e profissional.

A segunda ocorrência é a indústria do concurso público, cujo elo principal são os cursinhos na modalidade presencial e a distância, alguns dos quais se transformam em cursos de pós-graduação *lato sensu* orientados para os concursos públicos de nível superior, integrando a preparação para as provas de conhecimento com a titulação – em nível de especialização – para pontuação nas provas de diplomas/títulos. Ao redor desse elo se desenvolvem os mercados: (a) editorial e gráfico, para a confecção de apostilas, livros, jornais/revistas e *sites/blogs* especializados em concursos públicos; (b) audiovisual, para a produção de videoaulas; (c) de admissão de instrutores, professores e palestrantes, alguns dos quais se transformam em **gurus** dos concursos públicos pela sua popularização ancorada em “receitas de sucesso para ser aprovado”; (d) de serviços de inscrições, viagens e hospedagens para a realização dos certames; e (e) de contratação de empresas para elaboração e aplicação das provas, algumas das quais com apelo mercadológico que deturpa a natureza dos processos de seleção. Em números, trata-se de uma cadeia produtiva que movimenta uma cifra estimada em R\$ 20 bilhões/ano, estimulada pela oferta, em média, de 60 mil vagas/ano distribuídas por centenas de concursos públicos pelo país afora que totalizam milhões de inscrições (COELHO, 2018).

Aproveitando-se do imaginário dos brasileiros em torno do emprego público, alimentado pelo sonho por estabilidade, pela ideia de salário garantido e pela alternativa de ocupação em períodos anticíclicos da economia nacional – quando há escassez de postos de trabalho no setor privado e aumenta a taxa de desemprego –, os concursos públicos são divulgados incessantemente pela mídia em chamadas do tipo **“Tantas mil vagas previstas para os concursos neste ano”** ou **“Saíram os editais dos concursos mais esperados neste ano”**. Tais notícias são acompanhadas de anúncios de empresas de preparação que reforçam a idealização do concurso público como tábua de salvação para a vida profissional e comercializam uma gama de produtos/serviços pertinentes aos certames. De feição caricatural, essa representação social dos concursos públicos é tão arraigada na cultura brasileira, que até o cinema doméstico se baseou nas agruras e vicissitudes enfrentadas pelos candidatos a concursos públicos no país como enredo para uma comédia – o filme *O Concurso* (2013), dirigido por Pedro Vasconcelos.

A indústria do concurso, apesar de contribuir para a geração de trabalho e renda e a arrecadação de tributos, deixa transparecer um *modus operandi* que corporifica

o dogma concursário e dilui o *ethos* do serviço público. Isso, sem citar, outrossim, as aberrações como os pacotes caça-níqueis com supostas “fórmulas mágicas” para a aprovação dos candidatos e – pasmem! – a mercantilização de artefatos como assessoria para elaboração e intercessão incondicional de recursos nos certames.

Aproveitando-se da menção sobre os recursos nos concursos públicos, desvela-se a terceira ocorrência, qual seja: a crescente judicialização dos certames (OLIVEIRA, 2017). É até em certa medida compreensível, diante da relevância social da seleção de pessoal no setor público, que surjam muitos litígios na defesa de interesses das partes envolvidas, quais sejam: os candidatos, as instituições organizadoras dos certames e o poder público contratante. Por um lado, sabe-se que parte do processo de judicialização refere-se a controle de legalidade dos certames conduzidos de forma ilícita e/ou que apresentam brechas que ocasionam insegurança jurídica para os candidatos. Essas situações tendem a ser minimizadas, talvez, perante a aprovação da aludida Lei Geral dos Concursos Públicos. Por outro lado, percebem-se também exageros em algumas intervenções do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos órgãos de Controle Externo nos concursos públicos, configurando ingerências na discricionariedade administrativa do contratante; nesses casos, são típicas as controvérsias em torno dos tipos de provas aplicadas e dos critérios de avaliação utilizados, com o *trade-off* entre o direito dos candidatos à isonomia e a subjetividade intrínseca a alguns instrumentos qualitativos de aferição de competências pessoais em exames discursivos e práticos.

O fato é que o excesso de interferência das supratranscritas organizações nos concursos públicos no país acaba inibindo a inovação tanto nas formas de elaborar o edital dos certames como nos processos de avaliação dos candidatos. Ou seja, a judicialização, em conjunto com a ideologia concursária, ergueu uma barreira artificial à inclusão de novas dimensões – tal como a aferição de habilidades e outros atributos – na seleção de pessoal no setor público brasileiro.

Pode-se deduzir que a aflição com o questionamento judicial dos certames arraigou o paradigma da qualificação nos concursos públicos, baseado no domínio simples de conteúdos, em detrimento do modelo de competências que pressupõe a mobilização do conhecimento para a resolução de problemas em determinados contextos – o saber agir/fazer/ser. Extremando o argumento, pode-se conjecturar que, muitas vezes, os cursinhos preparatórios e seus professores ditam socialmente o padrão de provas; as bancas de avaliação, temendo uma enxurrada de recursos, apoiam-se nessas referências, ou mesmo repetem o modelo de provas anteriores, o que torna o formato e o conteúdo das questões bastante previsíveis.

A quarta ocorrência é a secundarização da inteligência de gestão de recursos humanos nos governos e nas organizações públicas. Independente do receio de

judicialização dos certames, é perceptível a conversão dos editais em um instrumento jurídico por excelência, pouco refletindo sobre as funções e as atribuições do cargo ou emprego em contratação à luz das boas práticas de gestão de recursos humanos no setor público. Em tese, os concursos públicos exitosos em terras brasileiras passaram a ser aqueles que não são judicializados (foco operacional na celeridade temporal e no baixo custo), em vez daqueles que recrutam as pessoas mais bem preparadas para exercerem uma dada atividade (delineamento estratégico para o resultado). Sobre essa proposição, Fontainha *et al.* (2013, p. 385) corroboram que o instituto jurídico do concurso público no Brasil transformou-se em um fim em si mesmo, **“(...) tendo perdido a característica central de meio para alcançar um fim: a seleção da pessoa mais adequada”**.

Mesmo com a existência de áreas de GRH nas organizações públicas, frequentemente a “palavra final” sobre os concursos públicos é prerrogativa dos departamentos jurídicos, os quais fazem uma análise dos editais do ponto de vista de sua coesão legal e, às vezes, adentram até em proposituras que se coadunam com as exigências das corporações de ofício – como a de direcionar o certame para uma determinada categoria profissional. Cabe ressaltar que a contenda de alguns órgãos de classe em torno dos concursos públicos se, por um lado, combate os privilégios do clientelismo ao exigir certames ilibados para acesso aos cargos e empregos públicos, por outro lado, defende os caprichos do corporativismo nos editais através da reserva de mercado para ingresso em um *pool* de funções destinadas a alguma(s) profissão(ões). Vale salientar que, assim como o clientelismo, o corporativismo é uma gramática política que fere o universalismo de procedimentos e o ideal republicano. Ademais, no caso em tela, contraria as boas práticas de GRH que recomendam o *design* de carreiras mais largas e multifuncionais no setor público.

Um exemplo são os concursos públicos de nível superior, cujas funções se referem às atribuições de gestão governamental (áreas funcionais em organizações públicas) e ciclo de políticas públicas (processo de formulação, implementação e avaliação de programas governamentais). A administração pública brasileira em geral – desde a concepção da carreira de EPPGG federal em 1988 – compreende que tal ocupação é dissociada de uma profissão e molda concursos públicos abertos aos profissionais de nível superior nas atividades típicas do ciclo de gestão, com o objetivo de recrutar indivíduos procedentes de diversas áreas de formação acadêmica e, assim, formar equipes de trabalho multidisciplinares para atuarem em programas/projetos transversais. Não obstante, esses concursos públicos sofrem – repetidamente – processos de embargo por alguns órgãos de classe que entendem que essas atividades são de direito privativo de sua profissão. Nos níveis federal e estadual, comumente, os órgãos de classe perdem com tal argumentação nos

processos judiciais, mas, em nível municipal, às vezes, conseguem influir nos editais e até impugnar os certames¹⁰.

Em outras palavras, o enfoque operacional nos concursos públicos, restrito à praxe do departamento de pessoal, somado aos arroubos corporativistas e à sobreposição da interpretação jurídico-legal à racionalidade administrativo-gerencial, é uma realidade, sobretudo, em nível subnacional. Em alguns estados e nos municípios de pequeno e médio porte, a ausência de massa crítica para o planejamento dos certames e o foco nas variáveis tempo e custo em sua execução facilitam a sua captura pelos órgãos de classe e incentivam o mimetismo de editais e o *copy paste* de provas dentro da cultura do “sempre fizemos assim!”, como pressupõe o modelo **lata de lixo**¹¹ e/ou configurando-se como uma ação sem reflexão – tal como se fosse uma rotina.

Mesmo em governos e organizações públicas em que a GRH têm uma orientação mais estratégica ou, no mínimo, tática, o modelo de concurso público sofre com a fragmentação entre os processos administrativos de preparação do edital, divulgação do certame para o público, contratação de empresa organizadora, elaboração dos exames, correção das provas, formação inicial dos contratados, acolhimento dos novos funcionários e realização do estágio probatório, ocasionando uma série de distorções no ingresso no serviço público. O desalinhamento entre os subsistemas de planejamento da força de trabalho, seleção de pessoal, alocação funcional e gestão do desempenho no estágio probatório são *per si* falhas na GRH no setor público advindas da falta de coordenação de suas tarefas que se autonomizam – erroneamente – em rotinas funcionais inertes, herméticas e incomunicáveis. Essas

¹⁰ Um exemplo hodierno de medida antiquada oriunda da defesa institucional de uma corporação de ofício é o Projeto de Lei do Senado nº 439/2015. Em tramitação, esse PLS " (...) estabelece que cargos e funções com atribuições voltadas para os campos da Administração, em organizações privadas, não governamentais e públicas, somente poderão ser providos por Tecnólogos e Administradores profissionais regulares na forma da lei, que ficam obrigados a comprovar, anualmente, perante organização empregadora, a regularidade com o Conselho Regional de Administração – CRA". Com chances remotas de aprovação até pela sua divergência com a prática social da gestão empresarial e mesmo da gestão pública, o teor do PLS denota *per si* o enlevo corporativo.

¹¹ O modelo **lata de lixo** ou *garbage can*, desenvolvido por Cohen, March e Olsen (1972), interpreta que a tomada de decisão organizacional é feita como se as alternativas estivessem em uma lata de lixo. Neste caso, as soluções não seriam detidamente analisadas e dependeriam do leque de soluções que os gestores possuem no momento. Logo, a compreensão do problema e das soluções é limitada, e as organizações acabam por operar em um sistema de tentativa e erro. No limite, o modelo subentende que soluções procuram por problemas. No caso do instituto jurídico do concurso público no Brasil, esse modelo reflete as falhas de inteligência na GRH no setor público, sobretudo nos pequenos e médios municípios. Diante de *gaps* de capacidade administrativa nas prefeituras, órgãos de classe e conselhos profissionais ofertam para os prefeitos e secretários municipais *kits* de concursos públicos com editais e provas sem custo financeiro, mas com um aprisionamento, qual seja: os editais preveem reserva de mercado para uma profissão e/ou as provas são pautadas em conteúdos programáticos típicos da formação acadêmica de uma determinada categoria profissional.

falhas se somam à secundarização da inteligência de GRH e retroalimentam o círculo vicioso do modelo de concurso público no Brasil, alentando a insuficiência ou ausência de um *ethos* de serviço público. A Figura 1 ilustra essa interpretação do círculo vicioso sobre os concursos públicos no país.

Figura 1 – Círculo vicioso do modelo atual de concurso público no Brasil



Fonte: adaptado de Coelho (2015, p. 77).

Dos quatro aspectos fáticos que conformam tal círculo vicioso, a secundarização de inteligência da GRH no setor público do país – e suas falhas – são aprofundadas a seguir, abordando-se a defasagem do modelo vigente de concursos públicos e a desintegração entre os subsistemas de gestão de recursos humanos relacionados com o ingresso nos governos e/ou organizações públicas.

O anacronismo do modelo vigente de concurso público no Brasil

Um retorno às origens do concurso público relaciona, inexoravelmente, a adoção desse instituto com os esforços de implantação do modelo burocrático, de inspiração weberiana, cujos princípios de impessoalidade, formalismo e meritocracia engendram procedimentos de racionalização para a entrada no serviço público como um antídoto contra as práticas patrimonialistas. Fenômeno típico do

século 20¹² em diversos países, o surgimento dos primeiros certames traduzia os ideais de uma administração pública racional-legal em uma política de recursos humanos macrogovernamental ou, no mínimo, em diretrizes oficiais para a seleção de pessoal em algumas áreas do setor público.

No Brasil, o despontar dessa história é amplamente conhecido; refere-se à reforma administrativa do Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), no âmbito do Governo Vargas, na década 1930. Surgem, na ocasião, as primeiras carreiras burocráticas com acesso por concurso público no Governo Federal, mas o alcance é limitado a alguns órgãos. Como afirma Bresser-Pereira (1995) em seu diagnóstico da gestão pública nacional para o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado:

No que diz respeito à administração de pessoal, o DASP representou a tentativa de formação da burocracia [na administração pública federal], baseada no mérito profissional. Entretanto, embora tenham sido valorizados instrumentos importantes, tais como o concurso público e o treinamento, não se chegou a adotar consistentemente uma política de recursos humanos que respondesse às necessidades do Estado. O patrimonialismo, embora em processo de transformação, mantinha ainda sua própria força no quadro político brasileiro. O coronelismo dava lugar ao clientelismo e ao fisiologismo (BRESSER-PEREIRA, 1995, p. 19).

Juridicamente, o instituto do concurso público é previsto no país desde a Constituição de 1934. Na oportunidade, em contrapartida ao sistema discricionário de contratação de funcionários públicos, em vigor desde o Império e de legado colonial, é legislado o provimento de cargos públicos sob os auspícios da igualdade e da imparcialidade. O artigo 168 da CF de 1934 reconheceu que: “os cargos públicos são acessíveis a todos os brasileiros, sem distinção de sexo ou estado civil, observadas as condições que a lei estatuir”. E, complementando, o artigo 170 afirmara que: “a primeira investidura nos postos de carreira das repartições administrativas, e nos demais que a lei determinar, efetuar-se-á depois de exame de sanidade e concurso de provas e títulos” (SOUSA, 2011).

As Constituições Federais de 1937 e 1946, com alguns ajustes, conservaram a compreensão da CF de 1934 sobre os concursos públicos, e a aplicação de tal instituto no país ocorreu à luz de um modelo burocrático incompleto,

¹² Embora o instituto do concurso público se espalhe no século 20, suas raízes remontam ao século 19 e se coadunam com o Estado de Direito e o princípio da igualdade nas relações jurídicas civis em países como França e Estados Unidos. O objetivo era diminuir as condições particularísticas de privilégios na admissão de funcionários públicos, tais como a hereditariedade, o nepotismo, a compra/venda e arrendamento de cargos e a nomeação pela patronagem que marcou as monarquias absolutistas.

no qual o uso dos cargos de livre provimento se tornou regra e não exceção, impulsionado pela patronagem e pelo nepotismo. Não obstante, os certames, quando utilizados pela administração pública brasileira – sobretudo, em nível federal e estadual –, eram aderentes ao paradigma de recursos humanos no setor público da época, a saber: predomínio de cargos (sem estruturas de carreiras), ênfase na especialização funcional com *design* ocupacional estreito, vinculação institucional verticalizada, associação entre ocupação e profissão, abordagem da qualificação com viés conteudista, desenvolvimento profissional atrelado aos critérios de antiguidade e conformidade, foco em valores coletivos (*esprit de corps*) da burocracia, entre outros.

Na sequência, as Constituições Federais de 1967 e 1988¹³, independente das várias alterações no regramento sobre ingresso nos cargos públicos e nos empregos públicos, mantiveram as características do instituto do concurso público, cuja prática contemporânea preservou a diretriz/visão tradicional de gestão de pessoas na administração pública. Embora se observem inovações gerenciais em concursos públicos de diferentes níveis de governo e em uma variedade de organizações públicas do país nos últimos 20 anos, percebe-se – em larga escala – uma defasagem dos certames em relação aos novos ditames da gestão de recursos humanos no setor público, quais sejam: ingresso em carreiras, espaço de atuação largo e atribuições multitarefas, vinculação institucional mais ampla e maior mobilidade interorganizacional, dissociação de uma única profissão e escopo profissiográfico generalista, abordagem de competências técnicas e gerenciais, desempenho individual na função como critério de promoção, orientação pelo *ethos* de serviço público etc. Logo, como os concursos públicos moldados por essas características são, de maneira patente, a minoria no país nos dias correntes, pode-se intuir que o processo de seleção de pessoal no setor público brasileiro padece de uma condição de obsolescência.

De uma perspectiva mais abrangente, esse descompasso entre a práxis do concurso público no Brasil e os pressupostos das transformações recentes da gestão de pessoas no setor público – descritos por Longo (2007) pelo binômio mérito e flexibilidade – é revelador do arraigamento da concepção de profissionalização na administração pública do país apenas pela noção clássica de mérito. Dito de outra maneira, estamos enclausurados no ideário fundante de profissionalização da administração pública que condiciona a sua existência exclusivamente ao grau de institucionalização da burocracia pelos moldes weberianos, dentro da tradição de formação de corpos profissionais permanentes e estáveis que têm como normativa a dicotomia entre política e administração.

¹³ Para um compêndio sobre o instituto do concurso público no Brasil nas diversas Constituições Federais do país, ver o capítulo 1 (p. 23-30) da dissertação de mestrado de Sousa (2011).

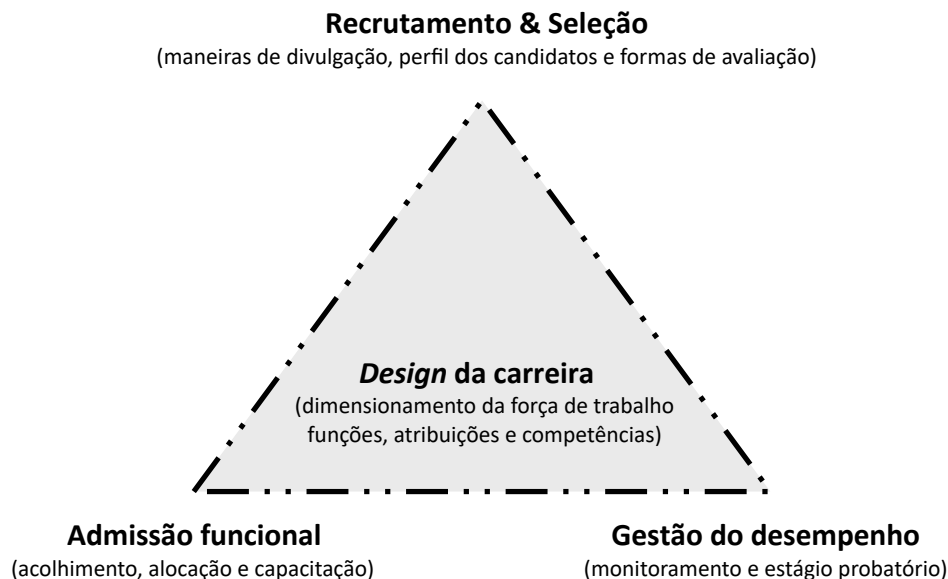
Sem querer negar a importância histórica e basilar dessa referência para o avanço do modelo organizacional do setor público em direção aos valores republicanos, no cenário do final dos anos 1990 e início do século 21 assiste-se a uma ressignificação, diante do movimento de Reforma do Aparelho do Estado, da profissionalização da administração pública, com a perda de exclusividade do paradigma burocrático e a ampliação de sua aceitação na esteira do debate sobre desempenho governamental. Desse prisma, gestão por resultados, responsividade e *accountability* são algumas das premissas que condicionam a flexibilidade como uma categoria para se (re) pensar o entendimento sobre o que é profissionalização no setor público, com reflexos nos instrumentos de GRH em geral, e nas formas de recrutamento e seleção em particular (PACHECO, 2010).

No Brasil, porém, como discutido na subseção anterior, a ideologia concursária tolhe um maior desenvolvimento dessa matriz. É premente nos anos vindouros uma reformulação do instituto do concurso público no país *vis-à-vis* as tendências estruturais do Estado brasileiro e os novos imperativos da GRH no setor público, ligando o conceito de profissionalização também com a capacidade de prestação de melhores serviços públicos para a sociedade. Enfim, o desafio é a construção de um olhar sobre os concursos públicos que não se restrinja à função de constituição de uma burocracia estatal pela garantia dos direitos individuais e com o objetivo único de proteção do funcionalismo público de ações arbitrárias dos políticos. A questão central é como (re)conectar substantivamente os anseios de mérito ao propósito de alcance de resultados na ação estatal.

A desintegração entre os subsistemas de ingresso no serviço público

À defasagem do modelo atual de concurso público no país, soma-se a desintegração entre os subsistemas de GRH atinentes ao ingresso no serviço público, resultante do velho enfoque operacional do departamento de pessoal na administração pública – pela persistente desvalorização da atividade-meio de gestão de pessoas –, que fragmenta demasiadamente as suas funções e processos.

O argumento central deste ensaio é de que o problema da desatualização do modelo corrente de concurso público no Brasil, em parte explicado por disfunções como a ideologia concursária, adicionado ao problema de desalinhamento entre as etapas de desenho do certame, seleção de pessoal, integração dos aprovados e a avaliação de desempenho dos novos funcionários públicos, acarretam distorções no ingresso no serviço público do Brasil. A Figura 2 esboça esse esquema de desintegração da GRH.

Figura 2 – Subsistemas de GRH desintegrados no ingresso no serviço público

Fonte: adaptado de Coelho (2015, p. 82).

A ideia do arquétipo é que, em vez de uma integração entre os subsistemas de GRH no ingresso no serviço público, verifica-se uma desintegração, com a falta de pontos de contato entre as práticas de gestão de recursos humanos concernentes aos concursos públicos, configurando uma cadeia composta de elos perdidos. É relativamente fácil encontrar casos de certames pelo país afora em que as atividades/tarefas dos subsistemas de ingressos são fragmentadas entre si, evidenciando descoordenações, incoerências e inconsistências.¹⁴

Para ilustrar a supramencionada desintegração sugerida pela Figura 2, imaginemos um concurso público para um cargo de analista de gestão governamental em que o edital, mais preocupado com as questões formais, não aprofunda a descrição das funções/atribuições profissionais. O edital, então, é divulgado, e dada a sua pouca precisão profissiográfica, acaba atraindo uma grande quantidade de candidatos que se preparam para outros certames, fora do perfil almejado. Considerando também o tempo exíguo para a realização do certame e as falhas de diálogo nesse íterim entre o órgão contratante e a instituição terceirizada para a elaboração/aplicação das provas, a abordagem e o conteúdo dos exames não conseguiram refletir com certa fidedignidade o padrão avaliativo esperado pela organização pública. Na sequência, após a realização do concurso e a convocação dos aprovados, suponha

¹⁴ Para um *overview* do esboço original de um modelo analítico de fragmentação na gestão pública brasileira, ver a tese de doutorado de Martins (2003).

que os indivíduos que tomaram posse iniciam a sua entrada no serviço público desprovidos de um processo de acolhimento e sem a devida orientação para a iniciação nas atividades laborais.

Alguns meses mais tarde, após a desistência de vários profissionais recém-admitidos por diversos motivos (aprovação em outros certames, não adaptação à função, falta de clareza sobre o horizonte da carreira etc.), os funcionários remanescentes são convocados para um programa de treinamento na escola de governo que tem pouca equivalência com o trabalho presente e as perspectivas de atividade futura do cargo. Pouco tempo depois do término dessa capacitação, mesmo a unidade de RH já tendo um mapa das competências individuais de várias pessoas que estão na carreira, mantém-se a distribuição delas nas áreas originais, desenvolvendo o mesmo tipo de trabalho; em alguns casos, com ausência de supervisão e totalmente deslocadas das equipes de trabalho.

E, finalmente, passados mais de dois anos e meio da posse, restando menos de seis meses para o final do estágio probatório, nenhum processo de avaliação de desempenho mais substancial, além das formalidades habituais, foi realizado. A maioria dos funcionários já se acostumou ao *standard* burocrático, à inexistência de mecanismos de incentivos/sanções e à falta de liderança. O ambiente organizacional na repartição pública é de desmotivação e baixa performance.

Guardadas as devidas proporções e sem a pretensão de esboçar um estereótipo, a descrição acima se amolda a um farto número de concursos públicos realizados em território nacional. E engana-se quem acredita que esses problemas ocorrem tão somente em concursos públicos destinados ao preenchimento de cargos na burocracia operacional – como os certames de nível médio. Em muitos processos de recrutamento e seleção de carreiras estratégicas que perfazem a burocracia de médio escalão são visíveis também a falta de zelo e de acuracidade gerencial, conforme demonstram Moraes e Coelho (2018). Trata-se de um quadro contextual anormal que está naturalizado na GRH no serviço público e que necessita ser repensado no âmbito das políticas públicas de gestão no Estado brasileiro.

Considerações finais

Nos últimos 30 anos, a partir do arcabouço legal da Constituição Federal de 1988, o Brasil vivenciou um ciclo de (re)estruturação da função pública marcado por reformas e inovações administrativo-institucionais que abarcaram todas as áreas funcionais da gestão pública, incluindo a GRH. A construção de uma burocracia pública – ou serviço civil – competente no país nesse intervalo de tempo experimentou diversos avanços que amalgamaram ideais weberianos de

profissionalismo com princípios da *New Public Management*, como flexibilidade e gestão por resultados. Cita-se, a título de ilustração, a criação e consolidação de carreiras largas de Estado e a retomada da capacitação – sob a égide do conceito de escolas de governo – na União, em muitos estados e em alguns municípios desde meados dos anos noventa¹⁵. Não obstante, são inúmeros os dilemas nos últimos anos na área de gestão de pessoas na administração pública nacional, agravados com as crises ético-política e econômico-fiscal.

Em adição às contendas econômicas sobre a gestão das despesas não financeiras de gastos com pessoal e a previdência dos servidores públicos, temos uma miríade de problemas organizacionais na GRH no setor público brasileiro como: a hegemonia da visão jurídica no gerenciamento, a debilidade de abordagens estratégico-táticas nos departamentos de pessoal setoriais e unidades centrais de recursos humanos (UCRHs), a falta de uma política integrada de recursos humanos nos governos e crescentes disfunções gerenciais nos diversos subsistemas de GRH¹⁶. Seria o fim de um ciclo? Quais são as novas bases e parâmetros para reorganizar essa discussão e as práticas de gestão de pessoas no Estado? ¹⁷

No bojo dessa problemática atual da GRH nos governos tem surgido um movimento pró-pessoas na agenda pública, interpenetrando comunidades de práticas de gestores públicos e organizações do terceiro setor – neste caso, ONGs e Institutos e Fundações Empresariais. Por um lado, iniciativas como essa têm colaborado na evidenciação da GRH como determinante do desempenho da administração pública, um desafio de longa data da gestão de pessoas no âmbito governamental. Mas, por outro lado, podem fomentar modas e modismos de gestão de pessoas como panaceia para resolver problemas – o chamado *Pop Public Management*¹⁸, baseado em ‘programas de sete passos’ ou receituários que desconsideram, por vezes, variáveis do sistema político e as capacidades estatais. Enfim, o ponto central é como avançar em direção a uma macropolítica

¹⁵ Para um compêndio dos esforços realizados no Governo Federal em prol da construção de uma política de recursos humanos na segunda metade da década de 1990, ver Ministério do Planejamento (2002). E para uma análise crítica das tentativas de se caminhar para uma gestão estratégica de recursos humanos no Governo Federal, a partir da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (2006), ver a dissertação de mestrado de Camões (2013).

¹⁶ Gaetani (2018), em artigo de opinião no Valor Econômico, sumariza de forma primorosa algumas evidências do corporativismo de estamentos burocráticos no Governo Federal e algumas disfunções na gestão pública como paralisias e graves déficits de capacidade administrativa (incluindo de pessoal).

¹⁷ Um balanço inicial dessa problemática atual da GRH encontra-se no *working paper* de Levy e Coelho (2018), intitulado *The end of a cycle: 30 years of civil service reforms in Brazil*.

¹⁸ Em alusão ao fenômeno *Pop Management*, analisado em um artigo de Thomaz Wood Jr. e Ana Paula Paes de Paula para a gestão empresarial – apresentado e publicado nos anais do EnANPAD, em 2001.

estratégica de gestão do capital humano na administração pública que: possua legitimidade para enfrentar as pressões da patronagem; tenha governabilidade para suplantar o recrudescimento do corporativismo burocrático; e seja coordenada no nível macrogovernamental. Temos uma janela de oportunidade para uma profunda reforma administrativa na GRH nos anos vindouros ou a fragmentação do contexto político corrente permite tão somente alguns ajustes/mudanças graduais? Eis a questão.

Algumas reformas na gestão de pessoas no setor público brasileiro, pela interdependência entre a doutrina do direito administrativo e as inovações nas práticas de gerenciamento, são *per si wicked problems*. Acrescenta-se que a política de recursos humanos nos governos, pela dispersão de carreiras (mais de 300 no Governo Federal, por exemplo) e os distintos poderes de barganha de cada ator burocrático, configura-se como de natureza redistributiva e com arena altamente conflitiva¹⁹.

Em relação ao ensaio – o concurso público como *proxy* das disfunções na GRH no serviço público –, considerou-se a dependência da trajetória da lógica jurídica e da abordagem operacional (DP) na gestão de pessoas no governo e nas organizações públicas, para representar os entraves e reptos que perpassam todos os subsistemas de recursos humanos. O texto revisitou o instituto do concurso público no país e jogou luz em algumas de suas anomalias nos dias correntes, desvelando um círculo vicioso. E, adicionalmente, sob o argumento de secundarização da inteligência de GRH, discutiu-se a desatualização do modelo de concurso público vigente, bem como os efeitos danosos advindos da fragmentação entre as etapas dos certames. Em resumo, dois problemas de ordem gerencial que ocasionam distorções no ingresso no serviço público.

Cumpre comentar que uma limitação natural deste ensaio é a análise detida em alguns elementos intraorganizacionais em detrimento do caráter multifacetado da GRH e sem abranger os aspectos políticos mais amplos que influenciam o sistema de recursos humanos no setor público. Ademais, não exploramos a literatura internacional de gestão de pessoas em governos e tampouco recorremos a alguma análise comparada com países que se utilizam – tradicionalmente – do sistema de meritocracia baseado no instituto do concurso público.

Como implicações gerenciais para a modernização da seleção de pessoal no setor público brasileiro, bem como para uma agenda de inovações no instituto do concurso público no país, alicerçadas na GRH, apontam-se algumas recomendações, a seguir.

¹⁹ Para uma adaptação da tipologia de políticas públicas de Lowi na área-meio de gestão de pessoas no setor público, ver a dissertação de mestrado de Débora Muzzi, apresentada ao ISG/Lisboa, em 2014.

- Na administração pública federal (APF) e nos governos estaduais, considerando a descentralização da função de recursos humanos entre as diversas áreas (ministérios ou secretarias) e as várias organizações públicas, incluindo a administração indireta, é bem-vindo se realizar uma radiografia dos concursos públicos feitos nos últimos 20 anos, analisando seus processos e resultados. Esse é um papel da(s) área(s) de gestão/planejamento governamental e da unidade central de recursos humanos, com o objetivo de identificar as *good practices* (na União, por exemplo, um *benchmark* é o Banco Central) e, com base em tais referências, elaborar uma **carta de serviços** para instruir os RHs setoriais no *design* e na organização de certames. Tal processo pode e deve ser suplementado com a capacitação dos gestores de RH no tópico de concursos públicos pelas escolas de governo.
- No tocante aos municípios, nível de governo no qual a capacidade estatal é inferior, abarcando a função de GRH, sugere-se estruturar um programa federal e/ou estadual de apoio à gestão pública que englobe a política de recursos humanos e o instituto do concurso público.
- Em todos os níveis de governo (e nas organizações públicas), é fundamental que a importância que se atribui aos concursos públicos para a alta e média burocracia se estenda para os certames voltados para a *street level bureaucracy* e o corpo burocrático operacional. Muitas vezes, a GRH não trata os concursos públicos de nível médio, por exemplo, com o devido zelo e acuracidade, acentuando algumas disfunções como a sobrequalificação.
- E deve-se estimular a integração dos processos administrativos das fases do concurso público com as etapas do pós-concurso como componentes de um sistema de ingresso. O recrutamento e a seleção pelo concurso público abarcam: a constituição da comissão do certame; a elaboração e divulgação do edital; a contratação, elaboração e aplicação da(s) prova(s); e a realização de cursos de formação específicos previstos como etapa de seleção ou classificação dos candidatos. Já o pós-concurso público, por sua vez, compreende tanto a realização de programas de integração como a alocação laboral dos funcionários. Iniciado o exercício profissional, inaugura-se o triênio do estágio probatório, englobando as avaliações de desempenho, prováveis atividades de capacitação, possíveis realocações de funcionários entre áreas e a efetivação (ou não) no cargo/emprego no final do período. Idealmente, essas fases/etapas devem ser alinhadas pela GRH (MORAES; COELHO, 2018).
- E é fulcral incentivar o experimentalismo de processos de recrutamento e seleção alternativos, baseados na flexibilidade, como contratos de trabalhos e formas de ocupação de cargos de livre-provimento (DAS) baseadas em

seleções abertas que tenham critérios de avaliação explícitos pautados em competências desejáveis aos postos de trabalho.

Finalizando, vale uma comparação entre o instituto do concurso público e o instituto das compras públicas no Brasil. Embora existam incontáveis críticas à Lei de Licitações, é notório que o sistema de compras governamentais se modernizou – incrementalmente – no Brasil, na última década, com o aporte de tecnologias de informação (e-gov) nas aquisições públicas e o aumento da *intelligentsia* na gestão de cadeias de suprimentos nos governos. É essa modernização verificada no sistema de contratação de bens e serviços do Estado brasileiro que se espera que ocorra no processo coirmão de contratação de pessoal, compreendendo o instituto do concurso público e os modelos de admissão alternativos.

Contudo, é digno de nota o quão crucial é a aproximação entre os gestores públicos e os juristas no debate sobre a modernização do instituto do concurso público no Brasil. De outro modo, se não houver uma ambiência para o diálogo entre esses dois atores da elite burocrática em tal temática, corre-se o risco da permanência de uma incompreensão mútua, na mesma linha em que Nohara (2012) atesta os conflitos interpretativos entre os gestores públicos e os juristas-administrativistas durante a gestação do modelo de administração pública gerencial a partir do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) em 1995.

Melhor dizendo, é de suma importância a concertação entre os diversos *stakeholders* do poder público que gravitam em torno do instituto dos concursos públicos – órgãos de gestão/planejamento, unidade central de recursos humanos, departamentos setoriais de RH, negócios jurídicos, casas legislativas e órgãos de controle externo, Poder Judiciário e Ministério Público –, para a construção de caminhos para a (re)calibragem do arcabouço legal com as ferramentas gerenciais que possibilitem a inovação nesse modelo de recrutamento e seleção pessoal.²⁰

Referências bibliográficas

ABRUCIO, F. L. Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 39, n. 2, mar./abr. 2005. Disponível em: < <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6576/5160>>. Acesso em: 26 jun. 2018.

²⁰ Um exemplo cabal, em nível federal, dos conflitos entre política e administração e das controvérsias entre controle e gestão em torno da inovação no modelo de concurso público, foi o cancelamento do certame para a carreira de EPPGG, durante a realização da segunda fase, em 2013. Para as alterações entre Ministério do Planejamento (MP), Anesp e TCU nesse concurso público, ver o relato do MP em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao-publica/noticias/ministerio-do-planejamento-esclarece-concurso-de>

ALBRECHT, P. A.; KRAWULSKI, E. Concurseiros e a busca por um emprego estável: reflexões sobre os motivos de ingresso no serviço público. *Cadernos de Psicologia Social do Trabalho*, São Paulo, v. 14, n. 2, p. 211-226, dez. 2011.

BRESSER-PEREIRA, L. C. *Plano diretor da reforma do aparelho do Estado*. Brasília, DF: Presidência da República do Brasil: Câmara da Reforma do Estado, 1995.

CARVALHO FILHO, J. S. *Manual de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2007.

CAMÕES, M. R. S. *Análise do processo de implementação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal*. Dissertação (Mestrado em Administração) – FACE, Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

COELHO, F. S. Repensando os concursos públicos no Brasil: subsídios para discussão à luz da gestão de pessoas no setor público. In: BASSOTTI, I.; PINTO, S.; SANTOS, T. (Orgs.). *Uma nova gestão é possível*. 1. ed. São Paulo: Edições Fundap, 2015.

COELHO, F. S. Crise faz crescer procura pelos concursos públicos: levantamento aponta que 162 mil vagas devem ser abertas neste ano, mas especialistas acreditam que faltam recursos para contratações efetivas. *Bom Dia Brasil* (Programa de TV). São Paulo, 8 de janeiro, 2018. Disponível em: <<https://globoplay.globo.com/v/6405739/>>

COHEN, M.; MARCH, J.; OLSEN, J. A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, 1972.

FONTAINHA, F. C. et al. Processos seletivos para a contratação de servidores públicos: Brasil, o país dos concursos? In: BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria de Assuntos Legislativos. *Mecanismos jurídicos para a modernização e transparência da gestão pública*. Brasília, DF, 2013. (Série Pensando o Direito, n. 49). v. 1, p. 293-298.

GAETANI, F. A governabilidade da administração em jogo. *Valor Econômico*, 20 abr. 2018. Disponível em: <<https://www.valor.com.br/opiniao/5468781/governabilidade-da-administracao-em-jogo>>. Acesso em: 16 mai. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC*. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa de Informações Básicas Estaduais – ESTADIC*. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

LAMELO, T. M. et al. Processo seletivo público para escolha de secretário municipal: análise da experiência da cidade de Londrina, PR. *RACE - Revista de Administração, Contabilidade e Economia*, [S.l.], p. 235-258, dez. 2017. ISSN 2179-4936. Disponível em: <<http://editora.unoesc.edu.br/index.php/race/article/view/15106>>. Acesso em: 10 Abr. 2018.

LEVY, E.; COELHO, F. S. *The end of a cycle: 30 years of civil service reforms in Brazil*. In: WORLD CONGRESS OF POLITICAL SCIENCE, 25., 2018, Brisbane. IPSA Online Paper Room, 2018.

LEVY, E.; COELHO, F. S.; MENON, I. O. *Avanços, dilemas e desafios na construção de uma burocracia competente: gestão de pessoas no Congresso Consad (2008 – 2016)*. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 10., 2017, Brasília. Disponível em:

https://drive.google.com/open?id=1JmcDaG12SQ39QfvDXp_iqHvN9V18It-2. Acesso em 02 set 2018.

LONGO, F. *Mérito e flexibilidade: a gestão de pessoas no setor público*. São Paulo: Edições Fundap, 2007.

LOTTA, G. S. *Implementação de políticas públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família*. 2010. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

MAIA, M. B.; QUEIROZ, R. P. *O regime jurídico do concurso público e o seu controle jurisdicional*. São Paulo: Editora Saraiva, 2007.

MARCONI, N. Políticas integradas de recursos humanos para o setor público. In: LEVY, E; DRAGO, P. A. (Orgs.). *Gestão pública no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Edições Fundap, 2005. p. 330-348.

MARTINS, H. F. *Uma teoria da fragmentação de políticas públicas: desenvolvimento e aplicação na análise de três casos de políticas de gestão pública*. Tese (Doutorado em Administração) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2003.

MEIRELLES, H. L. *Direito Administrativo brasileiro*. São Paulo: Editora Malheiros, 1999.

MERTON, R. K. *Social theory and social structure*. Nova York: Free Press, 1959.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO (MPOG). *A Política de Recursos Humanos na Gestão FHC*. Brasília: Seges, 2002.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO (MPOG). *Boletim Estatístico de Pessoal*. Brasília: MPOG, 2015.

MORAES, L. L.; COELHO, F. S. (Des)integração entre os subsistemas de ingresso no serviço público: análise de uma carreira do ciclo de gestão. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 23, n. 75, p. 284-308, mai.-ago. 2018. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/76877/73727>>. Acesso em: 1 set. 2018.

MUZZI, D. *Tipologia de políticas públicas: uma proposta de extensão do modelo de Lowi (para a gestão de pessoas no setor público)*. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) – Escola de Gestão, ISG, Lisboa, 2014. Disponível em: <https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/7097/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o_D%C3%A9bora_Muzzi.pdf> Acesso em: 24 mai. 2018.

NOHARA, I. P. *Reforma administrativa e burocracia: impacto da eficiência na configuração do direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Editora Atlas, 2012.

OLIVEIRA, L. A. A judicialização do concurso público. *Site Conteúdo Jurídico*, Brasília, 3 de julho de 2017 (artigo de opinião).

OMURO, L., PEREIRA, M., PINTO, S. Recrutamento e seleção: um novo processo é possível. In: BASSOTTI, I.; PINTO, S.; SANTOS, T. (Orgs.). *Uma nova gestão é possível*. 1. ed. São Paulo: Editora Fundap, 2015.

PACHECO, R. S. Profissionalização, mérito e proteção da burocracia no Brasil. In: ABRUCIO, F.; LOUREIRO, M. R.; PACHECO, R. S. (Org.). *Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI*. Rio de Janeiro: FGV, 2010. p. 233-255.

RODRIGUES, A. L. *et al.* O trabalho e seus sentidos: um estudo com peritos criminais da Polícia Federal. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 51, n. 6, p. 1058-1084, nov.-dez. 2017. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122017000601058&lng=pt&nrm=iso>. Acessos em: 3 Mar. 2018.

SOUSA, A. R. *O processo administrativo do concurso público*. 2011. Dissertação (Mestrado em Direito Público) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2011.

WOOD JR., T., PAES DE PAULA, A. Pop Management. In: Encontro de Administração da Anpad, 25., 2001, Campinas. *Anais...* Campinas: Anpad, 2001.

Fernando de Souza Coelho

Doutor em Administração Pública e Governo pela Escola de Administração da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (FGV-SP). Atualmente é docente da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (USP), no Curso de Graduação em Gestão de Públicas e no Programa de Mestrado em Gestão de Políticas Públicas. Contato: fernandocoelho@usp.br

Isabela de Oliveira Menon

Mestre em Gestão de Políticas Públicas pela Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH-USP). Atualmente trabalha na Secretaria Municipal de Gestão de São Paulo e atua como pesquisadora no Lab.Gov - Laboratório de Gestão Governamental, da USP. Contato: isaom@usp.br

O círculo vicioso da corrupção no Brasil: limites estruturais e perspectivas de rompimento

José Antonio Gomes de Pinho

Universidade Federal da Bahia (UFBA)

Em pós doutoramento na Fundação Getulio Vargas (FGV-EAESP)

Ana Rita Silva Sacramento

Faculdade Anísio Teixeira

O escopo deste artigo consistiu em identificar e analisar aspectos do contexto socioeconômico e político do Brasil redemocratizado que reforçam ou ameaçam de rompimento o historicamente construído círculo vicioso da corrupção que o envolve. Por meio de pesquisa qualitativo-interpretativista, que possibilitou um plano de sustentação argumentativo relacionando aspectos teóricos do patrimonialismo e do *rent seeking* com informações empíricas do contexto histórico e sociopolítico-econômico do Brasil, concluiu-se que: a corrupção no Brasil tem avançado aceleradamente nas últimas décadas, apesar da implantação de instituições e leis de combate ao fenômeno; não se vislumbra, pelo menos no médio prazo, possibilidade concreta de rompimento desse círculo vicioso; e que, na escala construída neste artigo, o país permanece nos postos elevados da classificação, configurado como um Estado e sociedade com fortes traços extrativistas de caráter perene.

Palavras-chave: corrupção, administração pública – Brasil

[Artigo recebido em 31 de março de 2018. Aprovado em 5 de dezembro de 2018.]

El Círculo Vicioso de la Corrupción en Brasil: límites estructurales y perspectivas de ruptura

El alcance de este artículo se constituye en identificar y analizar aspectos del contexto socio económico y político de Brasil redemocratizado que refuerzan o amenazan el rompimiento históricamente construido círculo vicioso de la corrupción que lo envuelve. A través de investigación cualitativo-interpretativista, que posibilitó un plano de sustentación argumentativo relacionando aspectos teóricos del patrimonialismo y del *rent seeking* con informaciones empíricas del contexto histórico y socio político económico de Brasil, se concluye que: la corrupción en Brasil ha avanzado aceleradamente en las últimas décadas, a pesar de la implantación de instituciones y leyes de combate al fenómeno; no se vislumbra, por lo menos a medio plazo, posibilidad concreta de rompimiento de ese círculo vicioso; y que, en la escala construida en este artículo, el país permanece en los puestos elevados de la clasificación, configurado como un Estado y sociedad con fuertes trazos extractivistas de carácter perene.

Palabras-clave: corrupción, administración pública - Brasil

The Vicious Circle of Corruption in Brazil: structural boundaries and perspectives of rupture

The focus of this article lies on identifying and analysing some aspects of the Brazilian Socio-political and economic context in order to understanding corruption, which has been part of this context. Corruption in Brazil has performed a vicious circle in historical terms. Through a qualitative and interpretativist reserch which supported arguments relating theoretical aspects of patrimonialism and rent- seeking added to empirical information of the Brazilian political, social and economic context, this present research has concluded that corruption in Brazil has grown in a rapid way in the last decades, despite the building of institutions and laws to face the phenomenum. Furthermore, it is not possible to find concrete chances of, in a middle term, breaking this vicious circle. The article has provided a scale of corruption and Brazil has occupied high positions in this ranking designing a State and Society with strong traces of extractivism of perenial character.

Keywords: corruption, public administration - Brazil

Introdução

Pode-se afirmar que o fenômeno da corrupção, que não figurava como tão relevante pela maioria dos estudiosos da realidade social, econômica e política brasileira, adquiriu, nos últimos anos ou décadas, maior centralidade, ao que tudo indica, pelos sucessivos escândalos que têm marcado a vida política do país. Embora a maior parte dos estudos, senão a totalidade, sobre a realidade brasileira mencione o tema da corrupção, nota-se que poucos têm sido os trabalhos que buscaram fazer uma investigação das suas razões mais estruturais. Esses estudos, em geral, até apresentam e constataam a existência de corrupção, mas sem preocupação em qualificá-la.

Observa-se ainda que a investigação sobre esse tema no Brasil pode ser caracterizada em dois grandes blocos. Em um deles, de senso comum, advoga-se que corrupção sempre existiu no Brasil. Martins (2008, p. 65) se debruça sobre essa situação pontuando que são “recorrentes as manifestações de descontentamento diante dos casos de corrupção”, coisa que o brasileiro trata com ironia, deboche ou piadas. “Essa perpetuação da corrupção política produz uma falsa ideia de que ela não tem solução, de que sempre haverá corrupção, de que todos os políticos são corruptos, de que o Brasil não tem jeito!” (MARTINS, 2008, p. 65). O autor enxerga um sentimento da existência de uma corrupção estrutural ao “nos considerarmos os campeões mundiais em corrupção”, posição certamente exagerada, embora ponderando que “não fomos nós que a inventamos” (MARTINS, 2008, p. 25). No outro bloco, pensa-se que, ainda que a corrupção possa ser um traço forte da formação política e social do Brasil, ela teria ingressado em outro patamar nas últimas décadas, também havendo dificuldade em precisar quando se entra e que patamar seria esse. A corrupção, assim, seria vista em sua primeira longa fase como pontual, ocasional ou de pequena monta. Já nessas últimas décadas teria assumido um caráter sistêmico; tal como ocorre em uma metástase, quando as células cancerosas se desprendem dos tumores originais se espalhando pelo corpo, a corrupção proliferou no tecido social brasileiro.

No que tange às perspectivas teóricas de enquadramento da corrupção, duas vertentes são claramente identificadas nos estudos que buscam explicar a ocorrência desse fenômeno no Brasil: uma centrada nas teorias da modernização, mais especificamente no conceito de patrimonialismo e seus desdobramentos; a outra está assentada na visão do *rent-seeking*, localizada na teoria na nova economia institucional (OLIVEIRA JR.; LUSTOSA DA COSTA; MENDES, 2016).

Neste artigo, o que se busca é lançar mais luz sobre esse debate, procurando avançar o conhecimento que se tem sobre o tema – corrupção no Brasil –, pois é

sabido ser fundamental conhecer o fenômeno para que se possa agir sobre ele. Para tanto, a investigação foi norteada pela seguinte questão: **que aspectos do contexto socioeconômico e político do Brasil redemocratizado reforçam ou possibilitam o rompimento do círculo vicioso da corrupção que o envolve?**

A pesquisa desenvolvida teve caráter qualitativo-interpretativista. Essa escolha não foi aleatória, pois decorre da compreensão dos pesquisadores sobre o alcance dessa metodologia, que, como ficará evidenciado no decorrer da apresentação do trabalho, possibilitou um plano de sustentação argumentativo que relaciona aspectos teóricos do patrimonialismo e do *rent seeking* com informações empíricas do contexto histórico e sociopolítico-econômico do Brasil. Tais informações foram obtidas de autores que, na visão dos pesquisadores, são seminais na literatura especializada. Admite-se também que a corrupção é um fenômeno social, que tem sofrido transmutações apreciáveis ao longo dos últimos anos no Brasil, não obstante esse país ter transitado do regime ditatorial para o democrático.

Bases para o entendimento da corrupção no Brasil

De início vale registrar que o tema da corrupção só mais recentemente despertou a atenção dos acadêmicos no Brasil. Uma prova incontestável dessa afirmação pode ser encontrada no ranking de citações da *Revista de Administração Pública* (RAP) que existe desde 1967. Entre os 200 artigos mais citados, levantamento que abrange todos os artigos publicados desde o seu início, apenas um tem no título a palavra corrupção. De autoria de Zani A. Brei (1996), o artigo que se situa entre os 100 primeiros mais citados, é sugestivamente intitulado *Corrupção: dificuldades para definição e para um consenso*. Por certo, muitos artigos tratam do tema ao falarem de administração pública, reforma do Estado, *accountability*, mas apenas este com destaque para o termo. Ainda vale mencionar que o artigo se baseia em um referencial teórico com ênfase nos Estados Unidos, não havendo uma linha sequer dedicada ao Brasil. Presume-se que a dificuldade estampada no título do artigo se fazia mais presente no caso do Brasil. Por outro lado, o artigo data de 1996, quando, como veremos adiante, já se tinha elaborações sobre o tema no Brasil.

O ponto de partida deste artigo assume que importa direcionar este estudo para o entendimento do processo histórico brasileiro. De imediato, José Murilo de Carvalho pode dar uma ajuda substancial nessa questão de entender o que é corrupção ou o que não é, bem como quando que ela efetivamente se impregna na vida política brasileira. O autor registra que se fala em corrupção no Brasil há décadas ou até um século, pois “a corrupção foi um tema dos republicanos ao final do Império, repetiu-se em 1930, em 1945, em 1964” (CARVALHO, 2008, p. 69). E qualifica que muitos que a denunciavam viraram em momentos seguintes

denunciados. Pode-se dizer que a corrupção era quase um mantra para destronar os ocupantes do poder ou derrubar um regime. Ele percebe que a questão ganhou importância a partir de 1989, certamente por conta da nova Constituição, quando “começamos a nos perguntar sobre a natureza, causas e consequências” da corrupção (CARVALHO, 2008, p.70).

Carvalho (2008) leciona sobre o que é corrupção em sistemas políticos diferenciados. Na concepção da república antiga, “uma república seria corrupta se não atendesse ao interesse coletivo” (CARVALHO, 2008, p.70). Na concepção moderna, baseada nos EUA, uma república seria corrupta se não atendesse os interesses individuais. Tomando esse foco sistêmico, a república brasileira seria corrupta “desde o início” (CARVALHO, 2008, p. 71), pois não atendia nem o interesse individual nem coletivo, seria até duplamente corrupta, poder-se-ia adicionar.

Com a redemocratização de 1945 e a relevância assumida pelo udenismo, o foco da corrupção está no comportamento individual, de modo que “corruptas eram as pessoas, eram os políticos getulistas” (CARVALHO, 2008, p.71). O golpe de 64 foi justificado contra os “subversivos e corruptos”. Collor, por sua vez, direcionou sua espada contra os “marajás”. O autor defende que não existe apenas a concepção moralista, a corrupção do indivíduo, mas também a corrupção política e sistêmica, isto é, a corrupção está embebida no sistema político, no seu funcionamento, na sua lógica, na sua liturgia.

A reflexão recente sobre a corrupção no Brasil

Retornando à questão das explicações da negligência do tema da corrupção enquanto objeto de análise, observa-se que essa ausência não é tão intensa na produção acadêmica mais recente. Pode-se destacar uma produção que se desenvolve nos anos 1980/90 e outra que começa já nos anos 2000 e se aprofundaria com os governos do PT e, mais ainda, com as manifestações de junho/2013 e os escândalos que vieram à tona. Vale pontuar que, no primeiro lote de contribuições – a dos anos 1980/90 –, argumenta-se sobre uma corrupção mais genérica, difícil de detectar. Os autores parecem se referir a algo distante, meio intangível e difícil de localizar, parece que falam “em tese”. Já no segundo lote, no qual se repetem alguns autores, as afirmações são mais enfáticas e diretas, se referindo a objetos concretos e não mais intangíveis. A análise da corrupção saiu de uma esfera mais abstrata para uma mais concreta.

Antes da apresentação dessa produção, importa salientar alguns comentários preliminares sobre o que havia antes dessas décadas de 1980/90 tomando como marco de partida a formação do Brasil moderno com a Revolução de 30. Em

um primeiro período, debaixo do manto getuliano, além de a pesquisa social no Brasil ainda ser muito incipiente, o tema da corrupção não chamava atenção enquanto problema de análise, embora já houvesse denúncias e reconhecimento de sua existência.

Em um segundo período, 1945/64, período de elevado crescimento econômico, industrialização e modernização, é que surge a expressão “mar de lama” associado à queda de Vargas e também que se cunha a expressão “rouba, mas faz” cingida apenas ao governador do Estado de São Paulo. Novamente, a pesquisa acadêmica não dá mostras de interesse sobre o tema, certamente entendendo que os problemas mais sérios da Nação eram outros, como o desenvolvimento.

O terceiro período, 1964/85, é marcado pela emergência do Estado burocrático-autoritário, sob a tutela dos militares. A produção acadêmica denunciava o regime dentro da escassa margem existente de liberdade de expressão. Não havia espaço nesse período para a investigação da corrupção, dado que o tema retorno à democracia tinha inegavelmente maior importância, bem como o caráter refratário do regime a qualquer controle social. A título de ilustração, até a inflação, um índice de fácil acompanhamento pela sociedade, era camuflado e escondido. É possível especular que, nesse período, tenha se gestado uma nova fase e estrutura de corrupção, dado o tamanho que o Estado (e estatais principalmente) assumiu.

No quarto período, que se inicia com a Nova República, 1985/94, com o encerramento do Estado de exceção, a corrupção passa a ser mais visível, a vir à tona. O ápice desse período chega com o Governo Collor de Mello, e mais especificamente com o chamado esquema PC, no início dos anos 1990. O “rouba, mas faz” teria sido potencializado, mas na vertente talvez do muito rouba e pouco faz. No entanto, a queda de Collor e algumas punições localizadas não foram suficientes para desbaratar a corrupção. Muito pelo contrário, parece que a corrupção se aperfeiçoou de lá para cá e certamente aumentou de escala, o que indicaria que uma corrupção profissional e de maior escala estaria instalada no país. Essa percepção se fundamenta também em Carvalho (2008), que afirma ser maior o tamanho da corrupção de hoje do que no passado, especialmente por causa do crescimento acelerado da máquina estatal, observado desde 1930, o predomínio do Poder Executivo sobre o Legislativo e a impunidade decorrente da ineficiência tanto dos sistemas policiais como do Judiciário. Esse autor, mesmo admitindo a falta de estudos que comparativamente quantifiquem a corrupção ontem e hoje, pontua que esses são alguns dos fatores que ampliaram as oportunidades para as práticas clientelísticas e patrimonialistas no país. Parece se constituir um todo coeso e dirigido para a corrupção.

Aqui vale o registro de um ato do Governo Itamar Franco, que sucede a Collor após seu impeachment, digno de nota, pois seria o reconhecimento institucional da existência da corrupção e da necessidade de combatê-la. Trata-se da formação de uma comissão especial de combate à corrupção, cujos trabalhos foram desenvolvidos entre dezembro/1993 e dezembro/1994. Criada por meio do Decreto 1.001, de 06/12/1993, a Comissão Especial de Investigação (CEI) era uma instância civil e não governamental constituída por sete representantes da sociedade civil, presidida pelo Ministro Chefe da Secretaria de Administração Federal da Presidência da República, para investigar a mecânica da corrupção no Executivo federal e apresentar soluções para combatê-la. Sem ônus para o Estado, em dez meses de funcionamento (fevereiro a dezembro de 1994), a CEI reuniu documentos recolhidos em diversos ministérios e autarquias federais, produzindo análises que demonstravam a “extensão e a gravidade da corrupção sistêmica” (CARVALHOSA, 1995, p. 11) do Governo Federal, ao tempo em que efetuava recomendações de ações preventivas e corretivas de atos de corrupção.

Entretanto, a CEI foi extinta no início do Governo Fernando Henrique Cardoso, que por meio do Decreto nº 1.376, de 19 de janeiro de 1995, que determinou que o acervo documental proveniente de diligências e investigações realizadas pela comissão ficasse sob a guarda do Ministério da Justiça e transferiu para a Secretaria Federal de Controle do Ministério da Fazenda a responsabilidade pela execução dos procedimentos sobre diligências e investigações da administração pública federal. Entretanto, o paradeiro da documentação produzida pela CEI é desconhecido, tornou-se “mais um arquivo morto” (SIMON, 2003, p. 32).

Contudo, informações sobre os trabalhos desenvolvidos pela CEI podem ser localizadas no livro *O livro negro da corrupção*, que, coordenado por um dos integrantes da comissão, foi publicado em 1995¹. O livro apresenta detalhes da mecânica dos variados esquemas de corrupção existente nos mais diversos órgãos do Governo Federal, bem como as medidas de correção propostas pela CEI. É com base nessa publicação que se tem notícia de que é da comissão, por exemplo, a proposta da edição de um Código de Ética do Servidor Público e da regulação da atividade de *lobbying* junto ao Congresso Nacional. Como se pode deduzir, o ineditismo dessa iniciativa do Governo Itamar Franco está em fornecer, em níveis nunca visto na nossa história, a agentes da sociedade civil, poderes de realizar procedimentos investigatórios típicos de órgãos intraestatais, já indicando que os órgãos governamentais não teriam a necessária isenção para se autoinvestigarem.

¹ A versão *e-book* de *O livro negro da corrupção* está disponível para *download* no site www.muco.com.br.

O período iniciado em 1995, que perdura até os dias de hoje e que pode ser subdividido nos Governos FHC e Lula/Dilma e Temer, de democratização assentada, será tratado mais adiante.

Referencial teórico

Como dito anteriormente, são identificadas na vertente brasileira duas perspectivas teóricas de enquadramento da corrupção: uma centrada nas teorias da modernização, mais especificamente no conceito de patrimonialismo e seus desdobramentos, e outra assentada na visão do *rent-seeking* localizada na teoria na nova economia institucional (OLIVEIRA JR.; LUSTOSA DA COSTA; MENDES, 2016).

A utilização do referencial teórico do Patrimonialismo no Brasil ocorre após e a partir da obra clássica *Os donos do poder*, de Raimundo Faoro, em 1958. É bastante raro encontrar um autor que trafegue por esse referencial nas décadas seguintes até a década de 1990, quando então começa a se tornar referência. Nesse sentido, é oportuno olhar o trabalho de Juarez Brandão Lopes (1976), uma *avis rara* no uso do patrimonialismo para explicar a realidade brasileira. Convém lembrar que o país vivia no regime de exceção e que vinha de surtos de industrialização dos anos 1930/40/50 em processo de se tornar uma sociedade industrial. À época do escrito do autor, ocorria outro surto de industrialização nos anos 1970, agora sob a égide dos governos militares. O autor em tela reconhece que “o patrimonialismo sobrevive no Brasil, como estrutura, não só nas regiões mais isoladas, como também em pequenas cidades e nas zonas rurais das áreas urbanizadas do país” (BRANDÃO LOPES, 1976, p. 185). Em outras palavras, o autor entende que o patrimonialismo já havia sido vencido nas áreas mais urbanizadas e industrializadas do país. Nessas áreas resistentes, defende o autor, “forças econômicas, sociais e políticas – derivadas do desenvolvimento – estão a miná-lo” (BRANDÃO LOPES, 1976, p. 185).

Assim, a aposta do autor, bem como de outros pensadores, é que o desenvolvimento, via industrialização, levaria o país à modernização, à extirpação do patrimonialismo. A aposta era na industrialização, no que ela trazia de novas relações de trabalho, na racionalização do trabalho, da emergência de setores empresariais capitalistas, na burocracia legal-racional e no próprio operariado, todos untados de racionalização. E isto aconteceria, seguindo o raciocínio do autor, mesmo nas áreas mais atrasadas do país, à medida que a industrialização avançasse. Assim, Brandão Lopes não titubeia apostando na “desagregação da sociedade patrimonialista” (BRANDÃO LOPES, 1976, p. 185).

O que se assistiu historicamente, no entanto, não justifica tamanho otimismo. Mesmo a industrialização tendo avançado, ainda que de maneira errática, e se espalhado por várias regiões do país, tudo isso não foi capaz de erradicar o patrimonialismo.

Bresser Pereira (1995) é um dos que, já nos anos 1990, ao propor a Reforma do Aparelho do Estado, entende que o patrimonialismo está vencido, sendo necessário implantar uma visão mais gerencial para superar os problemas da burocracia weberiana. Pinho (1998), poucos anos depois, se contrapõe a essa visão apontando a resiliência do patrimonialismo. Mas o que vale sublinhar aqui é uma visão de aposta na modernização a partir da economia (industrialização). O que defendemos aqui é que as estruturas políticas do Brasil são demasiado conservadoras para sucumbir a um processo e à lógica da industrialização. Parece possível detectar um amálgama entre forças modernizantes na esfera econômica e forças conservadoras na esfera política, com as primeiras se amoldando às segundas. A política, conservadora, resiste estoicamente à economia modernizante.

Baseado em Pinho e Sacramento (2009), Oliveira Jr, Lustosa da Costa e Mendes (2016) localizam as bases teóricas para a construção do segundo caminho teórico em Klitgaard (1994), Rose-Ackerman (1978 e 2010) e Gonçalves da Silva (2001). Oliveira Jr *et al.* ensinam que as teorias baseadas na primeira corrente – a do patrimonialismo – tiveram sua vigência até os anos 1990, mas que dessa data em diante as teorias do *rent-seeking* tornaram-se hegemônicas, principalmente a partir da Nova Economia Institucional e do “neoinstitucionalismo econômico” introduzidas no bojo das reformas do Estado presentes no Brasil exatamente na década de 1990, nos Governos Cardoso. Neste artigo, assume-se que essas abordagens não são mutuamente excludentes. Se o Brasil é um país que não concluiu seu caminho para a modernização e onde o patrimonialismo está longe de ser uma página virada, permanecem presentes esses aspectos decisivos da estrutura política brasileira constituída de um ethos patrimonialista. Assim, mesmo que tenha ocorrido uma reforma do Estado, diga-se, do aparelho do Estado, do Executivo, esta não foi suficiente para abalar suas fundações e colunas patrimonialistas (PINHO, 2016).

As duas correntes teóricas trazidas pelos autores sofrem críticas, o que mostra sua insuficiência em lidar e explicar o fenômeno. Assim, para Avritzer e Filgueiras (2011), a recorrência ao patrimonialismo estreitaria o entendimento do fenômeno ao se assentar em uma perspectiva moralista, gerando um “engessamento crítico das instituições políticas” (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2011, p. 8). O fundamento moralista se assenta na percepção da corrupção como inerente ao caráter do brasileiro, pontuam os autores. Tal crítica, entretanto, tem seus limites. Por um

lado, é um aspecto bem intangível, de difícil medição. Por outro lado, é conveniente marcar que o patrimonialismo se dá fundamentalmente na arena do setor público, do Estado (Executivo, Legislativo e Judiciário) e não exatamente na esfera privada, ainda que exista nesta. Mas as decisões fundamentais são tomadas na esfera estatal. Essa visão favorece uma posição de acesso rápido e facilitado da sociedade civil às estruturas de Estado. Assim, se o brasileiro é corrupto, venal, isso se transfere para o Estado. Ora, é abissal, no caso brasileiro, a distância entre Estado e suas estruturas e o cidadão, ainda mais o cidadão comum.

Além disso, não se tem visto nenhum engessamento ou paralisia institucional, muito pelo contrário, têm sido criadas instituições, no âmbito do Estado, de combate à corrupção, mas os avanços não têm reverberado na contenção da corrupção ou na condenação, na escala necessária, dos envolvidos (PINHO; SACRAMENTO, 2009).

Filgueiras (2008, p. 359) tece críticas à visão mais econômica da corrupção pontuando que “a concepção econômica da política democrática cria uma miopia teórica a respeito da corrupção”, observando que “a linguagem da economia colonizou o discurso político” reduzindo a política a uma “competição e cooperação de atores racionalmente orientados pelos fins”.

Cumprir destacar que, em sistemas patrimonialistas ou neopatrimonialistas, as ações dos agentes se desenvolvem em uma matriz permeada pela confusão entre o público e o privado, assentada em uma sociedade civil frágil que, se sabe, não alcança o que está sendo perpetrado. Assim, os atores se movem com muito maior desenvoltura e facilidade em busca da espoliação do Estado, da coisa pública. O patrimonialismo no Brasil tem mostrado não só uma grande resiliência (PINHO, 1998) como uma capacidade de se reinventar, longe de ser um resíduo ou um apêndice, uma página virada na nossa construção social e política.

Pensando ainda em termos macro teóricos, pode-se inserir uma outra perspectiva para a análise da corrupção, de lavra mais recente, na qual se pressupõe a existência de uma moldura mais ampla, onde a corrupção se encaixa. Acemoglu e Robinson (2012) fizeram um alentado estudo tomando uma perspectiva de longo prazo, de décadas e séculos, para entender o fracasso e sucesso de impérios ou nações. Os autores pouco se debruçam sobre o Brasil, mas as categorias teóricas que eles criam são úteis para olhar a trajetória da sociedade brasileira e onde se insere a corrupção.

Antes de mais nada, os autores dão centralidade às instituições políticas sendo que estas “é que ditam que instituições econômicas o país terá” (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012, p. 33); é a esfera política que determina o que elas são e serão. E de uma maneira geral, “as regras que acabam regendo cada sociedade são

definidas pela política” (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012, p. 33). Isto posto, os autores trabalham com os conceitos de instituições inclusivas e extrativistas. Nas inclusivas ocorrem oportunidades de participar do jogo econômico, existe maior liberdade de atuação econômica, bem como existe um sistema jurídico imparcial. As instituições econômicas extrativistas se definem em oposição às inclusivas, tendo como “finalidade a extração da renda e da riqueza de um segmento da sociedade para benefício de outro” (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012, p. 60).

“As instituições econômicas inclusivas preparam o terreno também para dois outros motores da prosperidade: tecnologia e educação” (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012, p. 61), preocupações não encontráveis naquelas de corte extrativista. Os autores também mostram que arranjos extrativistas podem gerar renda e riqueza, alcançadas através de instrumentos de força, mas estas ficam concentradas e o arranjo não consegue sobreviver por um longo período (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012, p. 62). Observa-se, como já ficou claro antes, a existência de uma “forte sinergia entre as instituições econômicas e políticas” (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012, p. 63). O poder é concentrado, nas instituições políticas extrativistas, “nas mãos de uma pequena elite e essas impõem poucas restrições ao exercício do poder” (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012, p. 63). Em consequência, as elites estruturam as instituições econômicas de modo “a extorquir recursos do restante da sociedade” (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012, p. 63).

Os autores explicitam em sua tese que “o crescimento econômico e a prosperidade estão associados a instituições políticas e econômicas inclusivas, ao passo que as instituições extrativistas tendem a acarretar estagnação e pobreza” (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012, p. 71). Mas os autores também fazem a ressalva de que isso não significa que “as instituições extrativistas sejam incapazes de fomentar crescimento nem que todas as instituições extrativistas sejam idênticas” (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012, p. 72). Isso pode ser entendido nos seguintes termos: tudo vai depender do quanto tem a ser extraído e da velocidade de extração, bem como de quanto tempo duram as reservas a sofrerem a extração.

Os detentores do poder em sociedades extrativistas são avessos ao progresso econômico, pois este pode representar uma ameaça aos seus intentos, sendo que “seus interesses são extorquir renda e sustentar seu poder” (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012, p. 71). Existe a possibilidade ainda de lutas intra elites. “Para cada elite a se beneficiar do extrativismo, há uma não elite que adoraria substituí-la. Às vezes, as disputas internas levam tão somente à substituição de uma elite por outra” (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012, p. 112).

Um ponto recorrente de instituições extrativistas é a centralização política. Assim, a elite que controla o Estado é capaz de produzir incentivos para a geração de riqueza, “estimulando por sua vez outros a investir de modo a possibilitar que o Estado extraia recursos destes e até simule alguns dos processos que normalmente seriam desencadeados por mercados e instituições econômicas inclusivas” (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012, p. 117).

Ao se fazer um cotejo dessa situação com a teoria baseada no *rent-seeking*, resta a impressão que esta é bastante leve baseada em um padrão civilizatório muito mais alto do que aquele das sociedades extrativistas. Nestas, o jogo mostra-se muito mais aberto e pesado em termos de voracidade, enquanto as sociedades baseadas no *rent-seeking* estão inseridas em um contexto democrático. A palavra extorquir parece ser a chave para diferenciar sociedades baseadas em um simples *rent-seeking* e aquelas de perfil extrativista. As sociedades extrativistas dificilmente se assentam em contextos democráticos, o que pode até ocorrer, mas dentro de uma democracia limitada ou uma democracia de fachada. O Brasil parece se inserir, até certo ponto, nesse grupo; a nossa democracia mostra-se limitada e tem sido de difícil compreensão para os analistas. O’ Donnell (1991), por exemplo, criou o conceito de democracia delegativa para tentar entender o Brasil e América Latina. Os escândalos registrados no Brasil nas últimas décadas, com ênfase nas três últimas, parecem revelar que o país detém muitos dos componentes de uma sociedade extrativista, ainda que regidos pelos parâmetros de uma sociedade poliárquica. É oportuno registrar que parece estarmos frente a um paradoxo, pois, ao se sair do regime ditatorial (1964-1979), seria de se esperar um avanço consistente da democracia, mas este não se concretizou no que tange ao combate efetivo à corrupção, ainda que avanços tenham ocorrido, como será exposto adiante. Nesse contexto, para que se possa lançar luz para a magnitude do fenômeno no Brasil, pode ser útil construir uma escala de corrupção descrevendo estágios e os *stakeholders*, atores fundamentais, envolvidos. Cumpre destacar que, para a construção dessa escala, não foram levados em consideração quaisquer dados quantitativos, o que pode desde já ser apontado como uma das suas limitações, muito embora essa ausência de informações quantitativas se coadune com a opção da abordagem do estudo que foi realizada:

Quadro 1 – Estágios de corrupção e envolvimento dos atores relevantes

Estágios da corrupção	Atores relevantes envolvidos com corrupção
Máximo	Elites políticas (do Executivo e do Legislativo), elites econômicas, alta burocracia do Estado, militares e Judiciário
Médio superior	Todos acima, exceto Militares
Médio	Todos acima, exceto Militares e Judiciário
Médio inferior	Segmentos das elites políticas, segmento das elites econômicas e segmentos da burocracia
Baixo	Segmentos residuais das elites políticas, econômicas, burocracia

Fonte: elaboração própria a partir de Acemoglu e Robinson (2012).

Antes de fazer a diferenciação qualitativa e quantitativa (escala) entre esses estágios, cabe dizer que a corrupção não é um fenômeno normalmente visto a olho nu. Por ser uma transgressão da lei, é sempre escondida, normalmente insidiosamente escondida. Assim, apenas em casos de riqueza completamente incompatível com os ganhos declarados dos agentes, incomensuravelmente superior, pode ser percebida, mas isso também não garante que será pega e punida. Mas, normalmente, o corrupto é um ser mais discreto, até *low profile*, não exibe sua riqueza, exceto casos patológicos de exibicionismo, presentes cada vez com mais intensidade na sociedade contemporânea das redes sociais.

Estágio máximo: nesse caso, todos os atores relevantes estão envolvidos, ainda que possam existir setores que não façam parte, mas sem força para enfrentar e combater o *status quo*. Esse é um caso limite, que só pode ocorrer em nações em que a democracia e suas instituições não conseguem ditar as regras de convivência e comportamento. Ocorre mais em nações em que predomina a dominação tradicional no sentido weberiano, ou que se constituíram em Estados falidos. Assim, ainda que no caso do Brasil a corrupção tenha assumido volumes retumbantes, não se alcança esse estágio.

Nesse estágio, podem ocorrer conflitos antropofágicos entre as elites, principalmente se oportunidades extrativistas escasseiam e/ou o potencial de exploração da corrupção se esgotou, não havendo mais de onde tirar o resultado até então auferido. Nesse caso, é de se esperar que setores que combatem a corrupção sejam ostracizados, afastados e, no limite, eliminados. Esse seria o estágio mais sistêmico de extrativismo, todas as forças sociais relevantes se beneficiam dos butins e tudo parece normal.

Estágio médio superior: nesse caso, os militares estão fora, o que não quer dizer que segmentos ou membros da corporação não participem, marginalmente, ou acobertem esquemas fraudulentos ou ainda façam vistas grossas. Da mesma maneira que no caso anterior, pode ser que nem todos os segmentos desses *stakeholders* participem, mas são majoritários. Sem os militares, o Judiciário se torna um componente fundamental para a viabilização dos esquemas extrativistas, acobertando ou fazendo vistas grossas para os fatos ou ainda se mancomunando com os condutores de esquemas fraudulentos. Mesmo com a participação do Judiciário, isso não quer dizer que seja sistêmica, mas membros desse Poder que se oponham aos esquemas implantados terão muita dificuldade em reverter o quadro existente, com esforços em balde para combater a corrupção.

Estágio médio: duas instituições-chave, militares e Judiciário, estão fora desse estágio (ainda que membros destas possam participar, mas sem um envolvimento orgânico e sistematizado das instituições, mas de forma pontual). Porém, isso não quer dizer que já não haja mais condições de ocorrência de corrupção de monta apreciável. A convergência de interesses entre as elites políticas, econômicas e burocráticas ainda dispõe de muito poder para realizar os esquemas extrativistas. A forma de combatê-los passa fundamentalmente pelo papel desempenhado pelo Judiciário. Se este tiver independência e espírito investigativo, poderá tentar bloquear as ações extrativistas, mas também podem ser dados alguns benefícios, dentro da lei, para o Judiciário, que esmaçam o espírito de combate à corrupção. Ou, então, alguns membros do Judiciário se comportam de forma a acobertar os atos extrativistas ainda que possam ter a reprovação de seus pares. Um expediente comum para operacionalizar esse papel do Judiciário é fazer uso das regras existentes, tais como pedir vistas a um processo e “engavetar” o processo de modo a prescrever o crime ou, então, procrastinar a decisão na expectativa de que a sociedade esqueça o ocorrido, ou seja, tudo dentro do que a lei permite. Nessa situação, impera a dubiedade, usa-se o jargão de que as instituições estão funcionando, e a atuação do Judiciário nos esquemas corruptivos se dá no modo bem sutil, não ostensivo.

Estágio médio inferior: nesse estágio, não ocorre uma participação disseminada desses *stakeholders*, mas alguns segmentos destes, principalmente das elites políticas, econômicas e burocráticas. Esse é um estágio em que a corrupção é pontual, ocasional, ou seja, não frequente, o que a torna de mais difícil percepção. Como ocorre em pequena monta, o Judiciário não é requisitado para cumprir suas funções no tocante ao objeto. Cabe observar que é de se esperar que a corrupção, fora casos mais extremos em que seria constitutiva da nação, comece exatamente nos estágios mais baixos e vá ganhando corpo em direção a estágios mais robustecidos.

Estágio baixo: nesse caso, ocorre a participação de segmentos residuais das elites políticas, econômicas e burocracia. A corrupção é ocasional, excepcional, longe de articular interesses orgânicos desses *stakeholders*, envolve apenas segmentos que se beneficiam de oportunidades e de conhecimento do funcionamento da máquina do Estado. Este parece ser o estágio mais adequado a práticas de *rent seeking*, o que não quer dizer que mobilize apenas baixos montantes. Em geral, as instituições funcionam adequadamente, existe um consenso na sociedade de que a corrupção é condenável e pretensos agentes contraventores não se arriscam, pois as penas são elevadas, bem como a execração pública. Isso não quer dizer que os montantes envolvidos sejam desprezíveis. Em geral, sim, mas podem ocorrer também contravenções de peso. Esse estágio pode estar presente mesmo em sociedades mais avançadas e de democracia consolidada.

Frente a essa exposição, acredita-se que o Brasil esteja situado entre o estágio médio e o estágio médio superior, ficando difícil exarar uma posição mais assertiva principalmente porque as instituições funcionam, existe muita dissimulação e acobertamento entre os agentes interessantes, ficando difícil desvelar o fenômeno em sua extensão e intensidade. Um diagnóstico mais seguro só poderá advir com o prosseguimento de investigações que não poupem nenhum agente contraventor e que atribuam penas de peso aos envolvidos. O Brasil parece pertencer a uma situação mais ecumênica, em que segmentos dos militares/polícia e do Judiciário também fazem parte do banquete da corrupção, mas não enquanto instituições, além de segmentos da classe política, das burocracias e do empresariado, agora já de forma mais intensa e extensa.

Como se pode notar, a escala de estágios de corrupção acima é mais detalhada que a apresentada por Elliott (2002), que trabalha com duas categorias – pequena e grande – vez que especifica como corrupção pequena aquela que é praticada quando agentes privados interagem com funcionários públicos não elegíveis, portanto burocratas, geralmente ocupantes de escalões administrativos inferiores; e como corrupção grande, a que se processa quando agentes privados interagem com funcionários elegíveis e ocupantes dos altos escalões do governo (ELLIOTT, 2002, p. 260)

A produção acadêmica brasileira sobre corrupção

Esta seção não tem obviamente a pretensão de fazer um levantamento exaustivo da questão da corrupção na academia brasileira, pois se restringe a alguns autores que, na visão deste artigo, mais recorrentemente têm trabalhado o tema. Guillermo O'Donnell, embora argentino, merece aqui ser destacado, porque analisa com robustez a situação brasileira e tem uma produção fincada em elementos

estruturais da formação social desse país. O autor afirma que uma democracia não institucionalizada se caracteriza pela “fraqueza e baixa densidade de suas instituições”, de modo que “outras instituições, não formalizadas, mas fortemente atuantes – especialmente o clientelismo, o patrimonialismo e, certamente, a corrupção –, tomam o lugar daquelas [...]” (O’DONNELL, 1991, p. 30). Nessa situação, a corrupção adquire o status de uma instituição não formalizada e fortemente atuante. Em momento seguinte, O’Donnell (1993) volta-se para a situação em que a efetividade da lei ocorre de forma irregular sobre o território, assim como as relações funcionais em que o Estado é suposto regular. Nessas situações, “estados inefetivos coexistem com esferas de poder autônomas, também baseadas territorialmente” (O’DONNELL, 1993, p.129). Nos estados e nas localidades periféricas ao centro nacional, surgem ou se reforçam “sistemas de poder local que tendem a atingir extremos de domínio violento e personalista – patrimonial, até mesmo sultanístico –, abertos a toda sorte de práticas violentas e arbitrárias” (O’DONNELL, 1993, p. 129). Ao analisar o grau de presença do Estado, percebe-se um nível muito baixo ou nulo no país em geral, mas mais pronunciado em “partes do Nordeste e toda a Amazônia”, exemplos da “evaporação da dimensão pública do estado” configurando “circuitos de poder perversamente privatizados”, frequentemente “sultanísticos” (O’DONNELL, 1993, p. 130).

Essas regiões funcionam de acordo com um conjunto de regras não escritas, em que, com burocracias estatais, algumas grandes e complexas, “extremamente politizadas e mal pagas, o próprio significado do termo ‘corrupção’ se torna vago” (O’DONNELL, 1993, p. 131). Passado um quarto de século, podemos observar como a corrupção era atribuída às regiões mais tradicionais do país. O caso presente do Rio de Janeiro mostra que ou a visão estava equivocada ou este não é único, revelando que a corrupção no Brasil não é exclusiva dos locais menos desenvolvidos, configurando assim uma situação de estágio máximo de corrupção.

Os legisladores das áreas tingidas pela corrupção têm um interesse em “sustentar o sistema de dominação privatizado que os elegeram e canalizar para esse sistema tantos recursos estatais quanto possível”, o que depende da “troca de ‘favores’ com o Executivo e diversas burocracias estatais”, e, frente a Executivos “enfraquecidos”, acaba ocorrendo uma invasão do topo burocrático do Estado por interesses da corrupção (O’DONNELL, 1993, p. 131). Observa-se aqui um círculo vicioso, em que legisladores e executivos, que posteriormente indicam a parte mais estratégica da burocracia e também do Judiciário, Tribunal de Contas e sistemas de controle em geral, são eleitos em um ambiente de corrupção e não têm qualquer interesse em combatê-lo. Disso resultam dificuldades para a institucionalização plena da democracia, pois esses políticos juntam forças para

“evitar o surgimento de instituições representativas sólidas” (O’DONNELL, 1993, p. 131). Pior que isso, criam-se condições para a introjeção do autoritarismo, e, assim, nos países fortemente caracterizados pela presença da corrupção, as democracias se baseiam em um Estado esquizofrênico, misturando “importantes características democráticas e autoritárias” (O’DONNELL, 1993, p. 133). O quadro aqui traçado converge com a categorização feita de Estados extrativistas em escala elevada. A percepção da corrupção se torna difícil nessa situação, pois as instituições democráticas estão presentes, o jogo das eleições é realizado, parece tudo estar ocorrendo na normalidade democrática, mas o sistema está carcomido por dentro e só esporadicamente se tem conhecimento público de elementos podres que vazam.

O’Donnell (1993) ainda recolhe elementos estruturais de nossa sociedade que configuram a criação, manutenção e alargamento de propensões corruptivas, com destaque para a degradação do serviço público, onde se forma “um solo perfeito para um enorme crescimento da corrupção” (O’DONNELL, 1993, p. 136), pois “em muitas repartições pouca coisa funciona sem suborno, que é leve para os ricos, mas taxa pesadamente os pobres” (O’DONNELL, 1993, p. 136). Essa situação pode ser caracterizada como corrupção miúda, mas também é observado que “nos níveis mais altos da burocracia, e mesmo nos médios, a corrupção envolve enormes somas de dinheiro” (O’DONNELL, 1993, p. 136), o que pode se aproximar da situação vivenciada nestas últimas décadas.

Se a corrupção se acentua com as crises, poder-se-ia generalizar também para a crise de 2015. Nesses períodos de crise, as condições da sociedade extrativista se pronunciam mais. Colocando o período sob escrutínio, O’Donnell identifica uma “dessolidarização generalizada”, em que alguns agentes atuam com um horizonte de “curtíssimo prazo” e colhem “grandes lucros”, sendo uma das estratégias mais importantes “a pilhagem da máquina do estado” facilitada pelo “livre e rápido acesso aos órgãos do estado que podem liberar os recursos esperados” (O’DONNELL, 1993, p. 138). Essa estratégia parece ocorrer também em situações extra crises, dado que o paradigma da corrupção está instalado. “Privilégios e favores de todos os tipos são conseguidos pela coalizão de dimensões mínimas que é capaz de obter as decisões apropriadas de um determinado órgão público” (O’DONNELL, 1993, p. 138), pois os capitalistas na América Latina têm “uma longa experiência de viver da generosidade do estado e da colonização de suas agências. Não precisam encontrar muitos parceiros novos nas burocracias públicas, ou inventar novas maneiras de se envolverem com eles em múltiplas formas de corrupção mútua” (O’DONNELL, 1993, p. 139).

Em outro momento, O'Donnell (1996) considera que os países da América Latina, no processo de redemocratização, ainda não conseguiram constituir poliarquias plenamente institucionalizadas, mantendo traços de sociedades tradicionais baseadas no particularismo ou clientelismo, compreendendo, entre outros, “a patronagem, o nepotismo, os favores e jeitinhos, até as ações que, sob as normas formais do complexo institucional da poliarquia, seriam consideradas corruptas” (O'DONNELL, 1996, p. 19). O particularismo associado a um governo delegativo e neopatrimonialista é antagônico a um dos principais elementos da poliarquia: “a distinção comportamental, legal e normativa entre uma esfera pública e uma esfera privada” (O'DONNELL, 1996, p. 19). Observa-se como o patrimonialismo ainda exala o seu perfume como guia de fazer política e exercer o poder no Brasil.

Ponderando que “o particularismo é um importante componente do regime político dessas poliarquias” (O'DONNELL, 1996, p. 20) e que este possui “raízes históricas profundas” (O'DONNELL, 1996, p. 24), ressalta-se a ausência de prestação de contas (*accountability*), manifesta nos controles que determinadas agências públicas devam exercer sobre as demais (O'DONNELL, 1996). Nas concepções delegativas, o Congresso, o Judiciário e agências estatais de controle são vistos pelos governantes como obstáculos ao desenvolvimento das tarefas delegadas ao Executivo pelo eleitorado (O'DONNELL, 1996). E, assim, o Executivo faz esforços no sentido de enfraquecer e desprestigiar essas instituições (O'DONNELL, 1996). E o particularismo ainda seria mais “desmedido” no Congresso e nos partidos, nos tribunais e nas agências de controle criando “tentações muito fortes para a prática da corrupção” (O'DONNELL, 1996, p. 27). Não resta dúvida que a percepção desse autor já visualiza a corrupção como um fenômeno instalado e entranhado nas estruturas do Estado e na convivência deste com o setor privado.

O'Donnell volta ao tema em 1998, chamando atenção para a falta de *accountability* em relação “às ações de autoridades, eleitas ou não, havendo uma “séria desconsideração” das exigências de submissão à lei e de conferência de prioridade aos interesses públicos (O'DONNELL, 1998, p. 41). A lógica que impera é de que no exercício do poder prevaleça o interesse do benefício próprio, comportamento que se torna “senso comum”, generalizado, não ficando restrito aos ocupantes de cargos públicos, mas extenso a “famílias, membros do partido e de clubes, e/ou sócios nos negócios” (O'DONNELL, 1998, p. 42). Em outras palavras, o patrimonialismo se derrama sobre toda a sociedade, não apenas os ocupantes dos cargos públicos e das posições políticas, mas também sobre aspirantes a estas. O que se pode constatar é que se tem uma aparência de que as instituições estão presentes e funcionam, tudo aparentando normalidade, mas tudo dentro de um contexto de burla por dentro das regras instituídas, o que converge com a imagem de um Estado extrativista.

Como essas agências de controle não funcionam isoladamente, dependendo das decisões tomadas pelos tribunais, especialmente nas situações que envolvem autoridades de posição elevada, o Executivo delegativo procura eliminar, cooptar ou neutralizar essas agências tentando eliminar ou negar a validade de instituições que possam ser potencialmente controladoras (O'DONNELL, 1998), conformando um círculo vicioso nefasto de corrupção e extrativismo.

Essa interdependência para a aplicação de sanções no Brasil é reconhecida como um desafio para a realização completa da *accountability* também por outros autores. A esse respeito, Power e Taylor (2011), por exemplo, pontuam que a atuação do Congresso pode se caracterizar tanto como proativa, quando se antecipa a situações que devem ser investigadas, quanto reativa, visto que, na maioria das vezes, esse Poder opera impulsionado pelas denúncias recebidas, especialmente dos meios de comunicação. O próprio Ministério Público, não obstante ser reconhecido como o quarto poder da República devido a sua autonomia e ausência de subordinação hierárquica, depende sobremaneira dos esforços prévios da Polícia Federal, que são empreendidos durante o processo de investigação, seguindo dependente das ações dos Tribunais, desta feita para o julgamento dos processos resultantes de suas investigações.

Acrescente-se ainda que, quando ações são dependentes de prosseguimento e julgamento a partir da Suprema Corte, por razão do “foro por prerrogativa de função”, o conhecido foro privilegiado, atribuído a ocupantes de cargos de alta responsabilidade pública (Presidente da República, Vice-Presidente, o Procurador-Geral da República, Ministros e Membros do Congresso Nacional), a sanção pode demorar décadas para ser aplicada. Logicamente, tais instituições não são autônomas em relação à sociedade, tampouco estão imunes às suas pressões, mas é preciso destacar, ainda seguindo esses autores, que essa ligação tanto pode contribuir para melhorar a sua efetividade, quanto comprometer a sua capacidade de efetivamente perseguir e punir infratores, alimentando e protegendo ações de caráter corruptivo.

Wanderley G. dos Santos (1993, p. 9) é outro autor que contribui nesse período, condenando a visão equivocada de buscar “uma teoria que explique o fenômeno da corrupção entre *wasps* (anglo-saxões, brancos e protestantes), obviamente distinta daquela que serve para reiterar a suposta tendência de pobres e mestiços à imoralidade pública”. É de “suma relevância” considerar que a evolução latino-americana tem uma “peculiaridade” quando comparada com a maioria das experiências das democracias contemporâneas, qual seja, a incorporação das massas à competição política ocorre antes da estabilidade na institucionalização das regras dessa competição (SANTOS, 1993, p. 29). Essa característica explica

a “instabilidade recorrente” dos países latino-americanos antes que qualquer “perversidade de caráter” (SANTOS, 1993, p. 29). Outra consideração “crucial”, da peculiaridade latino-americana, reside no fato de as respostas ao problema da participação ampliada ocorrerem “em um contexto de baixa institucionalização liberal” (SANTOS, 1993, p. 30).

Isto é, a formação social brasileira se distancia da ordem liberal típica, sendo muito mais movida a partir do Estado, de 1930 para cá, e menos pelos mecanismos tradicionais de mercado e competição, ou seja, o patrimonialismo se renova, se moderniza abarcando a industrialização, debaixo do tacape do Estado. Isso quer dizer que a corrupção não deve ser buscada fundamentalmente na lógica do mercado e das empresas – ou seja, a explicação *rent-seeking* não encontra ressonância no Brasil como em países de tradição liberal –, mas na lógica do patrimonialismo incrustado no Estado em simbiose com o setor privado.

A produção acadêmica mais recente sobre corrupção

A partir de agora, o foco do artigo será a produção mais recente, especialmente alguns estudos que se desenvolveram no final do século passado até o presente (2018). O discurso acadêmico que antes era genérico e até vago, embora estruturado, mais recentemente passou a ser mais focado. O interesse maior no estudo da corrupção parece residir na percepção de um ponto de inflexão, de difícil datação, em que o fenômeno da corrupção teria assumido uma nova escala, patamar. Os eventos de junho de 2013 e seus desdobramentos também constituem um referencial para a abordagem do fenômeno.

O Governo Collor, como visto, mostra-se como um ponto de inflexão no tocante à revelação sobre a existência da corrupção no Brasil. Lastreado em um projeto de “absolutização do poder Executivo” (NOGUEIRA, 1998, p. 132) e exalando um “amadorismo”, “pretensão”, “arrogância” e “voluntarismo” (NOGUEIRA, 1998, p. 132), é retirado do poder através de “um processo de *impeachment*, inédito na vida republicana, que desbaratou um enorme esquema de corrupção e de manipulação privada da coisa pública” (NOGUEIRA, 1998, p. 137). Ainda que o montante não tenha sido demonstrado, o adjetivo – enorme – indica uma fase que se anuncia como de montantes elevados. Se, antes, a corrupção estava presente, sendo impossível desconhecê-la, agora a voz torna-se mais clara na denúncia, ingressando em outro patamar qualitativo e quantitativo.

Sorj (2001, p. 13) atribui centralidade ao patrimonialismo, rejeitando uma visão de que este seja um “fenômeno folclórico em um país ‘atrasado’” e reconhecendo a existência de um “moderno patrimonialismo brasileiro” que se associa a “extrema

desigualdade social, a impunidade de suas elites e o abandono dos setores mais pobres da população”.

Esse patrimonialismo entra em choque com uma sociedade que se moderniza e “passa a ser percebido como a primeira fonte dos problemas sociais e como uma agressão aos valores da justiça, da igualdade e da convivência democrática” (SORJ, 2001, p. 14), assentado em relações de imbricação entre os interesses dos grupos dominantes e o Estado, a impunidade e o descontrole da máquina governamental. (SORJ, 2001).

José de Souza Martins (2011) traz uma importante contribuição ao estudo da corrupção, situando-a na lógica do sistema político implantado historicamente no Brasil, a ver, “o conceito de corrupção como se difunde na sociedade brasileira hoje [...] atinge todo o sistema clientelista baseado ainda em fortes componentes da dominação patrimonial” (MARTINS, 2011, p. 96). O que nos tange são o clientelismo e o patrimonialismo, que orientam a vida política, econômica e social. “Nesse sentido, quase toda a população, sem disso ter consciência, está de algum modo real ou potencialmente envolvida em corrupção” (MARTINS, 2011, p. 96). Falando do caso Collor, em que o Presidente não foi preso, situação que pode ser estendida para outros casos, não só de presidentes, o autor pontua que “pode ter confirmado na mente popular a ambiguidade do conceito de corrupção e, sobretudo, a ambiguidade da política brasileira” (MARTINS, 2011, p. 96). “Não foi diferente o que aconteceu no caso do mensalão, em 2005/2006” (MARTINS, 2011, p. 97), como não havia sido no episódio dos “anões do orçamento” (1993/94), como ainda no “mensalão” do governo Arruda, no DF em 2010. Essa sucessão de escândalos, que ainda não inclui o “petrolão” e casos arquivados, conduz a uma “certa ansiedade por um Estado moderno” (MARTINS, 2011, p. 97), de base weberiana, capaz de mudar esse quadro de círculo vicioso.

Já focando os anos mais recentes e sob os eflúvios dos eventos de junho/2013, José Murilo de Carvalho (2014, p. 235) coloca o tema nos seguintes termos: “Corrupção não é coisa nova entre nós, sempre existiu de um modo ou de outro. Contra ela se tem reclamado desde que o Brasil é Brasil. É difícil dizer se ela tem aumentado ou diminuído”, atestando a dificuldade de análises quantitativas do fenômeno. Se o autor aqui coloca uma dúvida, adiante não titubeia quando afirma que aumentaram “as oportunidades de corrupção ativa e passiva por ter crescido o tamanho do Estado” (CARVALHO, 2014, p. 235), o que já teria ocorrido no período militar, lembrando ainda que parte considerável dos políticos de hoje foi formada naquele período. Por outro lado, o que tem mudado tem sido “a reação pública” (CARVALHO, 2014, p. 235). Em sua abordagem, o autor elenca todos os avanços feitos no que tange ao aperfeiçoamento dos controles da administração pública e da

classe política, como a LRF e a Lei da Ficha Limpa, mencionando que o episódio do mensalão foi acompanhado pela opinião pública “com interesse nunca antes visto em nossa história política” (CARVALHO, 2014, p. 236). As condenações realizadas foram “um marco em nossa história jurídica” (CARVALHO, 2014, p. 237). No entanto, há que se registrar que “lentidão e ineficiência continuam sendo a marca do sistema judiciário” (CARVALHO, 2014, p. 242), o que vem a representar um acobertamento da corrupção. Lembrando que o autor escreve em 2012: “excetuando-se o julgamento do mensalão, a regra ainda é a impunidade dos acusados graças aos infundáveis recursos e apelações processuais” (CARVALHO, 2014, p. 242). Em síntese, apesar dos avanços, as estruturas de corrupção montadas no país há décadas ainda mantêm uma apreciável blindagem, ainda que esta venha se reduzindo, como se expressa no posicionamento de setores do Judiciário.

Considerando artigos que tomam os eventos de junho de 2013 como um ponto de inflexão, Bucci (2016, p. 16) atribui a esses eventos uma das razões da queda da Presidente Dilma, “alavancada pelas denúncias de corrupção, pela decomposição da base do governo no Congresso etc.”. Os eventos eclodiram “contra a impunidade da corrupção generalizada”, bem como pelas “revelações de malversação do erário em seu governo” (BUCCI, 2016, p. 16), entre outros fatores. Vale notar que nesse momento a corrupção já é vista como generalizada e não mais como algo um tanto etéreo ou pontual. Se queremos fazer uma ponte com a visão do *rent-seeking*, seria um *rent-seeking* desenfreado. O autor tem uma percepção sistêmica do fenômeno ao apontar que a Presidente não conseguiu perceber a existência de uma “máquina pública encarquilhada e os políticos profissionais especializados em parasitá-la” (BUCCI, 2016, p. 17).

O relato de Bucci (2016, p. 17) é típico de situações de Estado extrativista, destacando ainda como marca da Presidente a incapacidade de perceber “a trama de compromissos que a amarrava a um modo arcaico de produção de lucro, com base na promiscuidade entre o público e o privado”, expressão certa de patrimonialismo. Mas não só à Presidente é atribuída a responsabilidade, mas também aos partidos de oposição. “Todos boiaram” (BUCCI, 2016, p. 18), o que indica que a corrupção é sistêmica, não sendo monopólio de um único partido ou de poucos e onde se percebia pouco empenho em efetivamente enfrentar o problema.

E, ao se referir à Operação Lava Jato, expõe que a voz das ruas clamando contra a corrupção não foi ouvida “pelos políticos – nem da situação nem da oposição” (BUCCI, 2016, p. 141). Se no mensalão – a ação Penal 470 – ocorreu a condenação e prisão de políticos de proa e a estimativa de desvios em torno de 140 milhões de reais em 2005/2006, agora nas investigações da Lava Jato “os números eram de outra escala” (BUCCI, 2016, p. 142). Os resultados apurados pela Operação Lava Jato

mostram que até março deste ano (2018) a operação já registra 183 condenações contra 119 pessoas, em que o valor total do ressarcimento pedido (incluindo multas) já beira quarenta bilhões de reais; os crimes denunciados envolvem o pagamento de propina de mais de seis bilhões; e onze bilhões e meio de reais são alvo de recuperação mediante celebração de acordos de colaboração (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2018). Esse fato mostra como a corrupção dá um salto impressionante, e isso em um horizonte de apenas uma década.

Nogueira (2013, p. 20) também dá ênfase aos eventos de 2013, argumentando que estes não se voltaram “contra um governo em particular, mas contra todos governos: contra o sistema político, seus atores, seus procedimentos e sua cultura”. As manifestações voltaram-se contra um sistema político que “permite o enriquecimento de certos atores e a disseminação de ilícitos de todo tipo” (NOGUEIRA, 2013, p. 20) e ocorreram no bojo de uma crise geral. “A corrupção cresceu ininterruptamente. Os partidos políticos seguiram em frente como associações parasitárias, sem vida e sem ideias”, configurando-se uma situação de “desperdício e o uso suntuoso de recursos públicos pela elite política e administrativa (Executivo, Legislativo e Judiciário)” (NOGUEIRA, 2013, p. 20), o que se tornou uma crise sistêmica, bem próxima do que apontamos como sociedades extrativistas. Essa situação, que conforma uma “perversão sistêmica” (NOGUEIRA, 2013, p. 20), torna-se “mais grave” com a chegada do PT ao poder federal, partido que marcou a política brasileira de forma positiva, mas que se afastou de seus ideais iniciais, que “sujou as mãos” (NOGUEIRA, 2013, p. 23). Nos governos petistas, não só foram reproduzidas “as bases do clientelismo, do patrimonialismo e da corrupção” como também isso “funcionou como combustível adicional de frustração e indignação” (NOGUEIRA, 2013, p. 23).

Escrevendo sobre corrupção em 2012, Nogueira (2013, p. 205) pontua que “a corrupção é cada vez mais vista”, sendo percebida como “um problema de larga escala”, o que leva o autor a questionar se a corrupção tem aumentado ou “nossa sensibilidade diante dela que aumentou?” Aumentou mesmo o montante da corrupção, o fenômeno ultrapassou “a dimensão do razoável?” (NOGUEIRA, 2013, p. 205). O uso da expressão “dimensão do razoável” parece significar que a corrupção seria tolerada em níveis mantidos dentro do razoável, mas que estes teriam sido de longe ultrapassados e não mais tolerados. Se existe *rent-seeking*, seus níveis seriam estratosféricos, mostrando que o referencial de Estados extrativistas associado com patrimonialismo parece dar mais conta de uma explicação do que o *rent-seeking*.

Nogueira (2013, p. 205) também entende que não existe “monopólio por parte deste ou daquele grupo, partido político ou entidade”, estando o fenômeno “disseminado”, posição que também se aproxima das sociedades extrativistas.

De fato, a profusão de escândalos de corrupção que se tem conhecido desde a restauração do desenho democrático, os quais afluem em todos os Poderes do Estado e níveis de governo, evidencia que, no Brasil, a corrupção não se vincula ou subordina a um partido único, mas é multipartidária.

O caminho que a corrupção tomou no país assumiu um caráter sistêmico estando “entranhada, como um componente oculto, não reconhecido, no imaginário e na cultura política da sociedade” (NOGUEIRA, 2013, p. 207). Considerando que nenhuma sociedade está imune a este fenômeno, deve-se observar que “a questão é de grau e, evidentemente, de impacto sobre o conjunto da coletividade” (NOGUEIRA, 2013, p. 207). Mesmo com os órgãos de controle que têm sido criados no contexto brasileiro, a corrupção se converteu em problema “absurdamente recorrente” (NOGUEIRA, 2013, p. 212). Sacramento e Pinho (2016, p. 210), ao analisarem a trajetória da *answerability*, uma das dimensões da *accountability*, convergiram com esse entendimento, pois concluem que as alterações institucionais formais adotadas no plano federal, entre 1985 e 2014, evidenciaram que “o estabelecimento de novo arcabouço de leis e organismos assentado em uma sociedade de base patrimonialista, gera muita confusão e pouca efetividade, expressando a persistência de traços conservadores nas estruturas institucionais”.

Isso quer dizer que, mesmo com a tomada de consciência sobre a questão e ações, instituições e leis criadas, a corrupção não só resiste como mostra permanência e exuberância. Tudo isso parece indicar que estamos naquele estágio em que atores estratégicos estão suficientemente estruturados e protegidos para continuar agindo segundo formas corruptas.

Nogueira (2013) também coloca um ponto defendido neste artigo, qual seja, apesar de todo avanço de mapeamento e enquadramento, “a corrupção brasileira não é tão bem conhecida como se pensa e como deveria ser” (NOGUEIRA, 2013, p. 210). “Protegidos, afilhados e “aspones” pertencem à pré-história da corrupção brasileira” (NOGUEIRA, 2013, p. 211), pois estas seriam práticas “quase ingênuas” frente à complexidade, sistematização e espraiamento que o fenômeno assumiu.

Para finalizar, Martins (2011) é enfático quando afirma: “é impossível entender o Brasil tradicional, o Brasil moderno e já nesta altura o Brasil pós-moderno, sem levar em conta esta tensa combinação de moderno e tradicional que freia o nosso desenvolvimento social e político e que se renova a cada momento” (MARTINS, 2011, p.8). Isto posto, o Brasil se configura como “uma sociedade de história lenta”, as mudanças ocorrem muito lentamente, de modo que existe “um Brasil moderno pagando propina para se viabilizar” (MARTINS, 2011, p. 8), e propina aqui pode ser compreendida tanto no sentido literal como metafórico.

Considerações Finais

O escopo deste artigo consistiu em identificar e analisar aspectos do contexto socioeconômico e político do Brasil redemocratizado que reforçam ou ameaçam de rompimento o historicamente construído círculo vicioso da corrupção que o envolve. Concluiu-se que a corrupção no Brasil tem avançado aceleradamente nas últimas décadas, apesar da implantação mais recente de instituições e leis de combate ao fenômeno, e que não se vislumbra, pelo menos no médio prazo, possibilidade concreta de rompimento desse círculo vicioso. O que se pôde constatar no percurso desta investigação foi que a prática da corrupção, assim como o patrimonialismo – ainda que não seja possível quantificar objetivamente a corrupção praticada no país, tanto de períodos anteriores como do atual, fato que não deixa de ser uma das limitações tanto dos estudos que serviram de base para a análise, como também ao que se apresenta aqui –, ainda permanece sistêmica, resiliente e de difícil punição, o que seria típico de sociedades extrativistas ou quase-extrativistas e ainda mais de história lenta.

Dentre as razões para diagnóstico tão tenebroso, apresentadas ao longo da exposição, pode-se destacar, ao menos, que: os escândalos que afluem de Norte a Sul do país, envolvendo todos os Poderes, níveis de governo, partidos políticos e agentes políticos e públicos, em conluio com o setor privado, caracterizam a prática da corrupção no Brasil como sistêmica. As instituições econômicas e governamentais, grosso modo, apresentam comportamento que mais se assemelha à forma extrativista e cada vez menos à inclusiva; a multiplicidade desses escândalos, não obstante as muitas alterações institucionais formais que foram adotadas com o fim específico de combater a corrupção, principalmente no plano federal, a caracteriza como resiliente, pois sequer tais alterações foram suficientes para evitar as práticas que se constituíram nos escândalos denominados por mensalão e petrolão; já a interdependência das agências para a aplicação de sanções, bem como as condições estabelecidas para se ter o direito ao “foro por prerrogativa de função”, que no Brasil é atribuído a diversos ocupantes de cargos de alta responsabilidade pública, caracterizam-na como de difícil punibilidade.

Assim, conclui-se que a superação da corrupção ou seu rebaixamento para níveis “suportáveis” no Brasil demanda mudanças radicais, as quais não se limitam à estrutura política e social, vez que ações de reparos às fragilidades institucionais existentes, tais como no que tange à aplicação das leis, ao funcionamento dos partidos, transparência etc., somente para citar algumas, também são necessárias. Na escala construída neste artigo, uma das contribuições deste trabalho, o Brasil foi acomodado nos postos elevados da classificação, configurando uma sociedade com fortes traços extrativistas de caráter perene, mas que também se mostra consciente do problema e da necessidade de enfrentá-lo, o que já tem sido feito em parte.

Referências bibliográficas

- ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. *Por que as nações fracassam*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.
- AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando. *Corrupção e controles democráticos no Brasil*. Brasília, DF: Cepal; Ipea, 2011.
- BRANDÃO LOPES, Juarez R. *Desenvolvimento e mudança social*. São Paulo: Editora Nacional. Brasília. INL1976
- BRASIL. Decreto nº 1.001, de 6 de dezembro de 1993. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/decreto-lei/del2848.htm>> Acesso em 03 de fevereiro de 2018.
- BREI, Zani Andrade. Corrupção: dificuldades para definição e para um consenso. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 30, n. 1, p. 64 a 77, abr. 1996.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Estado, sociedade civil e legitimidade democrática. *Lua Nova* [online], n. 36, p. 85-104, 1995.
- BUCCI, Eugenio. *A forma bruta dos protestos*. São Paulo: Companhia das Letras, 2016
- CARVALHO, José Murilo de. Passado, presente e futuro da corrupção brasileira. In: AVRITZER, Leonardo et al. (Orgs.). *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.
- CARVALHO, José Murilo. *Cidadania no Brasil. O longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2011.
- _____. Quem transgredir o quê. In: CARDOSO, Fernando Henrique; MOREIRA, Marcílio Marques (Coords.). *Cultura das transgressões no Brasil: lições da História*. São Paulo: Instituto Brasileiro de Ética Concorrencial (ETCO); Instituto Fernando Henrique Cardoso (iFHC), 2008.
- CARVALHOSA, Modesto. Os dez meses de atuação da CEI (fevereiro a dezembro de 1994). In: CARVALHOSA, Modesto. *O livro negro da corrupção*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- ELLIOTT, Kimberly Ann. A corrupção como um problema de legislação internacional: recapitulação e recomendações. In: ELLIOTT, Kimberly Ann (org.). *A corrupção e a Economia global*. Tradução de Marsel Nascimento Gonçalves de Souza. Brasília: Editora UnB, 2002. p. 255-339
- FILGUEIRAS, F. Marcos teóricos da corrupção. In: AVRITZER, L. et al. *Corrupção: ensaios e crítica*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.
- GONÇALVES DA SILVA, M.F. A economia política da corrupção no Brasil. São Paulo: Editora Senac, 2001.
- KLITGAARD, R. A corrupção sob controle. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994
- MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). *Resultados da Operação Lava Jato*. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/caso-lava-jato/atuacao-na-1a-instancia/parana/resultado>. Acessado em 20 de março de 2018.
- MARTINS, José Antonio. *Corrupção*. São Paulo: Globo, 2008.
- MARTINS, José de Souza. *A política no Brasil - lúmpen e místico*. São Paulo: Contexto, 2011.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. *As ruas e a democracia*. Ensaios sobre o Brasil contemporâneo. Brasília. Contraponto. 2013.

_____. *As possibilidades da política*. São Paulo. Paz e Terra. 1998.

O'DONNELL, Guillermo. Democracia Delegativa? *Novos Estudos Cebrap*, n 31, 1991.

_____. Sobre o Estado, democratização e alguns problemas conceituais. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n. 36, jul. 1993.

_____. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova*, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998.

OLIVEIRA JR., Temístocles Murilo; LUSTOSA DA COSTA, Frederico José; MENDES, Arnaldo Paulo. Perspectivas teóricas da corrupção no campo da administração pública brasileira. Características, limites e alternativas. *Revista Serviço Público*, Brasília, v. 67 (especial), p. 111-138, 2016.

PINHO, José Antonio G. de. Reforma da administração pública no Brasil: a resistência do “bunker” patrimonialista e a reforma que não acontece. *Sociedade, Contabilidade e Gestão*, UFRJ, v. 11, n. 3, 2016.

_____. Reforma do aparelho do Estado: limites do gerencialismo frente ao patrimonialismo. *Organizações & Sociedade*, v. 5, n. 12, p.59-79, 1998.

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o Português? *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, Dec. 2009. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122009000600006&lng=en&nrm=iso>. Acessado em 20 Mar. 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122009000600006>.

POWER, Timothy J; TAYLOR, Matthew M. Accountability Institutions and Political Corruption in Brazil. In POWER, Timothy J; TAYLOR, Matthew M. (Eds) *Corruption and Democracy in Brazil: The Struggle for Accountability*. University of Notre Dame Press. 2011.

ROSE-ACKERMAN, S. *Corruption: a study in Political Economy*. Nova Iorque: Academic Press, 1978.

_____. The institutional economics of corruption. In: Graaf , G.; Maravic, P.; Wagenaar, P. *The good cause: theoretical perspectives on corruption*. Barbara Falls, MI, EUA: Barbara Budrich Publishers, 2010. p. 47-63.

SACRAMENTO, Ana Rita Silva; PINHO, José Antonio Gomes de. The process of implementing answerability in contemporary Brazil. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 50, n. 2, p. 193-213, abr. 2016. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122016000200193&lng=en&nrm=iso>. Acessado em 02 Mar. 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612147614>.

SANTOS, Wanderley G. dos. *Razões da desordem*. Rio de Janeiro: Editora Rocco, 1993.

SIMON, Pedro. *O país dos clandestinos*. Brasília. Senado Federal. 2003. Disponível em <<http://www.senado.gov.br/senadores/Senador/psimon/livros/livro029.pdf>>. Acessado em 05 de fevereiro de 2018.

SORJ, Bernardo. *A nova sociedade brasileira*. Rio de Janeiro: Zahar Editor, 2001.

José Antonio Gomes de Pinho

Doutor em Regional Planning pela University of London, Reino Unido. Atualmente é professor titular aposentado da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (UFBA) e em processo de pós-doutoramento na Fundação Getúlio Vargas (FGV). Contato: jagp@ufba.br.

Ana Rita Silva Sacramento

Doutora em Administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Atualmente é Auditora Fiscal aposentada da Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia, Vice-diretora e Coordenadora do Curso de Administração da Faculdade Anísio Teixeira de Feira de Santana. Contato: ana.sacramentos@uol.com.br.

A governança corporativa em empresas estatais brasileiras frente a Lei de Responsabilidade das Estatais (Lei nº 13.303/2016)

Joaquim Rubens Fontes-Filho

Fundação Getúlio Vargas (FGV)

O objetivo deste artigo é alinhar argumentos e informações para avaliar a situação das empresas estatais no Brasil, em particular quanto aos limites para seu desenvolvimento com base nas práticas de governança corporativa. A implementação dos comandos da nova Lei de Responsabilidade das Estatais (Lei nº 13.303/2016) trouxe perspectivas otimistas para o fortalecimento da governança dessas empresas, ampliando sua autonomia, a profissionalização da administração e a explicitação dos compromissos de consecução de objetivos de políticas públicas. Com base no referencial da teoria da agência e principal-principal, é descrita a situação das empresas estatais no Brasil nos vários entes federativos e elaborado o mapa das pressões e interesses dos *stakeholders*, com vistas a elencar potenciais desafios e exigências para o desenvolvimento das empresas estatais, segundo suas configurações de governança.

Palavras-chave: governança corporativa, empresa pública - Brasil

[Artigo recebido em 16 de abril de 2018. Aprovado em 8 de agosto de 2018.]

La gobernanza corporativa en empresas estatales brasileñas frente a la Ley de Responsabilidad de las Estatales (Ley nº 13.303 / 2016)

El objetivo de este artículo es alinear argumentos e informaciones para evaluar la situación de las empresas estatales en Brasil, en particular en cuanto a los límites para su desarrollo con base en las prácticas de gobierno corporativo. La implementación de los comandos de la nueva Ley de Responsabilidad de las Estatales (Ley nº 13.303/2016) trajo perspectivas optimistas para el fortalecimiento de la gobernanza de esas empresas, ampliando su autonomía, la profesionalización de la administración y la explicitación de los compromisos de consecución de objetivos de políticas públicas. Con base en el referencial de la teoría de la agencia y principal-principal, se describe la situación de las empresas estatales en Brasil en los diversos entes federativos y se elabora el mapa de las presiones e intereses de los stakeholders, con miras a plantear potenciales desafíos y exigencias para el desarrollo de las empresas estatales, según sus configuraciones de gobierno corporativo.

Palabras clave: gobernanza corporativa, empresa pública - Brasil

Corporate governance in Brazilian state-owned companies under the Law of State Responsibility (Law 13303/2016)

This article aims to present arguments and information to evaluate the situation of state-owned enterprises (SOE) in Brazil, particularly regarding the limits to their development, based on their corporate governance practices. The implementation of the new State Enterprise Law (Law n. 13.303/2016) brought optimistic perspectives to strengthen the governance of these companies, increasing their autonomy, professionalization of administration and the specification of commitments to achieve public policy objectives. Based on the framework of the agency theory and the principal-principal theory, the situation of state-owned enterprises in Brazil owned by the various levels of the federation is described and a map of stakeholder pressures and interests is presented, with a view to identifying potential challenges and requirements for the development of SOEs according to their corporate governance configurations.

Keywords: corporate governance, public company - Brazil

Introdução

A aprovação da Lei nº 13.303, em junho de 2016 (BRASIL, 2016a), criou um novo marco legal para as empresas estatais no Brasil e buscou proporcionar condições para que essas empresas se tornassem mais orientadas a demandas do Estado que de grupos políticos situacionistas. Denominada também como Lei das Estatais, Lei de Responsabilidade das Estatais, ou Estatuto Jurídico das Empresas Estatais, a lei é organizada em três títulos, tratando o primeiro das questões de gestão e governança das empresas estatais; o segundo, das licitações e contratos celebrados por essas empresas; e o terceiro, das disposições finais e transitórias. A discussão deste artigo está delimitada às questões postas no Título I, posteriormente regulamentado pelo Decreto nº 8.945/16 (BRASIL, 2016b).

O amplo debate que marcou a revisão do estatuto da Caixa Econômica Federal, no início de 2018, e a profunda revisão no estatuto da Petrobras tanto trouxeram à luz as motivações e argumentos para a revisão das regras de governança das estatais como também expuseram a relação umbilical dessas empresas com a conformação do modelo presidencialista de coalizão vigente no país, como identificado por Abranches (1988) há mais de três décadas.

As empresas estatais representam um importante mecanismo de participação estatal no domínio econômico em diversos países. Levantamento apresentado em 2013 mostrou que, entre as 2.000 maiores empresas globais, integrantes do ranking Forbes Global 2.000, as empresas de controle estatal representavam mais de 10% da amostra, e estavam presentes em 37 países, com vendas somadas de US\$ 3,6 trilhões em 2011, o equivalente a cerca de 6% do PIB global (BÜGE *et al.*, 2013). Embora predominantes em países em desenvolvimento e orientados por um capitalismo de Estado, a presença de empresas estatais é significativa também em países europeus como Noruega, França, Grécia e Alemanha.

No Brasil, seja pelo volume dos ativos e importância econômica das empresas estatais, nos vários níveis federativos, seja por sua influência histórica na construção do modelo de desenvolvimento nacional, as empresas estatais têm tido uma expressiva influência nas dimensões sociais, econômicas e políticas. Sociais, pela geração de empregos e políticas de pessoal, em geral oferecendo condições acima dos padrões do mercado privado, funcionando como um direcionador; econômicas, pois representam fontes importantes de receitas para os governos pelos dividendos distribuídos, pelo poder de apoiar setores e programas de desenvolvimento, e pelos próprios investimentos que realizam; e políticas, por se qualificarem como atores de destaque das composições políticas e das barganhas na formação das coalizões de poder.

Qual a necessidade e importância das empresas estatais para o desenvolvimento do Brasil? Para além da retórica ideológica, que estabelece uma polarização entre o Estado mínimo e o Leviatã hobbesiano, discutir as estruturas da administração indireta e, particularmente, das empresas públicas e sociedades de economia mista mostra-se um desafio necessário sob vários aspectos. Este artigo, contudo, passa ao largo dessa discussão, para focar na qualidade da governança e gestão dessas empresas, seguindo a premissa de que, uma vez instaladas, devem responder tanto pela efetividade na sua atuação como pelo zelo com a eficiência das operações, respeitando permanentemente sua razão de criação.

Ocorre, contudo, que tanto a efetividade como a eficiência são com frequência de difícil avaliação para as estatais, principalmente porque a maioria opera em condições únicas de falhas de mercado ou em ambientes de ausência de interesse econômico. Seguindo as definições correntes, eficiência direciona a adequada gestão dos recursos em relação às atividades, ou a competência para produzir resultados com o menor uso de recursos e esforços, enquanto efetividade remete à capacidade de atingir os resultados pretendidos, trazendo o efeito desejado (ROSSI; DOS SANTOS, 2016). Se a efetividade, ou efeito desejado, está sujeita às variações de interpretação no comando político ou da sociedade, a eficiência é prejudicada pelas falhas de governança, fragilidade no modelo meritocrático empresarial, e uso dos recursos da estatal para ações de políticas públicas descoladas de sua função precípua.

A empresa estatal é constituída como entidade da administração indireta, exatamente para ter mais liberdade de ação. Conceitualmente, isso permitiria também à estatal estar mais exposta a um sistema de avaliação empresarial, em que sua eficiência poderia ser mensurada ou mesmo comparada com aquela de outras empresas.

Este ensaio visa identificar e discutir os principais desafios para a atuação das empresas estatais, com base na configuração de sua governança corporativa, tendo como referência a nova Lei de Responsabilidade das Estatais. Nesse sentido, a governança das empresas estatais é analisada, utilizando a perspectiva das teorias da agência e principal-principal, com vistas a identificar a efetividade dos mecanismos internos e externos de controle frente às pressões que modelam sua atuação.

Na segunda seção, a seguir, é elaborado referencial sobre a governança corporativa, visando situá-la como uma arena de poder e disputa de interesses, do qual decorre a prevalência do tratamento do problema de agência entre acionistas e gestores, apontando às limitações desse enquadramento conceitual para um adequado direcionamento aos problemas de governança das empresas estatais,

trazendo como alternativa teórica à perspectiva principal-principal. A seguir, é caracterizada a atuação da empresa estatal no Brasil, consolidando as limitadas informações disponíveis sobre o conjunto das estatais detidas pela União, pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios.

A quarta seção analisa os dilemas e desafios relacionados à governança das empresas estatais, ampliando o quadro principal-agente, em que a governança é eminentemente um problema de acionistas e investidores, para o mapa de forças e *stakeholders* predominantes, pelo qual é possível identificar as pressões que modelam e fiscalizam a atuação das administrações das empresas estatais. Por fim, a quinta seção busca consolidar os argumentos e discussões anteriores, para elencar potenciais desafios e exigências para o desenvolvimento das empresas estatais, em especial no que tange aos aspectos da governança.

Governança corporativa e os múltiplos problemas de agência

Uma breve revisão histórica dos eventos que orientaram o fortalecimento da governança corporativa no mundo permite evidenciar o problema de agência como basilar a esse movimento.

Os conflitos de agência na empresa moderna decorrem de uma separação entre a propriedade, dos acionistas, e o controle da empresa, nas mãos dos gestores, modelo predominante em contextos de propriedade pulverizada, mas pouco significativo quando a propriedade concentrada é majoritária. Nesse caso, o problema se desloca para a relação entre os principais (acionistas), quando o controlador pode realizar ações e escolhas que prejudiquem os interesses dos minoritários, qualificado na literatura como problema principal-principal, predominante no contexto das economias emergentes (YOUNG *et al.*, 2008).

São várias as definições para governança corporativa, mas o reexame da história mostra dois pontos ou problemas fundamentais: a coordenação entre proprietários na definição do uso e disposição da propriedade, e o monitoramento das atividades desempenhadas pelos agentes, responsáveis pela adequada gestão dos recursos para alcançar os fins ou objetivos desejados pelos proprietários. Se na empresa com propriedade dispersa o problema do *free rider* é significativo, a existência de controlador torna esse problema menos relevante, dada a possibilidade de captura e retorno dos benefícios do ativismo.

Por influência e interesse dos mercados anglo-saxões, e possivelmente o pioneirismo do primeiro código com diretrizes de boa governança emitido no Reino Unido em 1992, o debate e os estudos sobre a governança receberam uma forte orientação para o problema de agência.

De fato, já na década de 1970 era visível a preocupação dos acionistas e investidores com o crescente poder obtido pelos executivos, avançando em ações e estratégias que mais os beneficiavam (*self-dealing*) que aos acionistas, explorando as assimetrias de informação e a elevada dispersão dos proprietários.

Nesse contexto, o problema central da governança corporativa se orientou para formas de evitar o oportunismo gerencial, assegurando que os gestores agissem sempre no melhor interesse dos acionistas. Como definido por Shleifer e Vishny (1997), “Governança corporativa lida com as maneiras pelas quais os fornecedores de recursos financeiros para as empresas se asseguram de obter um retorno sobre seus investimentos”¹ (p.737, tradução nossa). A elaboração teórica do problema de agência por Jensen e Meckling (1976), relacionando o acionista (principal) aos gestores (agentes), consolidou a importância da adoção de mecanismos que limitassem o potencial de *self-dealing* dos gestores e oferecessem incentivos adequados para que buscassem maximizar os interesses dos acionistas.

Além dos instrumentos de monitoramento, *bonding* e incentivos propostos por Jensen e Meckling (1976), observações posteriores indicaram também a capacidade de diversos outros mecanismos, inclusive externos à empresa, de limitar ou modelar o comportamento dos gestores. Agrawal e Knoeber (1996) organizaram em um conjunto de sete mecanismos as propostas anteriores sobre mecanismos de controle, internos e externos, com potencial para reduzir os problemas de agência: (i) participação acionária dos executivos, atribuindo-lhes os benefícios e resultados da propriedade; (ii) participação elevada na propriedade de investidores institucionais, mais preparados e motivados para uma supervisão ativa; (iii) concentração das ações em um acionista ou grupo (*blockholders*), criando estímulos para as ações de monitoramento dos executivos; (iv) participação de conselheiros externos nos *boards*, para maior independência na supervisão da empresa; (v) uso de financiamentos e dívidas, por ampliar o monitoramento realizado pelos credores; (vi) o mercado de trabalho para os executivos, trazendo visibilidade e reputação às suas ações frente a outros potenciais contratantes; e (vii) o mercado de controle corporativo, que pode criar uma disciplina poderosa pela ameaça de aquisição de empresas ineficientes.

Quando avaliados esses mecanismos de controle para o Brasil, e certamente para a maioria dos países não submetidos à *common law*, diversos questionamentos emergem. No Brasil, a propriedade das empresas listadas na bolsa de valores é concentrada, em sua ampla maioria, com a propriedade direta das ações votantes detida por um acionista ou grupo, eventualmente unidos por acordo de acionistas.

¹ “corporate governance deals with the ways in which suppliers of finance to corporations assure themselves of getting a return on their investment”.

Esse arranjo torna praticamente inexistente o mercado de controle corporativo, não tendo de fato ocorrido qualquer aquisição hostil em tempos recentes. A participação dos executivos na propriedade, detendo quantidade expressiva de ações e capacidade para influenciar os destinos da empresa, ainda é pouco significativa para representar uma ameaça aos controladores, e o uso de financiamentos e dívidas pelas empresas mostra-se frágil como mecanismo externo de controle.

A importância da difusão das boas práticas de governança corporativa não decorre apenas de sinalizações de investidores que aceitariam pagar um maior valor por empresa com boa governança – que, no Brasil, seria de até 22,9% a mais por ações de empresas com boas práticas de governança (MCKINSEY, 2000). Como registra o documento da OECD (2015, p. 3, tradução nossa), “A boa governança corporativa não é um fim em si mesma. É um meio para criar confiança no mercado e integridade nos negócios (grifo nosso), o que, por sua vez, é essencial para as empresas que precisam ter acesso a capital próprio para investimentos de longo prazo.”²

Em um contexto de elevado risco de expropriação do minoritário, a confiança e a integridade dos negócios representam requisitos fundamentais à sua participação no mercado de capitais. Uma maior segurança ao pequeno acionista trazida por boas práticas de governança, garantindo seus direitos e ampliando o dever de transparência e prestação de contas de controladores e gestores, contribuirá para atrair os investimentos desses acionistas, gerando maior liquidez ao mercado bursátil e efeitos positivos sobre o preço das ações, o que irá estimular as empresas a ampliarem a captação de recursos nas bolsas de valores (CARVALHO, 2002).

Uma visão mais recente do problema de agência remete às diferenças entre os ambientes de propriedade difusa e concentrada. Dada a prevalência da empresa com controlador ou *blockholder* – tais como famílias, estado, outras empresas e investidores institucionais, a exemplo dos fundos de investimento, seguradoras e fundos de pensão –, diversos estudos vêm deslocando o problema fundamental da governança para a relação principal-principal, entre os próprios acionistas, ou mais propriamente entre acionistas controladores e minoritários (YOUNG *et al.*, 2008; JIANG; PENG, 2011; WARD; FILATOTCHEV, 2010; ESTWICK, 2016). De fato, essa tensão entre acionistas exprime o potencial de expropriação dos minoritários pelos controladores, caracterizado pelo prêmio de controle. No Brasil, estudos anteriores mostraram que esse prêmio, medido pela diferença de valor das ações dos controladores frente às demais ações, chegou a ser o maior do mundo (DYCK; ZINGALES, 2004).

² “Good corporate governance is not an end in itself. It is a means to **create market confidence and business integrity** (grifo nosso), which in turn is essential for companies that need access to equity capital for long term investment.”

Essa tensão nas relações entre os atores da governança exige perspectivas que ampliem o foco da díade principal-agente na governança e considerem as disputas de poder entre um conjunto mais amplo de atores e o conflito entre seus interesses concorrentes. Para Licht (2011), poder é um conceito central na governança corporativa, que representa um enquadramento que visa regular seu exercício. A disputa atual entre a orientação da maximização do valor do acionista e a visão da responsabilidade social mais ampla da empresa pode ser percebida como um exemplo dessa tensão.

Trazendo a discussão dessa tensão ou disputa de poder na governança para o âmbito das empresas estatais, deve ser considerado que essa situação produz significativas consequências. Se a primazia do lucro e a maximização do valor para o acionista permitem um objetivo claro e critérios inequívocos de avaliação da empresa privada, para a estatal a disputa entre distintos objetivos e interesses e as dificuldades em avaliar o desempenho, especialmente na EP, tornam a governança mais complexa. O poder é disputado entre vários grupos políticos, o que por vezes permeia a própria hierarquia organizacional com múltiplos interesses e orientações, refletidos nas várias diretorias. A ideia difusa da “função social da empresa”, reiterada pelo art. 27 da Lei nº 13.303, cria orientações passíveis de variadas interpretações. Se antes essa interpretação ocorria no âmbito do ministério supervisor, produzindo demandas pela atuação da estatal em políticas públicas muitas vezes distintas de sua missão, após a promulgação da nova Lei das Estatais, que fortaleceu a autonomia dos administradores, interpretar e perseguir a “função social” pode se tornar um arbítrio do conselho e executivos, aumentando seu poder discricionário.

Esse contexto de múltiplos objetivos, constrangimentos e influências externas de interesses de *stakeholders* expressivos é avaliado por Koppel (2005) como um ambiente capaz de produzir expectativas conflitantes sobre os objetivos e prioridades da organização e concepções discrepantes de responsabilidade e *accountability*, que minam a eficácia organizacional. Organizações que tentam atender a expectativas conflitantes provavelmente são disfuncionais, terminando por não agradar a ninguém enquanto tentam agradar a todos, promovendo a “doença” denominada por Koppel (2005) como uma *multiple accountability disorder* (MAD). As questões levantadas sobre o papel que a Petrobras deveria desempenhar na greve dos caminhoneiros de maio de 2018, conflitando aspectos de natureza política, econômica e de estratégia nacional, exemplificam a dificuldade de compatibilizar expectativas de múltiplos *stakeholders* e atender às diversas dimensões de *accountability* relativas a esses públicos.

Um equivalente nas empresas privadas seria a orientação para os *stakeholders*, cujos interesses deveriam guiar a atuação das empresas. Jensen (2010) critica essa abordagem, afirmando que “Sem a clareza da missão proporcionada por uma função- objetivo única, as empresas que adotam a teoria das partes interessadas (*stakeholders*) experimentarão confusão gerencial, conflito, ineficiência e talvez até fracasso competitivo”³. (p.33, tradução nossa). Apesar da complexidade dessa questão, a exigir um adequado aprofundamento, o objetivo de apresentá-la aqui é apenas indicar a dificuldade, ou impossibilidade, de maximização de múltiplos objetivos. Como adiciona Jensen (2010), “Teoria dos *stakeholders* direciona os gestores a servirem a muitos mestres”⁴ (tradução nossa), o que pode ser complementado pela consideração de que uma profusão e concorrência de distintos objetivos decorrentes da proposta de atenção aos vários *stakeholders* pode servir para ampliar significativamente o poder discricionário do gestor (agente), retornando aos problemas centrais que a governança corporativa originalmente buscou tratar e amplificando o problema de agência.

Tratando do problema de agência no setor público, Przeworski (2003) considera que o desempenho dos sistemas econômicos depende de três relações: entre cidadãos e políticos eleitos; entre políticos e burocratas; e as relações entre o Estado e os agentes econômicos (regulação). Essas três relações representam, além dos problemas de agência entre as partes, a ocorrência de um nível de intermediação entre os interesses dos cidadãos e a máquina pública responsável por sua execução, nível esse representado pelo sistema político.

Se de um lado essa intermediação reduz o poder direto de influência da sociedade na empresa estatal, por outro traz uma amplificação do dever fiduciário do sistema político, que se torna o principal em uma relação de agência com a empresa, representando indiretamente os interesses da sociedade. Se a nova legislação trouxe o benefício de fortalecer a administração das empresas estatais, reduzindo influências indevidas nas escolhas estratégicas e atividades cotidianas, é necessário que não ocorram excessos na transferência dos poderes inerentes à propriedade aos administradores. O principal permanece sendo o sistema político, que deve traduzir as demandas da sociedade e interpretar o comando legal da “função social”, sem transferir esse poder discricionário aos administradores, mas sem transformar a empresa em apêndice da administração direta e resguardando a autonomia dos administradores. Em uma relação de governança, o principal deve ser capaz de definir e aprovar as prioridades estratégicas, e a administração

³ “Without the clarity of mission provided by a single-valued objective function, companies embracing stakeholder theory will experience managerial confusion, conflict, inefficiency, and perhaps even competitive failure”.

⁴ “stakeholder theory directs corporate managers to serve ‘many masters’”.

de alcançá-las com a máxima eficiência, o que vale tanto para empresas privadas como para estatais.

Situando a atuação da empresa estatal no Brasil

Para prosseguir na análise dos avanços e obstáculos de desenvolvimento da governança da empresa estatal, é necessário, antes, uma breve contextualização, para, na seção seguinte, examinar como esse contexto modela a ação dessas empresas e seu relacionamento com os principais *stakeholders*.

Empresa estatal representa um conceito amplo e muitas vezes mal definido ou compreendido. Embora a *Organisation for Economic Cooperation and Development* (OECD) limite sua abrangência àquelas empresas nas quais o governo central exerce a propriedade e o controle (OECD, 2017), no Brasil são consideradas todas aquelas de posse ou controle do Estado, podendo ser a União, estados, Distrito Federal ou municípios. O Decreto-Lei nº 200, de 1967, trouxe os conceitos de empresa pública (EP) e sociedade de economia mista (SEM) como entes da administração pública indireta (BRASIL, 1967). Mais recentemente, a Lei nº 13.303, de 2016, que veio disciplinar o art. 173 da Constituição Federal, reforçou o conceito:

Art. 3º Empresa pública é a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com criação autorizada por lei e com patrimônio próprio, cujo capital social é integralmente detido pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios.

Art. 4º Sociedade de economia mista é a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com criação autorizada por lei, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios ou a entidade de administração indireta (BRASIL, 2016).

A lei torna clara, então, a possibilidade de a sociedade de economia mista se financiar com capital privado diretamente via *equity*, ou seja, pela participação de investidores privados na sociedade.

Não existem dados consolidados sobre números das empresas estatais no país, sendo necessário recorrer a inúmeras bases, tarefa complexa ou mesmo inviável quando expandida para o exame da situação das estatais nos municípios. No plano federal, devem ser destacados os avanços recentes na capacidade de acompanhamento dessas empresas e divulgação de informações, especialmente a partir da criação da Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União (CGPAR), em 2007, pela incorporação da governança das estatais no próprio nome do departamento do

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão responsável pela supervisão dessas empresas, e principalmente pela atribuição a esse departamento do status de secretaria, como Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest), em 2016, aumentando o poder de disciplinar o sistema.

Nos estados, ainda há grande heterogeneidade nos processos de acompanhamento e governança das estatais, sendo o nível de informação sobre esses processos ainda menor para os municípios. Apesar dos melhores esforços, não parece ser possível identificar o tamanho representado pelas empresas estatais no país.

Segundo levantamento do Observatório das Estatais da Fundação Getúlio Vargas, em apresentação em seminário em maio de 2017, o país tinha então um total de 446 empresas estatais, sendo 154 na União (34,53%), 232 nos estados (52,02%) e 60 nos municípios (13,45%). A destacar a constatação do Observatório sobre esse conjunto de empresas de que “Sabemos muito pouco, nem sabemos quantas são!” (HOLLAND, 2017).

Entretanto, esse número pode ser bem maior conforme o critério de classificação adotado, o que permitiria incluir também inúmeras subsidiárias, controladas ou mesmo sociedades de propósito específico (SPEs). Conforme o Decreto nº 3.735/2001, que define diretrizes para as empresas estatais federais:

Art. 1 § 1º Para os fins do disposto neste Decreto, consideram-se empresas estatais federais as empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias e controladas e demais empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto (BRASIL, 2001).

Para o número de empregados, os dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), organizados pelo Ministério do Trabalho e Emprego, são mais fidedignos. Nas estatais federais, o pessoal efetivo empregado era de 533.188 em 2016 e 504.444 em 2017, conforme o 5º Boletim das Empresas Estatais Federais, produzido pela Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais, do Ministério do Planejamento (BRASIL, 2017).

Quadro 1 – número de empregados das empresas estatais, com vínculo ativo em 31 de dezembro de 2016

UF	Sociedade Mista	Empresa pública	TOTAL
Acre	1.029	2.648	3.677
Alagoas	5.968	2.867	8.835
Amapá	1.087	728	1.815
Amazonas	4.649	3.712	8.361
Bahia	23.131	13.623	36.754
Ceará	9.595	9.740	19.335
Distrito Federal	22.828	57.229	80.057
Espírito Santo	8.932	5.518	14.450
Goiás	21.184	8.324	29.508
Maranhão	6.921	5.463	12.384
Mato Grosso	2.286	4.591	6.877
Mato Grosso do Sul	2.870	4.011	6.881
Minas Gerais	29.411	51.386	80.797
Pará	8.509	7.351	15.860
Paraíba	5.546	5.185	10.731
Paraná	23.071	17.494	40.565
Pernambuco	15.489	13.395	28.884
Piauí	5.001	3.408	8.409
Rio de Janeiro	76.421	39.008	115.429
Rio Grande do Norte	9.254	3.124	12.378
Rio Grande do Sul	40.797	25.351	66.148
Rondônia	1.918	3.778	5.696
Roraima	2.162	740	2.902
Santa Catarina	15.787	13.079	28.866
São Paulo	103.150	76.224	179.374
Sergipe	7.584	2.647	10.231
Tocantins	1.232	1.494	2.726
Total	455.812	382.118	837.930

Fonte: RAIS.

Um total de 26 empresas estatais, de controle dos vários níveis da federação, estavam listadas na B3 (antiga BM&FBovespa) no final de 2016. Essas 26 empresas totalizavam 284.977 empregados, sendo que apenas o Banco do Brasil, com 100.622 empregados, a Eletrobras, com 24.539, e a Petrobrás, com 68.829, representavam juntas 68% da amostra. Conforme informações coletadas no sistema Econômica, o valor de mercado dessas três empresas alcançou R\$ 319.272 milhões, com a Petrobrás representando 65% desse total.

Segundo divulgado no Formulário de Referência das empresas, a mediana da remuneração anual total do presidente executivo nessas empresas estatais listadas foi de R\$ 648.305,00, considerando parcelas fixas, variáveis e outros benefícios, sendo a remuneração total máxima desse dirigente de R\$ 2.240.007,40, na Petrobras, e mínima de R\$ 372.776,81, na EMAE, de São Paulo, retiradas três empresas com total menor que R\$ 200 mil anuais. Para o setor privado, as três maiores remunerações de presidentes de empresas listadas nesse ano foram de R\$ 27.170.268, na BR Malls Participações; de R\$ 22.015.207,18, na Hypermarcas; e de R\$ 21.353.406,20, na Qualicorp.

Esses dados são obtidos no Formulário de Referência (FR), relatório de divulgação obrigatória pelas empresas listadas. Em seu item 13.2, o FR traz os números referentes ao total da remuneração dos órgãos, e no 13.11, os valores mínimos e máximos. Entretanto, 49 empresas se utilizam de liminar para não divulgarem essas informações aos acionistas e mercados. Importante destacar, nesse contexto, que nenhuma empresa estatal fez uso de liminar, um indicativo de valorização da transparência e prestação de contas.

A título de comparação, estudo do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC, 2017), com base no conjunto das empresas listadas nesse ano de 2016, identificou uma remuneração média para o total dos membros da diretoria, conforme item 13.2 do FR das empresas – equivalente à remuneração total da diretoria dividido pelo número de membros – de R\$ 2.213.773 e mediana de R\$ 1.404.307. O Quadro 2 a seguir mostra como a remuneração dos administradores das empresas estatais é, consistentemente, inferior àquela praticada no mercado privado, representando na média aproximadamente um terço.

Quadro 2 – Remuneração dos membros da diretoria das empresas listadas, 2016

Tipo de controle	Médias de remuneração divulgadas pelas empresas (R\$)			Nº. de Empresas
	Média	Mediana	Máximo	
Estatual	796.385	674.305	2.212.752	26
Estrangeiro	2.598.118	2.260.399	5.140.201	8
Privado	2.365.923	1.596.154	19.562.751	222
Amostra total	2.213.773	1.404.307	19.562.751	256

Fonte: IBGC (2017).

Mapeando os *stakeholders* da empresa estatal

O papel do Estado como *stakeholder* preponderante

A consideração do problema de agência como central à governança corporativa representa o predomínio da lógica do acionista como ator preponderante no comando da empresa, em nome de cujos interesses a empresa deve ser gerida. Uma longa história explica a primazia do acionista, justificada – ou racionalizada – posteriormente pela localização do acionista como último elo na cadeia de apropriação dos resultados da empresa, de modo que este apenas teria ganhos se todos os demais fossem remunerados, e pela impossibilidade de maximização de mais de um objetivo empresarial (*residual claims*), embrião da corrente da maximização do valor do acionista (JENSEN, 2010; FRIEDMAN, 1970; STOUT, 2012).

Como discutido, o fortalecimento das boas práticas de governança corporativa foi impulsionado pela necessidade dos acionistas em garantirem seu comando nos destinos das empresas, fragilizado desde a pulverização da propriedade e do empoderamento dos executivos, como discutido por Berle e Means, em texto original de 1932, onde caracterizaram a separação propriedade-controle presente na empresa americana do início do século 20 (BERLE; MEANS, 1987). Entretanto, no Brasil e na maioria dos países onde predomina o modelo de propriedade concentrada, o problema maior remete à relação entre controladores e minoritários, sendo que o reduzido poder de influência e controle dos acionistas com menores participações abre espaço para expropriações, conforme analisado anteriormente.

Essa situação não é diferente em empresas privadas com controle definido e nas SEM. Assim como o controlador privado pode realizar ações de *self-dealing*, também o ente público controlador da SEM pode guiá-la para fins distintos daqueles implícitos em seu estatuto, inclusive de barganha política, aproveitando sua posição de controle na empresa para obter benefícios particulares – individuais ou do grupo político – pela expropriação de acionistas minoritários. Certamente que essa expropriação quando realizada por ente estatal é muito mais perversa, pois, além de prejudicar os minoritários de uma SEM em particular, traz uma sinalização negativa a todos os potenciais investidores sobre a governança de todo o conjunto das SEM, aumentando o risco e, conseqüentemente, o custo de obtenção de capital por essas empresas.

Independentemente de considerações sobre benefícios ou desvantagens, essa primazia do acionista – mesmo que esse acionista seja o Estado – é menos efetiva para orientar a atuação da empresa estatal do que para as empresas privadas. Diversas razões, algumas óbvias outras nem tanto, mostram as falhas de se basear

nessa primazia para a estatal, o que pode remeter ao problema da existência de múltiplos objetivos, por vezes conflitantes.

Como observam Ring e Perry (1985), gestores governamentais – conceituação que, nesse aspecto, pode ser estendida aos gestores das estatais – devem prestar atenção a um público muito mais diverso que no setor privado, lidando com expectativas e influências de conjunto mais amplo de *stakeholders*, que avaliam os resultados de maneiras distintas e, em geral, difíceis de conciliar. Esse é o desafio de responder às expectativas dos *stakeholders*, que indiretamente, no modelo de Przeworski (2003), representam o avaliador final da ação estatal.

Em sua origem e motivação de criação, a empresa estatal deve atender a uma função social. Como disposto no Capítulo III da Lei nº 13.303, que trata da função social da empresa pública e da sociedade de economia mista:

Art. 27. A empresa pública e a sociedade de economia mista terão a função social de realização do interesse coletivo ou de atendimento a imperativo da segurança nacional expressa no instrumento de autorização legal para a sua criação.

Sujeitas, via de regra, tanto ao arcabouço jurídico das empresas privadas como a muitos dos normativos da administração pública direta, as empresas estatais devem atender a requisitos mais amplos de transparência, de prestação de contas, de fiscalização e análise por auditorias externas, de limites à internacionalização e diversificação, de restrições na seleção de fornecedores (principalmente se internacionais), entre vários outros. Em sua atuação, a estatal tem baixa autonomia em suas políticas de contratação, demissão e remuneração de pessoal, nos orçamentos de investimento, e na adoção de estratégias que tragam impactos ou externalidades sobre a sociedade, como o fechamento de instalações industriais não econômicas, reorganização geográfica da rede de agências ou filiais.

Diferentemente das empresas privadas, as empresas estatais não podem solicitar falência, como disposto no art. 2º da Lei nº 11.101/2005 (BRASIL, 2005). Também estão sujeitas a eventuais excessos nos pagamentos de dividendos aos governos e à frequente dependência sobre aportes e transferências de recursos pelo governo. Empresas públicas dependentes, aquelas que precisam do aporte de recursos financeiros do ente controlador para pagamento de despesas com pessoal ou custeio em geral, têm agravado esse problema de perda de autonomia.

Empresas estatais não podem abrir subsidiárias, sendo exigida autorização legislativa (Constituição Federal, art. 37 inciso XX) para cada nova empresa ou autorização ampla. Neste caso autorizativo, são exemplos a Lei nº 9.478/1997, ou Lei do Petróleo (BRASIL, 1997), que em seu artigo 64 autoriza a Petrobras a constituir

subsidiárias; a Lei nº 12.490/2011, que no art. 11, confere essa autorização aos Correios (BRASIL, 2011); e a Lei nº 11.908/2009, art. 1º, que autoriza o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal “a constituir subsidiárias integrais ou controladas, com vistas no cumprimento de atividades de seu objeto social” (BRASIL, 2009). De qualquer forma, permanece válido o argumento de que o crescimento das empresas estatais via abertura de subsidiárias ou crescimento inorgânico por aquisições é bastante dificultado (conforme a Lei nº 13.303/16, art 2º § 2º).

Apesar da maior independência da administração introduzida pela Lei nº 13.303/16, empresas estatais estão sujeitas, em essência, ao ciclo político, uma vez que a situação de insulamento não seria tampouco desejável. Estão também sujeitas aos arranjos e interesses das coalizões (temporárias) de poder, e mais expostas às pressões de grupos políticos e interesses diversos, como de fornecedores, empregados e sindicatos, grupos sociais etc. Por certo é também muito mais intensa a pressão sobre as estatais pela melhor adequação às práticas de responsabilidade socioambiental, principalmente aquelas de maior porte, das quais frequentemente se espera que tenham um papel de liderança na adoção das melhores práticas difundidas no mercado.

Expectativas e influência dos demais *stakeholders* da empresa estatal

Apesar da propriedade ou controle estatal, o Estado não é o único ator influente no mapa dos *stakeholders* dessas empresas. Enquanto na SEM o acionista privado ocupa um papel fundamental ao trazer recursos financeiros para apoiar o desenvolvimento dos projetos da empresa e na ampliação dos agentes e mecanismos de controle externo, para as EP permanece relevante a influência de atores com interesses menos relacionados ao desempenho da empresa, podendo exercer pressões divergentes da orientação de sua função social ou atuar na captura política da empresa.

Desenvolvendo a análise iniciada na seção anterior, é possível inferir que, diferentemente da empresa privada listada, com ações negociadas na bolsa, as estatais, e principalmente empresas públicas, têm sérias barreiras, ou mesmo impossibilidade, para seguir uma orientação de maximização do valor ao acionista ou de sua lucratividade. É mister destacar que essa consideração não representa uma justificativa para ações de ineficiência gerencial, uso da estatal para execução de ações públicas distintas de funções fundamentais ou impropriedade no uso dos recursos públicos. Particularmente no caso da SEM, aceitar a participação dos sócios privados na propriedade ratifica seu compromisso em buscar os melhores resultados econômicos, sob pena de prejudicar a confiança futura em seus projetos – com conseqüente dificuldade de captação de *fundings* privado.

Não é válido o argumento de que o investidor da SEM sabe os riscos que corre e assume a possibilidade de menores retornos, pois nunca é precificado todo o potencial de intervenção do governo na empresa em prejuízo do lucro e do retorno aos acionistas, inclusive ao próprio Estado. Quanto maior a interferência dos governos na administração da estatal, menos atrativa ela se torna ao investidor privado e mais dificuldades terá de captar recursos no mercado. Em consequência, serão maiores seus custos de capital, com prejuízos à eficiência e competitividade, o que significa que a sociedade terá que suportar esses custos adicionais e desviar recursos de outras políticas públicas para financiar a estatal. Ou seja, uma estatal ineficiente traz custos para toda a sociedade, razão pela qual se torna fundamental promover a boa governança e gestão dessas empresas, bem como um acompanhamento próximo de seu desempenho.

Decorre ainda que, enquanto para as empresas privadas listadas, o acionista (*shareholder*) ocupa uma posição central no mapa dos *stakeholders*, tanto na SEM como na EP, o conjunto de interesses com potencial para deslocar a ação e a estratégia dessas empresas é muito mais amplo, reforçando a premissa da *multiple accountability* (KOPPEL, 2005). Conforme Yeung (2005), a governança da empresa estatal está sujeita a influências do Estado, mercado e sociedade civil, que são influências de natureza muito distintas em termos de fontes de poder, valores, racionalidades e normas, o que pode gerar conflitos nas orientações. Assim, mesmo no caso de SEM, onde há um acionista controlador, a multiplicidade e variedade de interesses e *stakeholders* influentes no interior do sistema político cria ambiguidades na definição dos objetivos, na execução das estratégias, e na avaliação dos resultados e efetividade da atuação dessas empresas.

Para as empresas privadas listadas em bolsa, o grupo controlador acumula a maioria, senão a plenitude, do poder para definir as estratégias e objetivos da empresa, e o problema clássico da separação propriedade-controle se mostra menos significativo. A orientação de maximização do valor para o acionista facilita o processo decisório dos sócios, a priorização das ações e a avaliação da administração. É mínima a influência dos acionistas minoritários, expressa em geral apenas por estratégias de *exit*, e o mercado de capitais tem pouco poder direto na empresa ou frente a seus controladores, embora esse poder seja fortemente ampliado em momentos da necessidade de aportes de capital para investimento. Ainda assim, a disseminação de indicadores de desempenho e *benchmarks* padronizados facilita a comparação entre as empresas listadas, pressionando as administrações e influenciando o reconhecimento, pelo mercado de trabalho e pelos *headhunters*, da capacidade e competência dos executivos. Estratégias de legitimidade, como participação em segmentos especiais de listagem da B3 e

adesão a códigos, relatos e práticas de responsabilidade socioempresarial operam para melhorar a aceitação da empresa pela sociedade. A fiscalização interna pode ser dependente dos interesses dos controladores, e a externa, realizada por agentes públicos, tem muitas vezes natureza formalística e *ex-post*.

Parte dessa síntese se aplica também às SEM, mas as diferenças são significativas. Ao contrário do grupo controlador da empresa privada, o ente governamental não tem na maximização do resultado seu objetivo central, abrindo espaço para disputas entre os distintos grupos políticos e coalizões de poder, frequentemente temporárias, para ditar seus objetivos e ações. É menor a preocupação com minoritários e investidores, dada a capacidade do governo de capitalizar a empresa, mesmo que ao custo de retirar recursos de outras políticas públicas.

O tempo é também uma dimensão de profunda diferenciação para empresas privadas e estatais. Enquanto para a empresa privada o tempo é vinculado aos ciclos dos negócios e os prazos dos planos definidos pelas estratégias, a empresa estatal está sujeita às pressões do tempo político (RING; PERRY, 1985), quando as restrições de tempo tendem a ser influenciadas pelas legislaturas e mandatos políticos, ou pela duração do emprego das autoridades públicas. O impacto político da ação da empresa, percebida e desejada por um público muito mais amplo que os minoritários, é mais importante para o principal (Estado-governo) que seus resultados econômicos. E, via de regra, a continuidade e sustentabilidade das ações e os resultados de longo prazo são menos importantes que amplas e midiáticas estratégias. Como já afirmava Smith há quase meio século e permanece atual: “O fato é que as nações do Terceiro Mundo não foram capazes de se dar ao luxo de implementar políticas incrementais. As políticas tendem a ser ambiciosas, varrendo programas abrangentes destinados a promover o desenvolvimento e a reforma social.” (SMITH, 1973, p. 199, tradução nossa⁵)

Nas elaborações da teoria da agência e mecanismos de controle da governança, uma estrutura adequada de remuneração dos executivos, em montantes e adequação da parcela variável, é essencial para alinhamento de interesses motivando os gestores a agirem com o objetivo principal (BEBCHUK; FRIED, 2003), enquanto a existência de um mercado de trabalho de executivos opera de forma eficaz para induzir um comportamento alinhado desses administradores (AGRAWAL; KNOEBER, 1996). Entretanto, além de um mercado de trabalho de executivos especializados em SEM frágil e pouco estruturado, as baixas remunerações relativamente aos equivalentes privados inibem o interesse de potenciais candidatos. Soma-se a esse quadro que a autonomia de ação dos administradores das estatais é sensivelmente

⁵ “The fact is that the Third World nations have not been able to afford the luxury of incremental policymaking. Policies tend to be ambitious, sweeping programs designed to bring about development and social reform.”

reduzida, sujeita à aprovação externa de seus investimentos, de decisões de políticas de pessoal, fusões e aquisições e várias outras ações. Possivelmente a maior diferença das SEM para empresas privadas listadas é a intensidade do controle realizado pelas instituições governamentais, a exemplo do Tribunal de Contas da União. A destacar também o poder dos empregados nas estatais, influenciando nas ações e na fiscalização, e, no caso das estatais federais, participando do conselho de administração, conforme a Lei nº 12.353/10 (BRASIL, 2010).

Assim, para os executivos das estatais configura-se um quadro de baixa autonomia, elevados riscos e remuneração significativamente inferior à praticada no mercado privado. Vale acrescentar que executivos e conselheiros da estatal devem ainda atentar para os dispositivos da Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa) (BRASIL, 1992a), do Código de Conduta da Alta Administração Federal, da Lei nº 8.443/1992 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União) (BRASIL, 1992b), e ainda da Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção) (BRASIL, 2013). Não é, por certo, um cenário estimulante para a atração de executivos.

Para as empresas públicas, contudo, a análise é ainda mais distinta. Por atuarem tipicamente em contextos de monopólio de mercado, em geral pela falta de interesse de empresas privadas, é mais difícil construir indicadores para comparação, o que, somado à ausência de investidores privados na propriedade, torna rara ou inexistente a supervisão e controle por atores de mercado, exceto para as grandes empresas públicas que atuam também mais diretamente no mercado privado, como o BNDES e a Caixa. Por sua vez, a presença de um único acionista ou proprietário pode inibir a transparência e a prestação de contas, tanto pela especialização quanto pelo menor número de interessados. Um dos maiores riscos para as empresas públicas, principalmente as dependentes, é serem consideradas ou tratadas pelo ministério supervisor como órgãos da administração direta, impactando em limitações a suas decisões e à exposição à linha hierárquica de comando do ministério. Para a administração direta, a empresa estatal ainda se apresenta, frequentemente, como um espaço de maior amplitude de ação e autonomia financeira, menos sujeita ao monitoramento direto da sociedade ou dos órgãos de controle, dadas as especificidades de sua atuação, condições que podem estimular sua captura pelo sistema político para ações diversas de suas funções.

Tanto para as SEM como para as empresas públicas, o problema maior parece não residir, contudo, na relação de agência e na supervisão da administração, mas na própria atuação do Estado como principal. Ao ter dificuldades de alinhar grupos políticos e trazer orientações negociais claras à estatal, tentar influenciar sua atuação para a execução de políticas públicas não relacionadas à sua missão (problema minimizado pela carta anual com os compromissos de consecução

de objetivos de políticas públicas, exigida no art. 8º da Lei nº 13.303/16), exigir condições desequilibradas nas negociações com a empresa, negociar metas pouco realistas ou exigir pagamento de dividendos que inviabilizem projetos necessários de investimento da empresa, o ente estatal traz para si a responsabilidade pelo problema de agência. A dificuldade não é o agente e seu potencial de oportunismo, mas o principal e suas falhas de coordenação, sugerindo o maior poder das novas abordagens para a análise das questões de governança dessas empresas.

O Quadro 3, elaborado com base nos argumentos apresentados, analisa o papel dos principais *stakeholders* e influências nos três tipos de empresa, tendo por base que, no Brasil, a grande maioria das empresas privadas listadas tem um acionista ou grupo que controla a propriedade, detendo individualmente ou por acordo de acionistas mais de metade das ações votantes. Importante destacar que a análise apresentada no Quadro 3 visa realizar uma síntese da discussão anterior e de identificação do poder dos *stakeholders* envolvidos. Certamente há inúmeras nuances entre empresas nos vários grupos, a exemplo dos mercados regulados, que tornam necessários posteriores aprofundamentos e detalhamentos no Quadro, bem como sua validação empírica.

Quadro 3 – Principais *stakeholders* e mapa de influências

	Empresa privada listada (com controlador)	Sociedade de economia mista	Empresa pública
Principais mecanismos de controle interno	Conselho de administração e auditoria	Conselho de administração, conselho fiscal e auditoria	Conselho de administração, conselho fiscal e auditoria
Principais mecanismos de controle externo	Pressão de investidores e mercado de capitais Mercado de trabalho de executivos	Órgãos estatais de fiscalização e controle, em especial tribunais de contas. Pressão de investidores e mercado de capitais	Órgãos estatais de fiscalização e controle, em especial tribunais de contas
Principais influências na estratégia	Administradores e demandas de investidores	Demandas de investidores Demandas de governo (na União, do ministério supervisor)	Demandas de governo (na União, do ministério supervisor)

Objetivo principal	Maximização do valor para o acionista	Maximização do Valor para o acionista Atendimento da função social	Atendimento da função social
Medida de resultado	Lucro Valor da ação	Lucro Valor da ação Objetivos de governo	Objetivos de governo
Medida de eficiência	<i>Benchmarks</i> e comparações com concorrentes	<i>Benchmarks</i> e comparações com concorrentes	Referenciais internos definidos pela empresa
Autonomia dos administradores	Muito alta	Média	Baixa
Potencial para oportunismo gerencial (problema de agência)	Alto	Médio	Baixo
Influência da sociedade nas atividades	Baixa	Muito alta	Muito alta
Influência de fornecedores nas decisões	Baixa	Alta	Alta
Influência do sistema político nas estratégias e ações	Baixa	Muito alta	Muito alta
Influência dos empregados	Baixa	Alta	Alta

Fonte: elaboração própria.

É importante destacar que esse Quadro, elaborado de forma empírica a partir das análises desenvolvidas, visa apontar distinções de orientação na organização e atuação das empresas estatais, destacando pontos principais de diferenciação, e facilitando a exploração dos desafios futuros, tratada na seção seguinte. Certamente os aspectos levantados não são isentos de controvérsias ou avaliações distintas em casos específicos, questões que poderiam eventualmente ser tratadas em futuros estudos.

Consolidando desafios e propostas de caminhos futuros

Traçado anteriormente o cenário de atuação das estatais, esta seção visa alinhar essas discussões à proposta deste número especial da Revista do Serviço Público, qual seja, “Repensando o Estado Brasileiro” e a discussão sobre os desafios da governança das empresas estatais nesse movimento, tendo como referência o novo contexto que se apresenta após a aprovação da nova Lei das Estatais.

Mesmo após a onda liberal dos anos 1980 e 1990, as empresas estatais permanecem com uma significativa presença e influente força global. Como destaca estudo da PwC, a proporção das empresas estatais no grupo das empresas da Fortune Global 500 passou de 9%, em 2005, para 23%, em 2014, influenciada certamente pela expansão das estatais chinesas (PwC, 2015).

No Brasil, a participação do Estado na economia via empresa estatal encontra apoio na sociedade. Pesquisa Datafolha em final de 2017 (DATAFOLHA, 2017) apontou que 70% dos brasileiros são contrários às privatizações das empresas estatais, e apenas 20% são favoráveis, números semelhantes quando o tema é privatização da Petrobrás. Além disso, para 67% da população (com base na amostra), as privatizações trazem mais prejuízos do que benefícios para o país. Entretanto, como aponta estudo da Instituição Fiscal Independente (IFI), do Senado, apresentado em janeiro de 2018 e abrangendo as 149 empresas estatais federais, 18 estavam classificadas como financeiramente dependentes da União e 131 independentes, sendo que nos dois anos anteriores a União havia direcionado mais de R\$ 40 bilhões para manter essas empresas.

Assim, independente da visão sobre privatizar ou não, o tamanho e participação na economia do conjunto das empresas estatais no Brasil torna fundamental que se mantenham financeiramente saudáveis e capazes de articular os diversos interesses alinhados a sua função social, razões que reforçam a necessidade de adesão a boas práticas de governança.

O novo estatuto jurídico da empresa estatal trazido pela Lei nº 13.303/16 e decretos posteriores, a exemplo do Decreto nº 8.945/16 para as estatais federais, trouxe, no que tange à governança corporativa, mudanças significativas nas estruturas e condições de operação dessas empresas. Nesse contexto devem ser destacadas as exigências de aderência às melhores práticas de governança corporativa, especialmente nos aspectos de transparência, práticas de gestão de riscos e de controle interno, composição da administração e, no caso das SEM, dos mecanismos para proteção dos acionistas minoritários. O novo marco traz inúmeros comandos de boa governança, como o instrumento da carta anual, com explicitação dos objetivos de políticas públicas e política de distribuição de

dividendos, a elaboração e sustentação via canal de denúncias do Código de Conduta e Integridade, regras para gestão de riscos e controles internos, e orientações sobre a função social da empresa estatal.

Mas possivelmente a principal inovação da lei, no que tange à governança das estatais (Título I), é quanto ao processo de escolha e avaliação dos administradores. Anteriormente o governo tinha plenos poderes para nomear os administradores – contemplando conselheiros de administração e executivos –, o que trazia os conflitos e coalizões políticas externos para dentro da gestão, reduzindo a eficiência e dispersando o foco dos administradores. Ao criar critérios para seleção técnica de administradores, requisitos de avaliação de desempenho e necessidade de participar de treinamento anual, essa legislação não apenas inova, como torna o quadro normativo de governança das estatais mais rigoroso e avançado que o das empresas privadas, onde avaliações de administradores, certos requisitos de transparência, enquadramento da atuação do acionista controlador, e independência do conselho são ainda critérios voluntários na maioria dos mercados. Como exemplo, enquanto as novas regras de listagem no Novo Mercado da B3, o nível mais elevado de práticas de governança das empresas, exigem que 20% dos conselheiros sejam independentes, a Lei nº 13.303/16 exige 25% de independentes.

Enfim, a análise mostra que, apesar de críticas pontuais a exemplo da vedação a quem participou nos últimos 36 (trinta e seis) meses de estrutura decisória de partido político ou campanha eleitoral (art. 17), a nova Lei das Estatais traz significativos avanços e promessas no que tange à governança corporativa dessas empresas. A adequação dos estatutos das empresas amplia a segurança dos acionistas minoritários, no caso das SEM, mas principalmente da sociedade, com a possibilidade de que a empresa estatal seja menos um instrumento de barganhas políticas e mais um instrumento de desenvolvimento, como definido pelas leis de criação específicas.

Em artigo anterior, de 2008, que refletia as orientações emanadas pela OECD em 2005, foi afirmado que:

As diretrizes propostas pela OCDE para as estatais têm como tônica fortalecer a autonomia da empresa e dos conselhos. Ambos os aspectos podem trazer profundos impactos sobre o monitoramento e controle das empresas, dando visibilidade a custos usualmente não discriminados, relativos à execução de políticas públicas, permitindo separar a eficiência empresarial da estatal da ação governamental, cujo custo deveria ser mais claramente disposto no orçamento público. Só assim será possível promover a qualidade da gestão, a meritocracia e o direcionamento das responsabilidades pelo alcance dos objetivos (FONTES FILHO; PICOLIN, 2008, p.1185).

Por certo a nova legislação apresenta significativa aderência às recomendações da OECD (2005), atualizadas em 2015, e que vêm se disseminando pelos principais países.

No Brasil diversas instituições vêm divulgando recomendações para promoção da governança das empresas estatais, embora as principais recomendações sejam limitadas às SEM listadas na bolsa, como no caso do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC, 2017) e da B3, a bolsa de valores, com o Programa Destaque em Governança de Estatais. Iniciativa mais abrangente para as estatais federais é o Indicador de Governança desenvolvido pela Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest), que operacionaliza exigências do novo marco regulatório e avalia a conformidade da governança das estatais, abrangendo tanto as SEM como as empresas públicas, inclusive empresas dependentes.

Nesse contexto, o novo marco regulatório contribui para alinhar as práticas e estruturas de governança corporativa das empresas estatais brasileiras às melhores práticas internacionais. São fortalecidos tanto os mecanismos internos de governança – tais como os sistemas de controle, autonomia e acompanhamento de desempenho dos administradores – como os mecanismos externos, principalmente externos ao setor público, que, embora ainda incipientes, deverão se desenvolver para supervisionar a atuação das estatais a partir da maior disponibilidade de informações e critérios de avaliação e comparação.

No entanto, como discutido no texto, ainda há lacunas que precisam ser direcionadas, principalmente na seleção e remuneração de administradores, e na atenção aos excessos dos controles externos que, muitas vezes divergentes, conflitantes ou sobrepostos, podem sufocar a ação dos administradores e inibir as decisões internas nas estatais. Como em qualquer empresa, o risco é parte dos negócios, e a construção nas organizações estatais de um clima de desconfiança e receio na tomada de decisões, com excesso de controles e receios de assumir responsabilidades, pode eventualmente contribuir para que as soluções sejam mais prejudiciais que os problemas que visavam resolver.

Concluindo esta análise, retornando ao problema principal-principal, deve ser reforçado que o novo marco regulatório traz significativos avanços na governança. É, contudo, ainda necessário que o principal – aqui considerado o Estado em sua plenitude, o que inclui os órgãos de controle – também seja capaz de se organizar para um adequado exercício de proprietário na empresa estatal, centralizando e coordenando as diversas demandas políticas e sociais, e assegurando, sem interferência, uma gestão financeiramente equilibrada e efetiva para o cumprimento da missão e função social da empresa.

Referências bibliográficas

ABRANCHES, S. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, v. 31, n. 1, p. 5-38, 1988.

AGRAWAL, A.; KNOEBER, C. R. Firm performance and mechanisms to control agency problems between managers and shareholders. *Journal of Financial and Quantitative Analysis*, v. 31, n. 3, p. 377-397, 1996.

BEBCHUK, L. A.; FRIED, J. M. Executive compensation as an agency problem. *Journal of Economic Perspectives*, v. 17, n. 3, p. 71-92, Summer 2003.

BERLE, A. A.; MEANS, G. C. *A moderna sociedade anônima e a propriedade privada*. 2. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1987.

BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-200-25-fevereiro-1967-376033-norma-pe.html>>. Acesso em: 20 mar. 2018.

_____. Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1988/constituicao-1988-5-outubro-1988-322142-norma-pl.html>>. Acesso em: 20 mar. 2018.

_____. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa). Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1992/lei-8429-2-junho-1992-357452-norma-pl.html>>. Acesso em: 20 mar. 2018.

_____. Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União). Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1992/lei-8443-16-julho-1992-365298-norma-pl.html>>. Acesso em: 20 mar. 2018.

_____. Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997 (Lei do Petróleo). Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1997/lei-9478-6-agosto-1997-365401-norma-pl.html>>. Acesso em: 20 mar. 2018.

_____. Decreto nº 3.735, de 24 de janeiro de 2001. Estabelece diretrizes aplicáveis às empresas estatais federais e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2001/decreto-3735-24-janeiro-2001-357007-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 20 mar. 2018.

_____. Lei nº 11.101, de 9 de fevereiro de 2005 (Lei de Falências). Regula a recuperação judicial, a extrajudicial e a falência do empresário e da sociedade empresária. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2005/lei-11101-9-fevereiro-2005-535663-norma-pl.html>>. Acesso em: 20 mar. 2018.

_____. Lei nº 11.908, de 3 de março de 2009. Autoriza o Banco do Brasil S.A. e a Caixa Econômica Federal a constituírem subsidiárias e a adquirirem participação em instituições financeiras sediadas no Brasil; altera as Leis nºs 7.940, de 20 de dezembro de 1989, 10.637, de 30 de dezembro de 2002, 11.524, de 24 de setembro de 2007, e 11.774, de 17 de setembro de 2008; e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2009/lei-11908-3-marco-2009-586781-norma-pl.html>>. Acesso em: 20 mar. 2018.

_____. Lei nº 12.353, de 28 de dezembro de 2010. Dispõe sobre a participação de empregados nos conselhos de administração das empresas públicas e sociedades de economia mista, suas subsidiárias e controladas e demais empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12353.htm>. Acesso em: 20 mar. 2018.

_____. Lei nº 12.490, de 16 de setembro de 2011. Altera as Leis nºs 9.478, de 6 de agosto de 1997, e 9.847, de 26 de outubro de 1999, que dispõem sobre a política e a fiscalização das atividades relativas ao abastecimento nacional de combustíveis; o § 1º do art. 9º da Lei nº 8.723, de 28 de outubro de 1993, que dispõe sobre a redução de emissão de poluentes por veículos automotores; as Leis nºs 10.336, de 19 de dezembro de 2001, e 12.249, de 11 de junho de 2010; o Decreto-Lei nº 509, de 20 de março de 1969, que dispõe sobre a transformação do Departamento dos Correios e Telégrafos em empresa pública; a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios; revoga a Lei nº 7.029, de 13 de setembro de 1982; e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2011/lei-12490-16-setembro-2011-611479-norma-pl.html>>. Acesso em: 20 mar. 2018.

_____. Lei nº 12.846, de 1 de agosto de 2013 (Lei Anticorrupção). Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2013/lei-12846-1-agosto-2013-776664-norma-pl.html>>. Acesso em: 20 mar. 2018.

_____. Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016 (Lei de Responsabilidade das Estatais). Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2016/lei-13303-30-junho-2016-783296-norma-pl.html>>. Acesso em: 20 mar. 2018.

_____. Decreto nº 8.945, de 27 de dezembro de 2016. Regulamenta, no âmbito da União, a Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, que dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2016/decreto-8945-27-dezembro-2016-784146-norma-pe.html>>. Acesso em: 20 nov. 2017.

_____. Boletim das empresas estatais federais. Brasília, DF: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2017. v. 5. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/empresas-estatais/publicacoes/boletim-das-empresas-estatais>>. Acesso em: 11 abr. 2018.

BÜGE, M. *et al.* State-owned enterprises in the global economy: reason for concern? *Vox: CEPR's Policy Portal*, 2013. Disponível em: <<https://voxeu.org/article/state-owned-enterprises-global-economy-reason-concern>>. Acesso em: 10 abr. 2018.

CARNEY, M; GEDAJLOVIC, E; SUR, S. Corporate governance and stakeholder conflict. *Journal of Management & Governance*, v.15, n. 3, p. 483-507, Aug. 2011.

CARVALHO, A. G. Governança corporativa no Brasil em perspectiva. *Revista de Administração*, São Paulo, v. 37, n. 3, p. 19-31, jul./set. 2002.

DATAFOLHA. *Privatização e preço dos combustíveis* (PO 813942) em 29 e 30/11/2017. Disponível em: <<http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2017/12/26/c736e5a35b8eaae12c754dab7846f287.pdf>>. Acesso em: 30 mar. 2018.

Dyck, A.; Zingales, L. Private benefits of control: an international comparison. *Journal of Finance*, v. 59, n. 2, p. 537-600, 2004.

ESTWICK, S. Principal-principal agency and financial flexibility in transition economies. *Journal of Business Inquiry: Research, Education & Application*, v.15, n. 1, p. 33-54, jan. 2016.

FONTES FILHO, J. R.; PICOLIN, L. M. Governança corporativa em empresas estatais: avanços, propostas e limitações. *Revista de Administração Pública*, v. 42, n. 6, p. 1163-1188, nov./dez. 2008.

FRIEDMAN,. The social responsibility of business is to increase its profits. *The New York Times Magazine*, 13 set. 1970.

HILL, C.; JONES, T. M. Stakeholder-agency theory. *Journal of Management Studies*, v. 29, n. 2, p. 131-154, 1992.

HOLLAND, Márcio. Uma proposta de metodologia para avaliação de conformidade legal. *Seminário: a nova Lei das Estatais*. Brasília, Tribunal de Contas da União, 29 de maio de 2017. Disponível em: <http://fgvprojetos.fgv.br/sites/fgvprojetos.fgv.br/files/arquivos/marcio_holland.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA (IBGC). *Remuneração dos administradores* 6ª. ed. São Paulo, 2018. Disponível em: <<http://conhecimento.ibgc.org.br/Lists/Publicacoes/Attachments/23483/Publicacao-IBGCPesquisa-Remuneracao-6aEdicao.pdf>>. Acesso em: 22 jan. 2018.

JENSEN, M. C.; MECKLING, W. H. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, v. 3, n. 4, p. 305-360, 1976.

JENSEN, M. C. Value maximization, Stakeholder Theory, and the corporate objective function. *Journal of Applied Corporate Finance*, v. 22, n. 1, p. 32-42, 2010.

JIANG, Y.; PENG, M. Principal-principal conflicts during crisis. *Asia Pacific Journal of Management*, v. 28, n. 4, p. 683-695, dec. 2011.

KOPPELL, Jonathan GS. Pathologies of accountability: ICANN and the Challenge of “Multiple Accountabilities Disorder”. *Public Administration Review*, v. 65, n. 1, p. 94-108, jan./feb. 2005.

LICHT, A. N. Corporate Governance. *Encyclopedia of Financial Globalization* (Gerard Caprio, Ed.). Elsevier: Oxford, 2011. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=1786382>>. Acesso em: 15 out. 2017.

LIMA, F. Nos últimos 2 anos, estatais custaram R\$ 40 bilhões à União. *Folha de São Paulo*, 09/01/2018. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/01/1949017-nos-ultimos-2-anos-estatais-custaram-r-40-bilhoes-a-uniao.shtml>>. Acesso em: 22 mar. 2018.

MCKINSEY & Company. *McKinsey Investor Opinion Survey*, junho 2000. Disponível em: <<https://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceprinciples/1922101.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2017.

ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Guidelines on corporate governance of state-owned enterprises*, 2005. Disponível em: <<http://www.oecd.org/daf/ca/oecd-guidelines-corporate-governance-soes-2005.htm>>. Acesso em 15 mar. 2018.

_____. G20/OECD Principles of corporate governance. Paris: OECD Publishing, September 2015. Disponível em: <<https://www.oecd.org/daf/ca/Corporate-Governance-Principles-ENG.pdf>>. Acesso em: 14 nov. 2017.

_____. The size and sectoral distribution of State-owned enterprises. Paris: OECD Publishing, 2017. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264280663-en>> Acesso em: 10 jan. 2018.

PRZEWORSKI, Adam. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agente x principal. In: PEREIRA, L. C. B.; SPINK, P. K. (Org.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

PwC. State-Owned Enterprises: Catalysts for public value creation? PwC, 2015. Disponível em: <<https://www.pwc.com/gr/en/publications/assets/state-owned-enterprises-catalysts-for-public-value-creation.pdf>>. Acesso em: 12 fev. 2018.

RING, P. S.; PERRY, J. Strategic management in public and private organizations: implications of distinctive contexts and constraints. *Academy of Management Review*, v. 10, n. 2, p. 276-286, 1985.

ROSSI, G. A. S.; DOS SANTOS, W. J. L. Uma abordagem sobre a eficiência, eficácia e efetividade dos projetos e ações, de cunho social, ofertados pelo Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro. *Revista de Gestão Ambiental e Sustentabilidade*, v. 5, n. 3, p. 152, 2016.

SHLEIFER, A.; VISHNY, R. W. A survey of corporate governance. *Journal of Finance*, v. 52, n. 2, p. 737-783, 1997.

SMITH, T. B. The policy implementation process. *Policy sciences*, v. 4, n. 2, p. 197-209, 1973.

STOUT, L. *The shareholder value myth: how putting shareholders first harms investors, corporations, and the public*. San Francisco: Berrett-Koehler Publishers, 2012

WARD, D; FILATOTCHEV, I. Principal–principal–agency relationships and the role of external governance. *Managerial & Decision Economics*. v. 31, n. 4, p. 249-261, jun. 2010.

YEUNG, R. L. K. Public enterprise governance: KCR corporation and its governance controversies. *Public Management Review*, v. 7, n. 4, p. 565-587, 2005.

YOUNG, M. *et al.* Corporate governance in emerging economies: a review of the principal-principal perspective. *Journal of Management Studies*, v. 45, n. 1, p. 196-220, 2008.

Joaquim Rubens Fontes-Filho

Doutor em Administração pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Atualmente é Professor Adjunto e Coordenador do Mestrado Executivo em Gestão Empresarial da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (FGV/EBAPE). Contato: jorubens@globocom

RSP