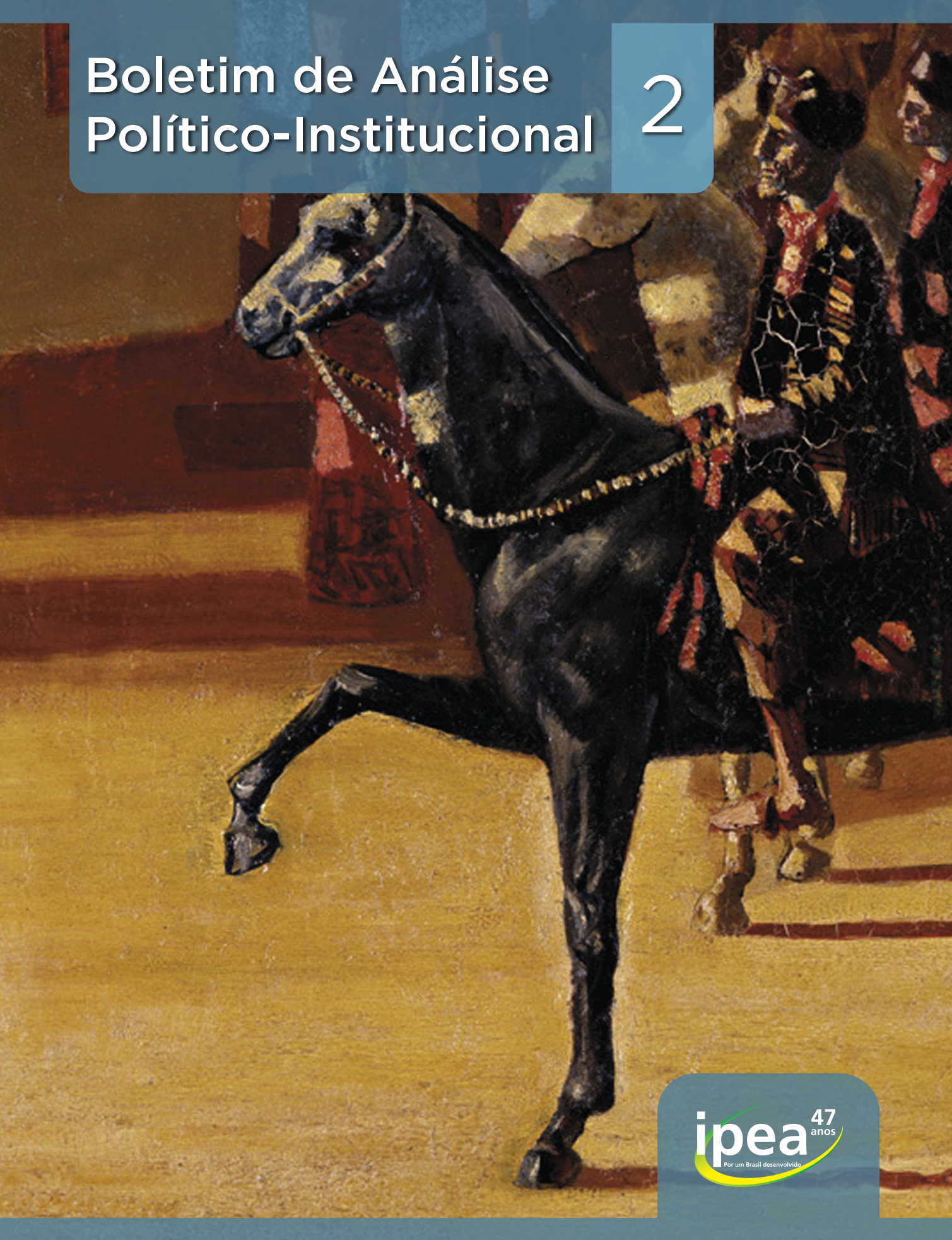


# Boletim de Análise Político-Institucional

# 2



# Boletim de Análise Político-Institucional

2

Brasília, 2012



## Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da  
Presidência da República  
Ministro Wellington Moreira Franco

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

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

**Presidenta Interina**  
Vanessa Petrelli Corrêa

**Diretor de Desenvolvimento Institucional**  
Geová Parente Farias

**Diretora de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais**  
Luciana Acioly da Silva

**Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia**  
Alexandre de Ávila Gomide

**Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas, Substituto**  
Claudio Roberto Amitrano

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais**  
Francisco de Assis Costa

**Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura**  
Carlos Eduardo Fernandez da Silveira

**Diretor de Estudos e Políticas Sociais**  
Jorge Abrahão de Castro

**Chefe de Gabinete**  
Fabio de Sá e Silva

**Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação, Substituto**  
João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

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

# Boletim de Análise Político-Institucional

## Comitê Editorial (Diest)

Antonio Lassance  
Igor Ferraz da Fonseca  
Joana Luiza Oliveira Alencar  
Luseni Maria Cordeiro de Aquino  
Maria Luiza de Castro Muniz  
Maria Martha de Menezes Costa Cassiolato

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2012

---

Boletim de Análise Político-Institucional / Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada. – n.1 (2011) - Brasília :  
Ipea, 2011-

Semestral.  
ISSN 2237-6208

1. Política. 2. Estado. 3. Democracia. 4. Periódicos.  
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 320.05

---

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

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

A obra retratada na capa deste segundo Boletim de análise político-institucional é *Destacamento da Coluna Prestes*, do pintor Cândido Portinari (1903-1962), datada de 1951. Além da inegável beleza e expressividade de suas obras, Portinari tem importância conceitual para um instituto de pesquisas como o Ipea. O “pintor do novo mundo”, como já foi chamado, retratou momentos-chave da história do Brasil, os ciclos econômicos e, sobretudo, o povo brasileiro, em suas condições de vida e trabalho: questões cujo estudo faz parte da própria missão do Ipea. A Diest agradece ao Projeto Portinari pela honra de usar obras do artista em sua produção.

# Sumário

---

Apresentação	5
<b>AGENDA POLÍTICO-INSTITUCIONAL</b>	
<hr/>	
AGENDA POLÍTICA, MUDANÇAS INSTITUCIONAIS E PERSPECTIVAS FUTURAS: QUESTÕES CENTRAIS PARA O ANO DE 2012	9
Antonio Lassance	
<b>OPINIÃO</b>	
<hr/>	
É POSSÍVEL UM NOVO MODELO DE ESTADO DESENVOLVIMENTISTA NO BRASIL?	17
Eli Diniz	
<b>REFLEXÕES SOBRE O DESENVOLVIMENTO</b>	
<hr/>	
CAPACIDADES ESTATAIS PARA O DESENVOLVIMENTO NO SÉCULO XXI	25
Alexandre de Ávila Gomide Roberto Rocha Coelho Pires	
A AGENDA CONTEMPORÂNEA DE GESTÃO PÚBLICA E SEUS DESAFIOS, NA VISÃO DE FRANCISCO GAETANI	31
Maria Luiza de Castro Muniz	
A HORA E A VEZ DA RETOMADA DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO GOVERNAMENTAL NO BRASIL	39
José Celso Cardoso Júnior	
A DIMENSÃO ÉTICO-POLÍTICA DO DESENVOLVIMENTO	45
Roberto Passos Nogueira	
IMPORTÂNCIA DAS ATIVIDADES DE INVESTIGAÇÃO E INTELIGÊNCIA POLICIAL PARA O SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL E SEU APRIMORAMENTO NO BRASIL	49
Almir de Oliveira Junior	
O FEDERALISMO NO BRASIL: PESQUISAS, ESTUDOS E REFLEXÕES DO IPEA	55
Constantino Cronemberger Mendes	
<b>NOTAS DE PESQUISA</b>	
<hr/>	
O TERRITÓRIO COMO REFERÊNCIA PARA (RE)PENSAR O JUDICIÁRIO: O CASO DA JUSTIÇA DA INFÂNCIA E DA JUVENTUDE	61
Luseni Aquino	
LEGISLADORES, CAPTADORES E ASSISTENCIALISTAS: A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA NO NÍVEL MUNICIPAL	69
Acir Almeida Felix Lopez	
COORDENAÇÃO FEDERATIVA EM ÁREAS DE GRANDES INVESTIMENTOS	79
Paulo de Tarso Frazão Soares Linhares Ana Paula Lima Ferreira	
PARTICIPAÇÃO SOCIAL E INCLUSÃO POLÍTICA NOS CONSELHOS NACIONAIS	87
Joana Luiza Oliveira Alencar Igor Ferraz da Fonseca	



## APRESENTAÇÃO

Em sua segunda edição, o *Boletim de análise político-institucional*, da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea, traz novas reflexões sobre aspectos institucionais relevantes para a estrutura governamental do país e para a dinâmica das relações entre o Estado e a sociedade nos processos de políticas públicas.

Este periódico apresenta, na seção *Agenda política*, um balanço dos eventos que devem pautar o segundo semestre de 2012, marcado não apenas pela consolidação de nova orientação na gestão macroeconômica, mas também por acontecimentos políticos de grande impacto, como as eleições municipais e o encaminhamento de importantes questões federativas.

A seção *Opinião* traz um artigo da professora Eli Diniz, que colaborou com a reflexão da Diest sobre os rumos do desenvolvimento brasileiro à luz do seguinte tema: "é possível um novo modelo de Estado desenvolvimentista no Brasil?"

Em grande medida, a discussão apresentada pela professora repercute na seção intitulada *Reflexões sobre o desenvolvimento*. Reúnem-se ali seis textos. O primeiro levanta questões sobre o tema das capacidades estatais para o desenvolvimento no século XXI. Algumas das questões levantadas pelos autores são: o Estado brasileiro possui as capacidades técnico-administrativas e políticas necessárias à condução de políticas de desenvolvimento? Quando é que as instituições democráticas impõem restrições às políticas de desenvolvimento, aumentando custos de transação, gerando ineficiências, impasses e conflitos? O segundo artigo recupera as principais proposições de Francisco Gaetani sobre a agenda contemporânea de gestão pública e seus desafios, em palestra proferida em 14 de setembro de 2011, no seminário da Diest do Ipea. Um terceiro artigo aborda a relevância de se enfrentar de forma efetiva a retomada do planejamento estratégico governamental no Brasil, sugerindo atributos desejáveis a este movimento de recuperação da função planejamento. Compõe também esta seção um artigo que discorre sobre a dimensão ético-política do desenvolvimento. Este artigo enfatiza que esta dimensão é inerente às formulações da economia do desenvolvimento, quer se concorde ou não com os objetivos estratégicos que são propostos para cada etapa da assinalada evolução em direção a uma economia plenamente desenvolvida.

Os dois últimos artigos da seção *Reflexões sobre o desenvolvimento* voltam-se para temas mais específicos da institucionalidade política e governamental brasileira. Um reflete sobre o sistema de justiça criminal do país, ressaltando a importância que as atividades de investigação e inteligência policial têm para o seu aprimoramento. Afirma-se que, em lugar de atuar sobre incidentes de uma forma isolada e limitada, a inteligência policial poderia orientar as atividades dos policiais para diagnósticos situacionais mais detalhados, de longo prazo, possibilitando melhor alocação de recursos para o combate ao crime e a manutenção da ordem. O outro artigo apresenta pesquisas, estudos e reflexões do Ipea sobre o federalismo no Brasil, destacando a atualidade da questão e seus desdobramentos na agenda de trabalho do instituto.

Por fim, quatro textos sobre diferentes temas compõem a seção *Notas de pesquisa*. O primeiro tem por objetivo chamar atenção para a relevância da dimensão territorial no planejamento judiciário. Defende-se que a abordagem com foco no território, ilustrada no texto por meio de alguns subprodutos do estudo *Justiça infantojuvenil: situação atual e critérios de aprimoramento*, seja estendida a outros ramos da Justiça, de modo a enfrentar as disparidades existentes em termos dos equipamentos

disponíveis e dos serviços prestados à população. Outro texto se propõe a comunicar, de forma bastante resumida, os resultados de pesquisa realizada para compreender como a representação política é exercida no nível local, atentando especialmente para a incidência do clientelismo político e testando algumas explicações da ocorrência deste padrão de representação. Na sequência, é apresentado texto sobre coordenação federativa em áreas de grandes investimentos, que busca observar o tipo e a capacidade de resposta dos mecanismos de coordenação federativa adotados em três casos que se destacam por atrair grandes investimentos: o Complexo Industrial Portuário Governador Eraldo Gueiros (Suape), em Pernambuco; a região Leste Fluminense, no estado do Rio de Janeiro; e o Alto Paraopeba, em Minas Gerais. Fechando esta seção, o texto sobre participação social e inclusão política nos conselhos nacionais apresenta dados de perfil dos conselheiros nacionais, coletados em *survey* com questionário qualitativo-quantitativo, aplicado aos membros de 21 conselhos e três comissões nacionais de políticas públicas entre 2010 e 2011.

Esperamos que esta edição do *Boletim de análise político-institucional* instigue seus leitores e contribua para o debate público.

Boa leitura!  
**Conselho Editorial**



# Agenda Político-Institucional





# Agenda Política, Mudanças Institucionais e Perspectivas Futuras: questões centrais para o ano de 2012

Antonio Lassance\*

## 1 INTRODUÇÃO

O ano de 2012 tem adiante três frentes de batalha cruciais: as eleições municipais, a transição para a agenda de aceleração do crescimento e as questões de cunho federativo.

## 2 AGENDA POLÍTICA

### 2.1 Questões centrais para o segundo semestre de 2012

A agenda do segundo semestre de 2012 tem três pontos fundamentais que, por suas repercussões político-institucionais merecem ser destacados a seguir.

- 1) A disputa das principais forças políticas do país nas eleições municipais, com possíveis consequências no arranjo futuro da coalizão governamental, e a formação de uma nova geração de prefeitos, com desafios institucionais muito mais complexos.
- 2) A transição da agenda antes concentrada na estabilização macroeconômica para a agenda dedicada a promover a aceleração do crescimento do país.
- 3) As questões federativas, em duas vertentes principais: a do financiamento às políticas públicas e a do desenvolvimento regional, ambas sensivelmente críticas nos aspectos agrário, ambiental e das políticas sociais.

As contingências do calendário das eleições municipais tornam o ano mais curto. A tramitação de matérias no Legislativo torna-se mais lenta e as proposições do Executivo tendem a ser focadas nos pontos absolutamente prioritários de sua agenda.

Como é usual aos anos de eleição, o Legislativo entra em ritmo de esforço concentrado e ocorre um acirramento das disputas partidárias por conta dos pleitos eleitorais. Tais circunstâncias deixam o Executivo sujeito a mais riscos, comparativamente aos anos ímpares (sem eleições), no que se refere à relação com os partidos na negociação de sua agenda congressual prioritária.

---

\* Técnico de Planejamento e Pesquisa e diretor-adjunto da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

## 2.2 Partidos e governo depois das eleições municipais

Três grandes perguntas pontuam o cenário dessas eleições.

- 1) Em que medida os partidos das coalizões governista ou oposicionista ampliarão sua presença em prefeituras?
- 2) Havendo variações negativas de pelo menos um dos maiores partidos da coalizão presidencial – Partido dos Trabalhadores (PT) ou Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) –, até que ponto isto abrirá espaço para dois partidos que estão em pleno processo de realinhamento: o Partido Socialista Brasileiro (PSB) e o Partido Social Democrata (PSD)?
- 3) Se tais variações em âmbito municipal vierem a favorecer migrações ou fusões partidárias, o governo será obrigado a atualizar sua composição frente ao novo quadro em 2013?

As respostas a estas três perguntas anteciparão a posição das peças no tabuleiro das coalizões partidárias nacionais, tanto governista quanto da coalizão rival, com vistas às eleições de 2014.

As eleições de 2012 serão as primeiras sob a vigência plena da Lei da Ficha Limpa, o que merecerá uma análise sobre até que ponto ela propiciará uma melhora na qualidade da representação política municipal e, também, se a lei revelará impactos importantes nas estratégias dos partidos.

A nova geração de prefeitos a ser eleita em 2012 assumirá um quadro de maior complexidade em termos dos desafios do financiamento às políticas públicas, da nova agenda de desenvolvimento do país e da maior escala exigida à atividade municipal.

Em resposta, já a partir do final de 2012 e início de 2013, ou seja, entre o período de transição e posse, os prefeitos devem reagir buscando nacionalizar o debate por soluções, o que invariavelmente tem recaído na rediscussão da partilha federativa de recursos.

## 2.3 O tema do combate à corrupção

Até o momento, não há qualquer sinal de avanço em termos institucionais. Embora o tema seja palpitante, por conta da Comissão Mista Parlamentar de Inquérito (a denominada “CPMI do Cachoeira”) e do julgamento do caso do chamado “Mensalão”, os desdobramentos continuam seguindo o padrão de tratamento episódico, de consequências eminentemente judiciais e apenas *a posteriori*.

As mudanças institucionais necessárias para atacar algumas das raízes do problema (o financiamento empresarial de campanhas eleitorais e a impunidade dos corruptos e corruptores), quando não são reiteradamente derrotadas nas discussões de reforma política, tramitam a passos lentos no Congresso, rodeadas por incertezas. A única proposta significativa em estágio mais avançado de discussão é a que tipifica o enriquecimento ilícito como crime, conforme previsto pela comissão do novo Código Penal. O Projeto de Lei nº 6.826 – enviado pelo presidente Lula da Silva em 2010 –, conhecido como “Lei Anticorrupção”, tem sofrido uma oposição silenciosa e sistemática, dentro e fora do Congresso.

Relegado a um segundo plano na agenda político-institucional, o tema tende a continuar submetido ao enredo das campanhas eleitorais, servindo de munição para acusações mútuas entre partidos rivais.

## 3 MUDANÇAS INSTITUCIONAIS EM CURSO

### 3.1 Inovações institucionais da gestão macroeconômica

Uma nova agenda econômica já vinha sendo posta em marcha desde o segundo semestre de 2011, antecipando-se ao cenário de piora das expectativas com relação à crise internacional. O ano de 2012 retomou a agenda do crescimento, no primeiro semestre, com iniciativas que tiveram como cerne o enfrentamento desta crise. A partir do segundo semestre é esperado que se produzam efeitos mais rapidamente.

Tão importantes quanto as medidas de incentivo econômico, como uma maior proteção cambial a determinados setores e o esforço de redução dos juros, são algumas mudanças de ordem institucional. Embora feitas para responder à conjuntura, elas se podem inscrever no longo prazo como inovações da gestão macroeconômica.

A primeira delas foi a Medida Provisória (MP) nº 567, de 2012. Ao alterar as regras de remuneração da poupança, considerada um dos nós a ser desatado para a queda consistente da taxa básica de juros da economia (Selic), a mudança estabeleceu um patamar de 8,5%, a partir do qual, tais aplicações obedecerão a uma nova fórmula de remuneração. Além de rebaixar as expectativas quanto aos juros no longo prazo, a MP inclui novas obrigações de transparência ao sistema bancário. O Banco Central passa a ter poderes regulatórios ampliados de maior efetividade de sua atuação, orientada para um novo cenário macroeconômico (Brasil, 2012a).

Outra regra em discussão, sob o abrigo da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2013, autoriza o governo federal a executar investimentos no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e das estatais, na proporção de 8,34% por mês do valor da programação – mesmo se a lei orçamentária não tiver sido aprovada ao final do ano (Brasil, 2012b).

O Congresso terá, assim, uma redução em seu poder de negociação de emendas ao orçamento no que se refere ao PAC. A Presidência teria mais condições de concentrar sua alocação de recursos no PAC negociando direta e pontualmente com os governadores, sem a mediação parlamentar.

Por seu turno, as pressões do Congresso, ao fragmentarem as alocações do PAC, contribuem para relacionar o programa a iniciativas de menor escala e que respondem a demandas de desenvolvimento regional. O peso parlamentar dos estados menos industrializados costuma ter o efeito positivo de mitigar uma maior concentração da agenda de desenvolvimento exatamente nos estados das regiões mais industrializadas.

Outra alteração institucional estendeu o regime diferenciado de contratações (RDC) para todas as obras do PAC (o mecanismo era originalmente restrito às obras relativas à Copa das Confederações, em 2013, e à Copa do Mundo de 2014). O RDC é a maior mudança promovida nas regras de licitação desde a Lei nº 8.666/1993.

### 3.2 Mudanças institucionais da agenda federativa

Duas mudanças institucionais inadiáveis no financiamento ao federalismo brasileiro estão a caminho. A primeira tem data marcada para dezembro de 2012, quando expira o prazo dado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) para que o Congresso defina critérios para o rateio dos recursos do Fundo de Participação dos Estados (FPE). A outra mudança está relacionada aos *royalties* do petróleo.

O não equacionamento adequado do financiamento às políticas públicas transferiu, para ambas as discussões, boa parte do estresse que se avoluma sobre as políticas sociais e sobre os interesses econômicos escudados pelas políticas de desenvolvimento empreendidas pelos estados.

Saúde e educação permanecem subfinanciadas e sob a orientação de se fazer mais com menos, sobretudo por meio de mecanismos de avaliação de desempenho e do aumento da eficiência na gestão dos recursos disponíveis. Entre a extinção da Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (a chamada CPMF) – em 2007 – e a regulamentação da Emenda Constitucional nº 29 – em 2011 –, não se institucionalizou a elevação da provisão de recursos federais para a saúde. Na educação, o Plano Nacional de Educação para a década 2011-2020, que prevê esta elevação, foi enviado tardiamente ao Congresso (15 de dezembro de 2010) e teve sua tramitação arrastada por inúmeras divergências, entre elas quanto ao patamar de financiamento da área, com propostas que se situam entre 7% e 10%.

O tratamento fragmentado a esses problemas levou a iniciativas autônomas que ganharam expressão no Congresso. É o caso da movimentação de várias categorias de trabalhadores em luta pelos pisos salariais, que conta com a oposição sistemática de prefeitos e governadores.

Da mesma forma, tem-se a questão dos *royalties* do petróleo, que passou a ser enxergada como uma tábua de salvação para se evitar o estrangulamento das contas estaduais e municipais, diante do aumento das obrigações constitucionais, de um lado, e da pressão sobre os limites de gastos estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, de outro.

As *batalhas do desenvolvimento regional* estiveram traduzidas, entre 2011 e 2012, em novos *rounds*, como o comércio eletrônico e a chamada “guerra dos portos”, assim como nas discussões sobre o FPE, os *royalties* do petróleo (para em breve, os da mineração) e a renegociação da dívida dos estados e municípios.

Tais movimentações denotam uma estratégia clara dos estados para se reestruturarem financeiramente e se consolidarem no papel de agentes de desenvolvimento, seja com políticas sustentáveis ou, em muitos casos, predatórias.

Os embates quanto ao Código Florestal se inserem nessa lógica, na medida em que a expansão agrícola e a expansão mineradora têm sido, para muitas Unidades da Federação (UFs), a opção preferencial de crescimento acelerado – mesmo que às custas da dilapidação de seu patrimônio natural e da persistência de formas degradantes de trabalho.

Com os vetos feitos ao Código Florestal pela presidenta, e dada a vigência da MP editada em junho para suprir tais vetos, a questão ambiental tende a se acirrar em um período que coincide com a sazonalidade dos meses de agosto, setembro e outubro, que costumam ser tradicionalmente os de maior intensidade da atividade de desmatamento.

Por fim, a perspectiva de crescimento econômico abaixo do esperado levou à iniciativa presidencial de ampliar os aportes de recursos para investimentos nos estados, embora tal oportunidade esteja, em muitos casos, limitada pela baixa capacidade dos governos de formularem projetos viáveis e integrados de desenvolvimento, associados ao setor empresarial, na forma das parcerias público-privadas (PPPs).

## 4 PERSPECTIVAS FUTURAS

### 4.1 A estratégia federal em torno do PAC e do Programa Brasil Sem Miséria

As ofertas federais estão cada vez mais concentradas em políticas que atendem aos objetivos centrais de sua agenda, quais sejam: crescimento econômico com estabilidade e redução da pobreza. Tal concentração de esforços explica o relevo que adquiriram o PAC e a estratégia do Brasil Sem Miséria.

Ambos institucionalizaram a orientação das presidências de Lula da Silva (à época, com o PAC e o Programa Bolsa Família) e de Dilma Rousseff (PAC e Brasil Sem Miséria) no sentido de transformá-los em carros-chefe de uma agenda de desenvolvimento, à qual se associa uma miríade de programas. Mais que programas, *strictu sensu*, ambos foram conformados enquanto estratégias de organização das políticas em torno de macro-objetivos. Em termos muito práticos, passaram a servir de filtro na priorização da execução orçamentária, tendo excepcionalidades em relação ao tripé básico da política fiscal: o contingenciamento, a Desvinculação de Receitas da União e a geração de superávit primário.

Na dimensão federativa, o PAC e o Brasil Sem Miséria também estruturaram o relacionamento com estados e municípios, alterando suas ações prioritárias e alguns aspectos da configuração do serviço público. Embora ainda precariamente, governos estaduais e prefeituras avançaram no sentido de se prepararem melhor para receber as ofertas federais, mais concentradas em torno das duas políticas estratégicas.

### 4.2 Requisitos de sustentação dos avanços alcançados

A persistência dessa agenda tem garantido a melhora substancial dos indicadores socioeconômicos brasileiros. Todavia, se requer um mínimo de crescimento do país, com geração de emprego e renda, para se sustentar um patamar básico de bem-estar social, além de contribuir com a arrecadação dos tributos que alimentam a atividade do Estado brasileiro, em todas as esferas da Federação.

Os avanços alcançados demandam inovações institucionais, mudanças incrementais e atos de gestão em muito maior escala, o que tem esbarrado em três problemas fundamentais. O primeiro é que o sistema político brasileiro tem processado tais mudanças com uma velocidade muitas vezes mais lenta que a requerida (basta ver que, em vários casos, a definição de grandes políticas tem demorado mais de uma década entre sua proposição, aprovação e efetiva implementação). Dada a ausência de grandes consensos, e diante de batalhas federativas cada vez mais agudas opondo, de um lado, estados produtores a consumidores, e de outro, União, estados, municípios e Distrito Federal, se confia em uma melhoria na gestão, em mudanças incrementais bastante pontuais (ou reformas *fatiadas*) e em poucas inovações institucionais de maior peso.

A segunda dificuldade é que a trajetória de profunda e sistemática descentralização das políticas nacionais não foi acompanhada da devida desconcentração dos órgãos federais que poderiam orientar, fiscalizar e corrigir problemas de implementação. Os inúmeros casos de desvio de finalidade e dos recursos transferidos têm sido detectados de forma crescente, mas apenas *a posteriori* pela ação dos órgãos de controle.

O terceiro é que esse quadro demanda que os embates permanentes e cada vez mais intensos resultem em um rearranjo federativo mais cooperativo, calcado em definições institucionais mais abrangentes quanto às fontes de financiamento e aos critérios de sua distribuição entre os entes federados – um dos desafios da comissão de especialistas instalada pelo Senado em 2012.

### 4.3 Questões persistentes, mas com agendas renovadas

Grande parte do esforço político do Executivo federal tem sido dedicada à tarefa de administrar ou mesmo de barrar iniciativas surgidas como reações difusas a problemas estruturais, à espera de soluções sustentáveis no longo prazo. É o caso da guerra fiscal reeditada com o problema – já em fase de equacionamento – da “guerra dos portos”. Isto também ocorre com a agenda dos *royalties* do petróleo, a agenda das leis dos pisos e a agenda do Código Florestal, todos estes itens decorrentes de problemas de fundo do arranjo federativo brasileiro.

As eleições municipais criam um interregno para esses problemas, em termos de seu debate institucional federal, mas eles serão imediatamente retomados, com toda a força, a partir do final de 2012.

A nova geração de prefeitos que irá assumir em 2013 certamente renovará esta agenda. Afinal, ao longo de mais de duas décadas, os municípios se tornaram as grandes agências de prestação de serviços públicos, muitas delas financiadas exclusivamente por transferências obrigatórias ou voluntárias.

A partir de 2013, eles passarão a responder a novas imposições, como as recentemente estabelecidas pela Lei da Mobilidade Urbana e pela Política Nacional de Resíduos Sólidos. Serão obrigados a arcar com custos crescentes, como os referentes ao pagamento dos pisos salariais (por enquanto, dos professores, mas com chance deste piso ser disseminado para várias outras categorias de atividade pública municipal) e da transferência da manutenção dos ativos de iluminação pública. Enfrentarão um quadro bastante piorado da presença do *crack* em suas cidades, sejam elas pequenas, médias ou grandes, tal seu alastramento.

O enfrentamento a uma agenda de problemas crônicos demandará, em 2013, uma coalizão presidencial consolidada, capaz de prover a sustentação congressional necessária a manejar institucionalmente esses desafios. Caso a agenda de aceleração do crescimento seja retomada plenamente a partir de 2013, serão as áreas de saúde, educação, segurança e meio-ambiente que se tornarão mais críticas no âmbito das relações federativas e do desempenho da atividade das três esferas de governo.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Medida Provisória nº 567, de 2012. Altera o Artigo 12 da Lei nº 8.177, de 1º de março de 1991, que estabelece regras para a desindexação da economia, e dá outras providências. Brasília, 3 maio 2012a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Mpv/567.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Mpv/567.htm)>.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei nº 03/2012-CN. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2013 e dá outras providências. Brasília, 2012b. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/ldo/LDO2013/proposta/MSG135-12-pl.pdf>>.

Opinião





# É Possível um Novo Modelo de Estado Desenvolvimentista no Brasil?

Eli Diniz\*

## 1 INTRODUÇÃO

Para responder a essa pergunta, há uma questão preliminar que pode ser formulada nos seguintes termos: ao término da primeira década do novo milênio, é possível dizer que existe um modelo de desenvolvimento no Brasil?

Tem-se, sim, uma agenda pública mais complexa, caracterizada pela coexistência de pontos de continuidade (sobretudo na política macroeconômica) e pontos de mudança (ênfase em políticas de teor desenvolvimentista), principalmente a partir do segundo mandato do ex-presidente Lula.

Porém, não se delineou um modelo desenvolvimentista no sentido forte desse termo. Em outras palavras, não é possível identificar um modelo de longo prazo aglutinando de maneira consistente às distintas dimensões de uma nova estratégia de desenvolvimento, com a complexidade que alcançou o conceito contemporâneo de desenvolvimento. Além do crescimento econômico, são igualmente relevantes, nesta nova acepção, as dimensões de equidade e a expansão das liberdades substantivas das quais desfrutam os cidadãos – no sentido de Armatya Sen (2000) –, o que requer a primazia da remoção das fontes de privação de liberdade, tais como: a tirania e a pobreza; a destituição social sistemática; a escassez da oferta de bens públicos essenciais nas áreas de saúde, educação fundamental, saneamento básico, habitação e segurança pública; e, finalmente, não se deve desconsiderar a dimensão da sustentabilidade, que só entrou na agenda pública recentemente.

Entretanto, é possível identificar claramente a existência de uma agenda desenvolvimentista, cujas diretrizes delineiam-se entre 2004 e 2006, ganhando força a partir do segundo mandato do ex-presidente Lula. Tal agenda pautou-se por uma ênfase na inclusão social e por uma visão estratégica sobre a expansão do mercado interno de consumo de massas como elemento propulsor de uma nova modalidade de crescimento – ver o exemplo do Plano Plurianual (PPA) 2004-2007. Um novo leque de políticas públicas, envolvendo expansão do crédito, aumento do salário mínimo, expansão do emprego formal, políticas sociais – como o Programa de Transferência de Renda Condicionada, o Bolsa Família – além do crédito consignado e da retomada de uma política industrial de novo tipo, são os aspectos que caracterizam esta nova agenda desenvolvimentista. Trata-se certamente de um novo *mix* de políticas públicas prioritárias entre 2004 e 2010.

Nesse sentido, segundo alguns analistas e elites da alta burocracia governamental, é possível identificar, ao longo da última década, a configuração de uma nova perspectiva de desenvolvimento. Esta consiste na articulação do crescimento com distribuição de renda, redução da vulnerabilidade

---

\* Professora da Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (PPED) do Instituto de Economia (IE) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); pesquisadora do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (INCT); e pesquisadora associada do Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

externa, equilíbrio macroeconômico, democracia e inserção internacional competitiva sob o primado de uma nova visão da soberania nacional.

Cabe passar para a questão principal: “é possível dizer que se tem um Estado desenvolvimentista no Brasil?” Entende-se que a resposta seja negativa. Entretanto, pode-se afirmar que este tipo de Estado está em construção. Suas bases foram lançadas. Quais são os fatores indicativos deste processo? Em primeiro lugar, a partir da Constituição Federal de 1988, observou-se no Brasil a construção da democracia sustentada, que se caracteriza fundamentalmente pela estabilidade do regime. A democracia fortaleceu-se, as regras do jogo democrático adquiriram primazia para os diferentes atores sociais, incluindo as elites econômicas, e, além das liberdades clássicas de participação, de organização, de expressão e da universalização do direito de voto, o princípio da alternância do poder passou a ter vigência na democracia brasileira. Novas elites ascendem ao poder com base em nova coalizão eleitoral, a qual se consolida em torno de forte aspiração por mudança no estado de coisas em vigor. Novas escolhas tornam-se possíveis, caracterizando uma inflexão política.

A construção do Estado desenvolvimentista requer, porém, outras condições. Sobre este aspecto, torna-se necessário considerar as interconexões entre Estado, governança, *accountability* e responsividade.

## 2 ESTADO E GOVERNANÇA

Observa-se pronunciada mudança no que se refere às concepções sobre o papel do Estado. Verificou-se o abandono do pressuposto da ineficiência intrínseca da intervenção do Estado, vista como incentivo à expansão das práticas de *rent-seeking*, corrupção e dilapidação dos recursos públicos. Sob esta ótica, sobressai a figura do burocrata típico, enquanto maximizador do interesse próprio. Sob a primazia da visão liberal, reforçada com a vigência das reformas orientadas para o mercado, ganhou realce a noção de que a expansão do Estado constitui aumento supérfluo do gasto público, com inchaço da burocracia e desperdício de recursos. A visão alternativa que marcou o debate político na última década, pós-reformas orientadas ao mercado, foi a insistência sobre o fato de que era necessário reestruturar o Estado, com o recrutamento de novos quadros via concurso público, e fortalecer a capacidade de intervenção estatal, de forma a viabilizar o enfrentamento das novas prioridades da agenda pública. Por exemplo, o número de servidores com nível superior de escolaridade cresceu de 182.303, em 1997, para 223.404 em 2009, representando, assim, 45% dos servidores civis ativos da União.

A ênfase desloca-se para a importância da coordenação estatal para administrar de maneira equilibrada o aumento do crescimento e da competitividade das economias nacionais no contexto atual do capitalismo crescentemente globalizado. Recupera-se, portanto, a legitimidade do ativismo estatal, destacando-se o papel de alguns órgãos que se revelaram capazes de exercer uma função estratégica na execução de uma rota desenvolvimentista, como o Ministério da Fazenda – após a crise de 2005 e da substituição do ministro Palocci pelo ministro Guido Mantega –, a Casa Civil, o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) – este último em função de seu papel indutor do desenvolvimento e formulador de uma nova política industrial, à semelhança das agências-piloto dos países asiáticos dinâmicos. Este é também o caso de algumas empresas estatais, como a Petrobras. A capitalização de bancos públicos, como o Banco do Brasil e a Caixa Econômica, foi uma iniciativa, já que forneceu o respaldo

necessário para a expansão de um modelo ancorado na formação de um forte mercado interno de consumo de massas. A centralidade das políticas sociais, como o Programa de Transferência de Renda, o Benefício de Prestação Continuada, entre outros, ocupou um espaço destacado, com a criação, em 2004, do Ministério de Desenvolvimento Social e de Combate à Fome (MDS), que apresentou uma trajetória ascendente com o crescimento absoluto e relativo de seus servidores: entre 2004 e 2009, houve um aumento de 78% de seu quadro funcional. Destaque-se, ainda, que o BNDES e o Itamaraty reafirmam-se como agências de excelência dentro do aparato estatal, responsáveis pela condução de dois importantes pilares da agenda desenvolvimentista do governo, quais sejam, os planos interno e externo. Entretanto, este esforço de qualificação e de profissionalização não se estendeu ao conjunto da burocracia pública. Ainda existem lacunas que dificultam a ação coesa e consistente do aparato governamental.

Outro importante desafio que persiste refere-se à debilidade crônica do poder infraestrutural do Estado no sentido de Michael Mann (1986). Aqui é preciso fazer a distinção entre solidez da democracia e capacidade do Estado. Trata-se de processos interligados, porém distintos. Em outros termos, a democracia não se traduz automaticamente em maior capacidade do Estado. Pode haver – e ocorre com frequência – um descompasso entre, por um lado, o robustecimento da democracia, e por outro, a debilidade do Estado como instituição pública capaz de prover e universalizar o acesso a bens públicos essenciais, nas áreas de segurança pública, saúde, educação, habitação e saneamento básico, traduzindo-se em baixo poder infraestrutural do Estado.<sup>1</sup>

Em seu percurso histórico, o Estado brasileiro apresenta um déficit em termos de seu poder infraestrutural, traço que se agravou durante a primazia da agenda neoliberal nos anos 1990. Segundo Mann, poder infraestrutural é a capacidade de o Estado penetrar na sociedade e implementar logisticamente suas decisões, abarcando, em seu âmbito de ação, todo o território nacional e os diferentes segmentos da população que se quer beneficiar com a execução das políticas públicas. Tal objetivo requer que os Estados tenham infraestruturas que penetrem universalmente toda a sociedade civil, de modo que as elites políticas possam extrair recursos e fornecer serviços para todos os indivíduos. Logística significa, para Mann, a existência de técnicas e recursos que permitam ao Estado penetrar na sociedade e exercer o seu poder, reforçando a capacidade de formulação e de implementação de políticas. Traduz-se, enfim, pelo alcance territorial da ação do Estado. Portanto, pode-se dizer que modernizar o Estado implica, em parte, o aumento de seu poder infraestrutural, o que é ainda indispensável para viabilizar a concepção multidimensional do desenvolvimento, indo além dos indicadores econômicos e abarcando de forma interligada as dimensões da equidade, da ética (no sentido de atender ao interesse público) e da sustentabilidade.

Sob esse aspecto, houve avanços no que se refere às políticas públicas voltadas para direitos sociais constitucionalizados, como a educação fundamental, a saúde básica e assistência aos segmentos mais desvalidos da população (Brasil, 1998, Artigo 6º). Assim, alargou-se substancialmente o alcance territorial das políticas relativas à educação e saúde básicas,

---

1. Aplicando à América Latina sua já clássica distinção entre os poderes despótico e infraestrutural do Estado, Mann destaca: “*Poder despótico* é a capacidade das elites do Estado de tomar decisões sem uma rotineira negociação com os grupos da sociedade civil. Em princípio, democracia não envolve nenhuma forma de poder despótico, embora no mundo real todos os Estados de alguma forma o pratiquem. *Poder infraestrutural* é a capacidade do Estado de efetivamente implementar decisões em todo o seu território, não importa quem tome as decisões. Isso também pode ser chamado de ‘capacidade ou eficiência do Estado’. Requer que os Estados tenham infraestruturas que penetrem universalmente toda a sociedade civil, através das quais as elites políticas possam extrair recursos e fornecer serviços para todos os indivíduos” (Mann, 2005, grifo nosso).

com a universalização do acesso dos diferentes segmentos da população, em todo o território nacional, ao ensino fundamental e à rede pública de saúde. De forma similar, é vasto o alcance territorial das políticas de transferência de renda, via Bolsa Família, atingindo, segundo dados do MDS, em 2010, 12,4 milhões de famílias, perfazendo o total de 49 milhões de beneficiados. Entretanto, se houve substancial aumento dos níveis de escolaridade do ensino público fundamental, observou-se, paralelamente, uma forte deterioração de sua qualidade, aumentando a proporção de analfabetos funcionais. O mesmo acontece com a qualidade do atendimento à saúde, apesar do aumento da porcentagem destinada à atenção básica, que passou de 10,82%, em 1995, para 18,34% em 2004 (Souza, 2010, p. 11). Nas áreas de habitação, saneamento básico e segurança pública, observa-se uma grande lacuna no que diz respeito à ação do Estado.

### 3 ACCOUNTABILITY E RESPONSABILIDADE

No que se refere à *accountability*, ou seja, ao conjunto de mecanismos e de instituições de cobrança e de prestação de contas, que permite viabilizar a responsabilização pública dos ocupantes de cargos governamentais (eleitos, nomeados ou efetivos), houve avanços dignos de nota. A *accountability* vertical se fortaleceu com a consolidação do processo eleitoral e, no âmbito da *accountability* horizontal, houve aprimoramento do controle externo e interno da administração pública. Antigas instituições foram reformadas e profissionalizadas, como o Tribunal de Contas da União, os tribunais de contas estaduais e a Polícia Federal; outras foram fortalecidas, como a Secretaria do Tesouro Nacional; outras foram criadas, como a Controladoria-Geral da União (CGU); e, finalmente, outras, como o Ministério Público Federal e os estaduais, tiveram seu papel ampliado.

Outra dimensão relevante para pensar o Estado desenvolvimentista é a da governança, que diz respeito às formas de gestão caracterizadas pela capacidade de construir instâncias de interlocução com a sociedade – voltadas para definir as prioridades da agenda pública –, abrindo espaço para a consecução das metas coletivas e a sustentação política das decisões tomadas. Neste âmbito, foram criados inúmeros conselhos comunitários e realizadas inúmeras conferências nacionais, além dos conselhos de participação social que existem em todos os ministérios.

Finalmente, quanto ao tema da responsividade, relativo à capacidade dos governos de responder às preferências dos cidadãos por meio das políticas públicas postas em prática, implicando a diversificação dos mecanismos de vocalização e de transmissão das demandas, houve também avanços com o aprofundamento da democratização da sociedade brasileira.

### 4 CONCLUSÃO

Em conclusão, pode-se considerar que, apesar das lacunas apontadas, o balanço é positivo, observando-se a tendência à construção do Estado desenvolvimentista, porém de um novo tipo. Trata-se de um modelo distinto do desenvolvimentismo nacional do passado (que não tinha preocupação com equidade e sustentabilidade), bem como em relação ao desenvolvimentismo ligado à segurança nacional, imposto por um Estado fortemente coercitivo dos governos militares. Cabe lembrar que este modelo distingue-se também do modelo calcado na dicotomia Estado-mercado, baseado na primazia do livre mercado.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 1988.

MANN, M. **The sources of social power**: a history of power from the beginning to AD 1760. Cambridge University Press, 1986. v. 1.

\_\_\_\_\_. **The dark side of democracy**: explaining ethnic cleansing. Cambridge University Press, 2005. p. 166-167.



# Reflexões sobre o Desenvolvimento

---





# Capacidades Estatais para o Desenvolvimento no Século XXI

Alexandre de Ávila Gomide\*  
Roberto Rocha Coelho Pires\*\*

## 1 INTRODUÇÃO

Atualmente, muito se tem debatido sobre a possibilidade de o país estar retomando, embora em novas formas, políticas desenvolvimentistas.<sup>1</sup> Alicerçaria tal argumento, entre outros acontecimentos, o ativismo estatal observado a partir do governo Lula, expresso por alguns itens, resumidos a seguir.

- 1) Políticas mais robustas nas áreas:
  - a) industrial, tecnológica e de comércio exterior – por exemplo, a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) e a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP);
  - b) de infraestrutura – por exemplo, os programas de aceleração do crescimento (PAC 1 e PAC 2); e
  - c) social – por exemplo, o Programa Bolsa Família.
- 2) A atuação de bancos públicos, ao financiar fusões para a formação de grandes grupos nacionais nos setores de telecomunicações e recursos naturais – como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) –, como também ao assumir o controle majoritário de uma série de empresas – por exemplo, a empresa Vale.
- 3) O ressurgimento de mecanismos de intermediação de interesses entre Estado e sociedade civil, por meio dos diferentes conselhos ligados ao Poder Executivo, fundindo-se com a tradição política corporativista do desenvolvimentismo brasileiro (Boschi, 2010).

Soma-se a isso o clima de questionamento do receituário neoliberal, dado o fracasso do Consenso de Washington em promover o crescimento econômico na América Latina e a Crise Financeira Global de 2008, que contribuiria para a ascensão de ideias pautadas pela necessidade de se transformar a economia sob a indução do Estado.

Contudo, pouco se tem discutido a respeito do próprio Estado e de suas *capacidades de formular e executar políticas de desenvolvimento*, sobretudo, em um contexto de consolidação e vigência de instituições democráticas. Como se sabe, as políticas que nortearam os governos desenvolvimentistas no Brasil entre as décadas de 1930 e 1970 se deram, majoritariamente, em um contexto político autoritário (com exceção do período de 1945 a 1964). Portanto, a reflexão contemporânea a respeito da questão do desenvolvimento (e do desenvolvimentismo) requer problematizações acerca das capacidades estatais necessárias para tal, contemplando

---

\* Técnico de Planejamento e Pesquisa e diretor da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

\*\* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

1. Entendem-se como políticas desenvolvimentistas aquelas que visam, sobretudo, promover o mercado interno, a mudança estrutural da economia nacional e a inserção ativa do país no sistema internacional.

tanto as *capacidades técnico-administrativas*, típicas das burocracias desenvolvimentistas de meados do século passado, quanto as *capacidades políticas* para negociação e condução, por parte de governos, de processos decisórios compartilhados envolvendo múltiplos atores (sociais, políticos e econômicos).

## 2 CAPACIDADES TÉCNICO-ADMINISTRATIVAS E POLÍTICAS DO ESTADO

Se, por um lado, o mercado é o lócus principal do processo de desenvolvimento (já que este se trata de um desenvolvimento capitalista), por outro, se reconhece o papel estratégico do Estado ao traçar e implementar políticas, criando e gerenciando as instituições e os ambientes institucionais adequados para promovê-lo. O desenvolvimento não prescinde da ação consciente do Estado. A história mostrou que os países de maior crescimento econômico na segunda metade do século passado (Japão, Coreia do Sul, Taiwan, China etc.) foram aqueles que contaram com níveis relativamente altos de capacidades estatais.<sup>2</sup> Assim, a análise das capacidades do Estado, sobretudo de sua dimensão técnico-administrativa (ou burocrática) – ou seja, a existência de organizações, instrumentos e profissionais competentes, com habilidades de gestão e coordenação de ações na esfera governamental – vem sendo admitida como chave para o entendimento e o fortalecimento do processo de desenvolvimento nacional em bases consistentes.<sup>3</sup>

No entanto, a literatura dedicada à análise das experiências históricas (seja no Leste Asiático ou na América Latina) dedicou pouca atenção às capacidades políticas necessárias à definição de uma visão desenvolvimentista e à construção dos consensos e das políticas públicas que deem realização a esta visão (Edigheji, 2010). Tais capacidades políticas estariam associadas à promoção da legitimidade da ação estatal, por meio da mobilização da sociedade – em seus múltiplos atores – e da articulação, concertação e compatibilização de interesses diversos em torno de plataformas comuns para a promoção do desenvolvimento nacional.

É certo que a capacidade técnico-administrativa para implementação de políticas de desenvolvimento pode existir tanto na presença quanto na ausência de democracia (vide o caso dos Estados desenvolvimentistas arquetípicos do Leste Asiático). No entanto, no caso brasileiro, a consolidação do processo de democratização pós-Constituição Federal de 1988, tanto em seu aspecto procedimental (partidos, eleições, independência dos poderes, formas de participação e controle social etc.) quanto em seu aspecto substantivo (garantia de liberdades, direitos e proteções individuais e coletivas), tem imposto à ação estatal (historicamente caracterizada por seu insulamento ou por constituir arenas decisórias restritas) requisitos voltados à inclusão dos atores afetados: na tomada de decisão (organizações da sociedade civil, parlamentares etc.); na promoção da transparência (disponibilização de informações, abertura de processos etc.); e no controle de processos e resultados. Em outras palavras, a democratização brasileira coloca ao Estado o desafio de formular, implementar e coordenar políticas públicas em constante e ampla interação com uma sociedade civil cada vez mais participativa.

2. Ver, entre outros, Evans (1995), Amsden (2001), Rodrik (2004), Wade (1990) e Johnson (1982).

3. Isso sem mencionar a própria expansão da aceção do desenvolvimento. Este passou a significar mais que o crescimento econômico (ou o processo de plena utilização dos recursos disponíveis capaz de levar a economia à máxima taxa de acumulação de capital), denotando também: a redução das desigualdades sociais; a melhoria do bem-estar da população – por meio da ampliação da oferta de serviços públicos, tais como saúde, educação, transporte, saneamento, habitação etc.; a ampliação das liberdades civis e políticas; e a sustentabilidade ambiental (Sen, 2008).

Assim, a construção de qualquer estratégia de desenvolvimento tem que envolver a sociedade e seus múltiplos atores e interesses.

Isso demanda novas capacidades do Estado, que vão além das necessidades de uma burocracia profissional e coesa que possa traçar estratégias com o setor privado sem ser capturada. Ou seja, mais que as capacidades técnicas e administrativas exigidas de uma burocracia weberiana clássica. No contexto de democracia caracterizado pela existência de instituições representativas, participativas e deliberativas, como no caso brasileiro, são necessárias, também: a existência de capacidades políticas para a inclusão de múltiplos atores, a negociação de interesses, a construção de consensos em torno dos objetivos de desenvolvimento e a formação de coalizões políticas de suporte para as estratégias a serem adotadas.

No entanto, o Estado brasileiro possui as capacidades técnico-administrativas e políticas necessárias à condução de políticas de desenvolvimento? Em que contextos e sob quais condições as instituições democráticas podem produzir estratégias e objetivos negociados entre atores interessados e reduzir incertezas quanto a decisões erráticas, promovendo, simultaneamente, legitimidade política e efetividade das ações estatais? Ou, alternativamente, quando é que as instituições democráticas impõem restrições às políticas de desenvolvimento, aumentando custos de transação, gerando ineficiências, impasses e conflitos?

Não há como pensar a produção de políticas de desenvolvimento sem aprofundar o olhar nos arranjos institucionais que dão sustentação aos processos decisórios, de execução e controle destas. Isto é, em torno de cada política, estarão arranjadas (de uma forma ou de outra) organizações (com seus mandatos, recursos, competências e instrumentos legais), mecanismos de coordenação, espaços de negociação e decisão entre atores (do governo, do sistema político e da sociedade), além de imposições de transparência, prestação de contas e controle por parte dos cidadãos e órgãos dos poderes Legislativo e Judiciário.

Assim, a produção de políticas públicas envolve naturalmente a constituição de arranjos institucionais que entrelacem instituições políticas com os requisitos jurídico-organizacionais necessários à constituição de capacidades técnico-administrativas. No entanto, tal entrelaçamento não é trivial, pois pode envolver tensões (ou mesmo dilemas) ao significar, por exemplo, que a ampliação da participação de atores da sociedade civil ou do sistema político-representativo (como partidos ou parlamentares) prejudica a produção de decisões eficientes e céleres. Isto sem mencionar o argumento que decisões insuladas da influência política poderiam gerar decisões tecnicamente "superiores". Contudo, há quem defenda que a inter-relação entre capacidades burocráticas e procedimentos democráticos seria geradora de complementaridades positivas (Evans, 2005; 2011; Robinson e White, 2002). Ademais, a transparência e o controle social contribuiriam para o aperfeiçoamento contínuo da ação estatal (Sabel, 2004).

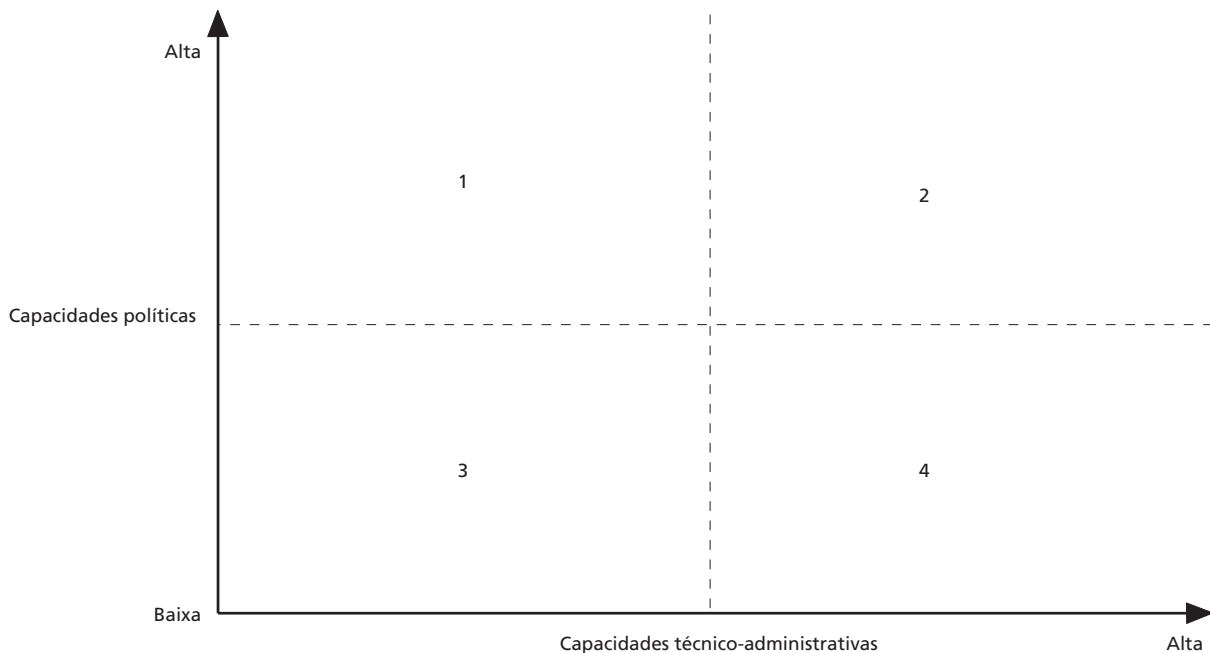
Portanto, ao se inquirirem as capacidades estatais contemporaneamente necessárias à produção de políticas bem-sucedidas de desenvolvimento, a questão central passa a ser como e por meio de quais arranjos institucionais as possíveis complementaridades entre democracia e ação do Estado podem ser equacionadas, seja pela neutralização e equilíbrio de tensões, ou por sua transformação em sinergias.

### 3 ARRANJOS INSTITUCIONAIS DE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO

Pode-se categorizar o entrelaçamento entre as dimensões democrática e burocrática a partir da combinação de dois eixos de capacidades: o técnico-administrativo e o político (gráfico 1). No eixo vertical, tem-se o vetor das capacidades políticas, associado à habilidade dos atores do Estado em expandir os canais de interlocução com a sociedade civil e atores do sistema político-representativo nos processos de políticas públicas. Trata-se do eixo que visa ampliar a noção de “inserção” ou sinergia Estado-sociedade, tal como definida por Evans (1995). No caso brasileiro, além das instituições participativas, já incorporadas ao modelo nas formulações mais recentes do mesmo autor, seriam incluídas também a atuação dos partidos e a representação de interesses no Congresso (relação entre Executivo e Legislativo). No eixo horizontal, tem-se o vetor da capacidade técnica-administrativa, associada à competência da burocracia estatal em traçar, implementar e coordenar estratégias em diferentes níveis de governo (coordenação interorganizacional e interfederativa, planejamento de médio e longo prazo, execução orçamentária etc.).

GRÁFICO 1

#### Variações em arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento



Elaboração dos autores.

Resultam dessa combinação entre os dois eixos quatro quadrantes que abarcam variações de arranjos institucionais ao longo de um contínuo, com valor heurístico para a análise de casos empíricos. Assim, este esquema analítico permite a percepção de gradações de capacidades ao longo dos dois eixos, evitando categorizações dicotômicas em termos da existência ou não de capacidades políticas e técnico-administrativas. Todo arranjo institucional possuirá, em dado momento do tempo, capacidades e debilidades. A questão é saber em que graus essas capacidades se manifestam frente aos desafios impostos por uma dada política de desenvolvimento.

O quadrante 1 abarca possibilidades de arranjos com alta capacidade política e baixa capacidade técnico-administrativa. Por possuírem tais características, é provável que estes arranjos incorporem algum tipo de mecanismo de participação de atores interessados no processo (via participação direta ou via partidos), de transparência (disponibilização de informações) e de controle da atuação governamental (controle interno, externo e social), contribuindo para uma maior legitimidade das políticas a eles associados. Porém, por não possuírem alta capacidade técnico-administrativa é provável que enfrentem dificuldades na sua implementação.

Em oposição, o quadrante 4 revela possibilidades de arranjos institucionais com baixa capacidade política e alta capacidade técnico-administrativa. Assim, referem-se às situações em que a execução de políticas se dá de forma insulada do ambiente político, pois não incorporam mecanismos de inclusão, transparência e controle social, reduzindo as possibilidades de legitimação democrática. No entanto, são arranjos dotados de elementos capacitadores da ação estatal, como autonomia, competência técnica, capacidades organizacional, de coordenação e legal, potencializando a execução da política. Estes arranjos exemplificam muitas das políticas desenvolvidas nos Estados desenvolvimentistas clássicos, por serem potencialmente eficazes e efetivas, porém com traços de autoritarismo.

As possibilidades de arranjos cabíveis no quadrante 2 diferem em relação aos arranjos anteriores, pois, além de possuir os elementos para um maior potencial de legitimidade da política, possuem também os elementos capacitadores da ação estatal, como autonomia, participação social, competência técnica, capacidades organizacionais e regulatórias, bem como de coordenação e articulação. Isto é, tratam-se dos arranjos com alta capacidade política e alta capacidade técnico-administrativa. Tal variedade de arranjo, caso exista empiricamente, seria representativa de políticas democrático-desenvolvimentistas, por serem capazes de conciliar ambas as dimensões democrática e burocrática.

No quadrante 3, caberiam as possibilidades de arranjos institucionais que não possuem (ou os têm apenas de forma limitada) nem os elementos legitimadores nem os elementos capacitadores da implementação das políticas de desenvolvimento. Isto é, revelam baixas capacidades políticas e técnico-administrativas.

Com base nesse esquema analítico, parte-se da hipótese que arranjos de políticas de desenvolvimento que combinem alta capacidade técnico-administrativa com alta capacidade política estariam associados às políticas mais inovadoras e bem-sucedidas, pois conciliam uma atuação efetiva do Estado para a concretização dos objetivos propostos com a abertura à participação dos atores interessados e ao controle social. Advoga-se que este seria o arranjo institucional típico do Estado democrático-desenvolvimentista do século XXI.

## 4 CONCLUSÃO

Vários autores contemporâneos (como Rodrik, Sabel, Trubek, Hausman e Evans, entre outros) têm chamado atenção para a importância dos processos e arranjos por meio dos quais diferentes atores participam, “fabricam” e reformulam o caminho à medida que o percorrem, por meio da experimentação, aprendizagem social e pragmatismo. Entende-se que na criação de arranjos institucionais adequados, que possam promover uma relação virtuosa entre Estado, sociedade e mercado, repouse o elemento catalisador e caracterizador da atuação do Estado para o desenvolvimento no século XXI.

Por fim, e como decorrência dessa proposta de problematização e redefinição do conceito de capacidades estatais, colocam-se a seguir e de forma indispensável dois esforços analíticos.

- 1) Compreender empiricamente como esses arranjos político-institucionais estão sendo constituídos em políticas públicas de setores críticos para o desenvolvimento (como são construídos; de que forma se organizam; e que características possuem).
- b. Explicar os seus efeitos sobre os resultados obtidos pelas políticas, isto é, de que forma as características específicas dos arranjos influenciam (positiva ou negativamente) o desempenho da ação estatal na promoção ou indução do desenvolvimento. São estes os desafios e o marco analítico-conceitual que têm orientado a agenda de pesquisa aplicada da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea para o período 2012-2013.

## REFERÊNCIAS

AMSDEN, A. **The rise of the rest: challenges to the west from late-industrializing economies**. New York: Oxford University Press, 2001.

BOSCHI, R. R. Corporativismo societal: a democratização do Estado e as bases social-democratas do capitalismo brasileiro. **Revista Insight Inteligência**, ano 12, 2010.

EDIGHEJI, O. **Constructing a democratic developmental state in South Africa: potentials and challenges**. Cape Town: HSRC Press, 2010.

EVANS, P. **Embedded autonomy: states & industrial transformation**. Princeton: Princeton University Press, 1995.

\_\_\_\_\_. Harnessing the state: rebalancing strategies for monitoring and motivation. *In*: LANGE, M.; RUESCHEMEYER, D. (Orgs.). **States and development: historical antecedents of stagnation and advance**. London: Palgrave, 2005. p. 26-47.

\_\_\_\_\_. Constructing the 21<sup>st</sup> century developmental state: potentials and pitfalls. *In*: EDIGHEJI, O. **Constructing a democratic developmental state in South Africa: potentials and challenges**. Cape Town: HSRC Press, 2010.

\_\_\_\_\_. **The capability enhancing developmental state: concepts and national trajectories**. CEDE, March 2011. (Texto para Discussão, n. 63).

JOHNSON, C. **Miti and the Japanese miracle: the growth of industrial policy, 1925-1975**. Stanford: Stanford University Press, 1982.

ROBINSON, M.; WHITE, G. **The democratic developmental state, political and institutional design**. Oxford: Oxford Studies in Democratization, 2002.

RODRIK, D. **Industrial policy for the twenty-first century**. Cambridge: Harvard University, Sept. 2004. Disponível em: <<http://www.hks.harvard.edu/fs/drodrik/Research%20papers/UNIDOSep.pdf>>.

SABEL, C. Beyond principal-agent governance: experimentalist organizations, learning and accountability. *In*: ENGELEN, E.; HO, M. S. D. (Eds.). **De Staat van de Democratie. Democratie voorbij de Staat**. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2004. p. 173-195. (WRR Verkenning, n. 3).

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

WADE, R. **Governing the market: economic theory and the role of government taiwan's industrialization**. Princeton: Princeton University Press, 1990.

# A Agenda Contemporânea de Gestão Pública e seus Desafios, na Visão de Francisco Gaetani\*

Maria Luiza de Castro Muniz\*\*

## 1 INTRODUÇÃO

A meta de construção de um Estado moderno, democrático, inclusivo e competitivo perpassa, segundo Francisco Gaetani, o enfrentamento de questões intrincadas. Em sua opinião, é preciso concluir a tarefa de construir um Estado Nacional que conjugue mérito e flexibilidade. Ou seja, um Estado dotado de quadros profissionais e competitivos, associado, sempre que possível, à formação de um mercado de trabalho com salários equiparáveis aos do setor privado, à institucionalização de práticas de negociação abertas, plurais e democráticas, bem como à busca pelo balanço adequado entre políticos e burocratas.

Eu, particularmente, não acredito que a burocracia possa salvar a administração pública. Já acreditei mais na burocracia. Acho que a capacidade empreendedora, inovadora e transformadora é muito baixa. Acho que só a classe política pode salvar a administração pública. Nós precisamos de política para salvar a administração pública. E precisamos também de *policies*, precisamos discutir políticas públicas (Ipea, 2011).

Essa foi a afirmação de Gaetani, ao tratar da necessidade de um debate mais aprofundado sobre a “politização” e a “policização” da administração pública.

Referência nos estudos sobre administração pública, gestão pública e reforma do Estado, Gaetani ressaltou algumas características necessárias ao Estado contemporâneo, tendo em vista, entre outras coisas, a emergência de novas plataformas tecnológicas. Segundo seu ponto de vista, trata-se de buscar uma renovação de valores e do *modus operandi* no âmbito do Estado, de forma a obter maior valorização da democracia representativa e da prática política como premissas balizadoras da ação do governo, incluindo a definição de políticas públicas intensivas em participação política e social de grupos de interesse, de organizações não governamentais (ONGs) e de movimentos sociais. Gaetani destacou, ainda, a importância dos princípios de inclusão, redistribuição e equidade como norteadores do projeto de país e das decisões de governo, bem como a busca por maiores condições de competitividade em relação ao mercado de trabalho, à produtividade do serviço público e ao mercado global.

---

\* A Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea promoveu, em 14 de setembro de 2011, debate sobre a agenda contemporânea da gestão pública e seus desafios. Para fomentar a discussão foi convidado Francisco Gaetani – especialista em políticas públicas e gestão governamental e doutor em Ciência Política pela London School of Economics and Political Science e atual secretário executivo do Ministério do Meio Ambiente. Este texto apresenta alguns dos principais argumentos expostos na ocasião.

\*\* Pesquisadora no Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento (PNPD) do Ipea.



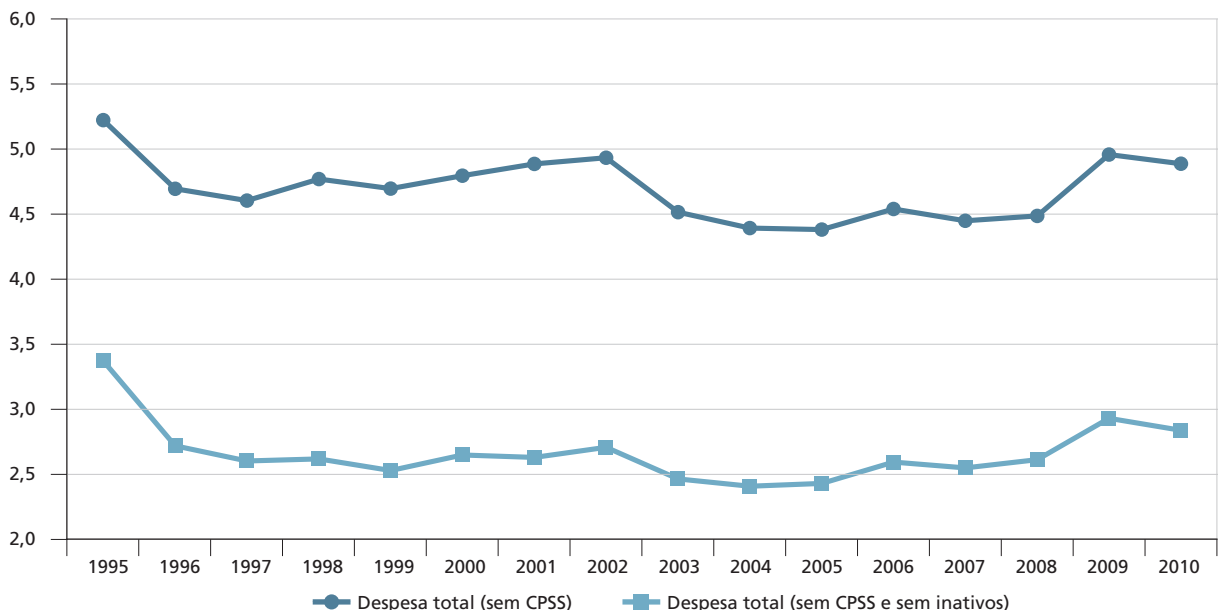
## 2 DIFERENTES PERSPECTIVAS EM DISPUTA: “O ENFRENTANDO DE CONTRADITÓRIOS”

As políticas de gestão pública são, de acordo com Gaetani, aquelas que envolvem todo o conjunto da administração pública, abarcando provisão de serviços públicos, modelagem organizacional, planejamento e orçamento, auditoria e controle, compras e contratos, governo eletrônico e política regulatória. Estas políticas seriam: sistêmicas, estruturantes, com bordas fluidas e escopo de *policy mix* variado – ou seja, é variada a forma como se relacionam entre si; interdependentes – quanto ao pessoal e ao modelo de organização; de baixo apelo político – dado seu caráter conflitivo; e, frequentemente, pouco evidentes.

Em sua opinião, o debate sobre os temas de gestão pública no Brasil, muitas vezes, está “mais centrado na privatização ou na estatização que numa boa gestão. É possível ter uma boa gestão com o Estado grande e uma boa gestão com o Estado pequeno” (Ipea, 2011). O palestrante alertou, contudo, para o fato de a administração pública ser intensiva em pessoal no mundo inteiro.

Somando alguns números ao debate, Gaetani apresentou um gráfico sobre a evolução dos gastos com pessoal da União em relação percentual ao produto interno bruto - PIB (gráfico 1). A análise apresentada contraria boa parte do noticiário corrente, que, segundo Gaetani, identifica um suposto inchaço do Estado no governo Lula, marcado por uma suposta curva crescente de gastos com pessoal: “proporcionalmente falando, o que se gasta do ponto de vista de participação do PIB é abaixo do governo Fernando Henrique, ao contrário do que é difundido pela mídia” (Ipea, 2011), afirmou o palestrante, mostrando que o crescimento de gastos com pessoal, em termos absolutos, esteve atrelado ao crescimento da economia, ao passo que, em números percentuais, a proporção permaneceu relativamente estável.

GRÁFICO 1  
Evolução dos gastos com pessoal da União<sup>1</sup>  
(Em % do PIB)



Fonte: Ipea (2011).

Nota: <sup>1</sup> Exclusive Contribuição Patronal ao Regime Próprio de Previdência

Na “rota federal” da gestão e administração públicas, Gaetani ofereceu uma visão retrospectiva dos governos recentes:

os estudos mostram que grande parte do enxugamento da máquina pública no governo FHC não foi exatamente um enxugamento, foi uma não reposição em função dos fluxos de aposentadorias e uma desvalorização salarial muito grande também, o que induzia muita gente a sair (Ipea, 2011).

Por sua vez o governo do ex-presidente petista se teria caracterizado, entre outras coisas, pelo aprofundamento do ajuste fiscal, pela crise política que se instalou no terceiro ano do primeiro mandato e pela retomada de concursos públicos, embora ainda de maneira meio desorganizada, desestruturada. Gaetani argumentou que “embora tenham sido criadas no governo Fernando Henrique, a ‘consolidação e profissionalização’ das agências reguladoras ocorreu no governo Lula, com ‘substituição dos temporários pelo pessoal definitivo’” (Ipea, 2011). No governo do petista, mereceriam destaque, ainda, a ascensão do movimento sindical como parceiro do governo, o que facilitaria o diálogo nas mesas de negociação, bem como o esforço de recomposição salarial que atingiria carreiras diversas, no segundo mandato.

### 3 OS CAMINHOS DA PROFISSIONALIZAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA

A profissionalização da administração pública no Brasil ainda está em construção, pois a institucionalização do sistema de mérito é um processo histórico relativamente recente. Esta é a opinião de Gaetani (Ipea, 2011), que acredita que “estamos construindo uma administração pública federal profissionalizada e meritocrática”, visto que “os primeiros concursos estão acontecendo agora, assim como as discussões sobre as carreiras”. De acordo com Gaetani, mesmo no regime democrático pré-1964, a administração pública federal nunca chegara a ter mais que 10% de servidores concursados. Havia algumas ilhas de excelência, como o antigo Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários (IAPI), mas isto se dava muito mais em função de este ser um instituto rico, que recrutava com muitos concursos, que pelo fato de ser algo genérico e estruturante.

Como indicativo de sua percepção acerca do quadro atual da administração pública federal, Gaetani comparou a Esplanada dos Ministérios a um “dominó heterogêneo”, onde é possível encontrar “bolsões de modernidade e profissionalismo ao lado de áreas absolutamente congeladas no tempo” (Ipea, 2011). Para superar este cenário, a rota de enfrentamento apontada é a luta continuada contra o clientelismo e o nepotismo, e também o desenvolvimento de condições para recrutar, reter e melhorar quadros profissionais competitivos no setor público, capazes de interagir com o setor privado, os movimentos sociais, os jornalistas e com a própria classe política. Em outras palavras, a qualificação profissional e a profissionalização, em sentido mais amplo, estão relacionadas às novas demandas apresentadas a um Estado que, nas palavras de Gaetani, hoje é “muito mais aberto, poroso e permeável à interação com a sociedade que o Estado do passado” (Ipea, 2011).

Gaetani destacou pontos altos e baixos no processo de profissionalização do setor público federal, bem como permanências, ou seja, características que atravessaram o século XX chegando à primeira década do século XXI. “A nossa matriz corporativa do Estado Novo, tanto do ponto de vista do sindicalismo patronal, quanto do ponto de vista das corporações profissionais, está vigente, positiva e operante” (Ipea, 2011), afirmou Gaetani, evidenciando a herança do governo Vargas até os dias atuais.

O atual secretário executivo do Ministério do Meio Ambiente pontuou, no entanto, que coisas como a *expertise* derivada da especialização ou um mercado de trabalho regulamentado em torno de ilhas profissionais fazem parte de um mundo que está desaparecendo – ou transformando-se – para dar lugar à interdisciplinaridade nas soluções de problemas cada vez mais complexos.

Para Gaetani, o próprio deslocamento do foco da administração pública para os processos e insumos necessários ao alcance de resultados reforça a relativização da formação profissional e coloca em xeque a discussão do profissionalismo ancorada em profissões específicas. Alguns exemplos internacionais apontados demonstram, inclusive, que a formação de profissionais do setor público é caracterizada pelo forte envolvimento de instituições acadêmicas de excelência – como Oxford e Cambridge, no Reino Unido; ou tantas outras escolas de graduação no caso dos Estados Unidos, da França e da Alemanha.

Na esteira das transformações mais recentes, a aceleração do processo de obsolescência das formações e profissões é relacionada, ainda, com a revolução tecnológica. Gaetani observou que a grande maioria dos profissionais do setor público reage defensivamente, resistente em relação aos avanços tecnológicos, sendo possível visualizar um contraste entre o “mundo real” e os “luxos da gestão pública”. Estes “luxos” evidenciam, segundo ele, a defasagem de algumas áreas de formação em relação a processos tecnológicos irreversíveis. “A tecnologia caminha de forma irreversível, não tem *undo*, você não desfaz um avanço tecnológico, ele vai redefinindo as coisas sempre para frente” (Ipea, 2011). Na contracorrente, Gaetani diagnosticou a presença de “velhos e maus hábitos difíceis de matar”, os quais encontram guarita na legislação e nos costumes, exercendo influência sobre a reforma da administração pública.

#### 4 POR QUE É DIFÍCIL PROFISSIONALIZAR A GESTÃO PÚBLICA?

Gaetani indicou outros aspectos também relevantes para compreender as dificuldades enfrentadas na profissionalização da administração pública brasileira, como o estreitamento dos pontos de entrada via concursos, os estrangulamentos fiscais, a ausência de formação específica, e as assimetrias intraburocracia. Estas, em particular, são identificadas como as responsáveis por carreiras como as de fiscais, delegados e procuradores serem priorizadas quanto ao critério de remuneração, caracterizando um verdadeiro “estado policial”. Como contraponto a esta tendência de hierarquização salarial das carreiras, apontou o exemplo dos Estados Unidos, que têm uma tabela salarial para todo o funcionalismo público.

Para Gaetani (Ipea, 2011), o esforço de alinhamento das carreiras na administração pública brasileira impõe um questionamento: “como é que a gente hierarquiza as carreiras?” E continua: “como dar mais para uns e menos para outros – abstraindo a questão da barganha, do poder de fogo, do *lobby* –, como tecnicamente enfrentar este desafio?” O próprio palestrante apontou a existência de um esforço para realização de diagnósticos, inovação e gerenciamento do *timing* das negociações salariais, embora tenha reconhecido que estas transformações ainda são incipientes “pela própria fragilidade do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão a cargo disso”.

No que se refere, particularmente, ao desafio da gestão da força de trabalho, Gaetani expôs outro debate a ser feito, tendo em vista a “propensão infinita da burocracia ao crescimento”: como

calibrar e qualificar o perfil da força de trabalho em relação ao resultado esperado? O foco repousaria sobre a questão da produtividade no setor público, a qual está atrelada, por sua vez, ao perfil demográfico daquela mesma força de trabalho. Ele explicou a questão por meio de exemplos práticos:

se tratamos da reposição ou não de aposentados, faz sentido repor na mesma proporção tendo em vista a incorporação de novas plataformas tecnológicas? Aposenta cem, repõe cem? Ou deveriam ser duplicados os quadros com vistas à expansão da atuação? (Ipea, 2011).

## 5 “MUDANÇAS RECENTES” E “AGENDAS LATENTES”

Em um balanço geral das transformações ocorridas no setor público brasileiro, Francisco Gaetani ressaltou mudanças positivas, a começar pelo fim do período de transição democrática, passando pelos dezessete anos de estabilidade macroeconômica, pelas inúmeras mudanças estruturais e globais, pelas “irreversibilidades tecnológicas”, bem como pela atenção dispensada às “heterogeneidades ocultas”, presentes, por exemplo, em termos como “governo” ou “mercado” – ambos passíveis de indevidas generalizações. “Quando a gente se refere ao que o governo pensa ou àquilo que o mercado pensa, ocorre uma generalização brutal, se a gente não qualifica” (Ipea, 2011). O palestrante cita como exemplo o episódio da redução dos juros:

uma área do mercado reage indignadamente, enquanto outra aparece agradecendo, elogiando, dando força para o governo continuar nessa direção. Os dois são mercado, mas estão em público falando de coisas completamente opostas (Ipea, 2011).

As referidas mudanças, segundo Gaetani, abrangem ainda a existência de uma mesa permanente de negociação salarial; avanços sem precedentes na política salarial; a recomposição dos quadros na maioria dos órgãos públicos; a atenção diferenciada dedicada às agências reguladoras; a recuperação do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo (PGPE), bem como os acordos com o dito grupo “sangue azul” (constituído pelos gestores e por funcionários de órgão como Advocacia-Geral da União (AGU), Controladoria-Geral da União (CGU), Polícia Federal, entre outros); o descolamento das estatais; a gestão diferenciada das prioridades via Programa de Aceleração do Crescimento (PAC); e, por fim, os avanços dos controles externo e interno.

No que se refere à agenda latente, Gaetani destacou o desenvolvimento de capacidades, que constitui um processo de longo prazo. Neste sentido, ele indica os seguintes desafios: superar mentalidades e assimetrias de poder, inclusive no próprio serviço público; pensar e agir em termos de resultados sustentáveis; integrar elementos e insumos internacionais e nacionais em prioridades, processos e sistemas regionais; crescer a partir das capacidades existentes, mais que produzir novas; persistir no engajamento e na manutenção do curso, mesmo em circunstâncias adversas; e permanecer responsabilizável (*accountable*) perante os beneficiários finais. “O risco de responsabilização permanente começa a mudar uma série de processos no setor público” (Ipea, 2011).

Outros temas de relevo seriam o desafio da priorização e da coordenação das políticas; o incentivo à inovação, à liderança e ao empreendedorismo em combinações variadas; o aprimoramento da economia política da folha de pessoal, com incentivos, direitos e dinâmica; e, ainda, o fortalecimento do centro do governo. Tendo em vista os sentidos apontados, Gaetani alegou que a agenda a ser posta em prática pressupõe o entroncamento entre planejamento, orçamento e gestão.

Além da agenda latente, o palestrante identifica, ainda, uma “agenda em processo,” marcada pelo desafio de acelerar o aumento da massa crítica em pouco tempo, ou seja, investir em formação, equipamentos e qualificação de pessoas aptas para enfrentar os problemas. Ganham espaço nesta agenda a interdisciplinaridade – necessária para o difícil processo de gestão das tensões e a busca da mudança da cultura política do Brasil – e a “*vertebración*,” tida como “molejo, um corpo mais articulado e dinâmico do Executivo federal no contexto de mudança política”

BOX 1

#### **A agenda da gestão pública no Brasil**

- 1) Povoamento da administração direta de forma sistemática e consistente, em especial nas áreas social e de infraestrutura.
- 2) (Re)modelagem organizacional e revisão do direito administrativo.
- 3) Parametrização coerente, crível e consensual dos salários, dos quantitativos físicos e dos mandatos.
- 4) Alinhamento da estrutura de incentivos individuais e institucionais de forma consistente e transparente – Sistema Integrado de Descentralização de Crédito (SIDE) etc.
- 5) Modernização estratégica do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape) – inclusive com a incorporação da dimensão de gestão de competências.
- 6) Gestão acurada do processo de substituição de terceirizados, em sintonia com o posicionamentos dos órgãos de controle.
- 7) Acompanhamento das inovações tecnológicas e customização de plataformas de modo a proporcionar sua adequação a distintos tipos de organizações.
- 8) Aprimoramento dos processos de recrutamento via concursos públicos, considerando-se os impasses da especialização.
- 9) (Des)judicialização da política de recursos humanos e limites para o corporativismo.
- 10) Libertação do planejamento de sua ritualística constitucionalizada e recuperação da dimensão de *pacto* do orçamento.
- 11) Introdução do orçamento para resultados e assimilação da dimensão de eficiência no gasto.
- 12) Adoção de forma seletiva e gradual da “contratualização” de resultados.
- 13) Aprimoramento da legislação de compras e contratos.
- 14) Modelagem da dinâmica das políticas regulatórias e das agências, e discussão do funcionamento das estatais.
- 15) Diálogo com distintas esferas de governo, com o setor privado e com as instituições internacionais.
- 16) Ascensão da gestão do conhecimento e valorização das comunidades de práticas.
- 17) Incorporação da perspectiva de *lifelong learning* (formação continuada).

## 6 CONCLUSÃO

Gaetani encerrou sua palestra com uma frase do ex-presidente uruguaio Julio María Sanguinetti Coirolo: “o futuro não é o que era”. Ao que acrescentou “é melhor”. Para o palestrante, O Brasil está vivendo tempos muito melhores que já viveu, tempos de oportunidades extraordinariamente mais interessantes, e deve-se tirar vantagem delas.

Nós temos hoje dinheiro e vantagem política, junto com redemocratização e estabilização macroeconômica. Estas quatro coisas eram colocadas como indispensáveis para salvar o planeta. Bom, já temos as quatro. Então, está faltando alguma coisa. Temos que explicitar os problemas para buscar uma solução. Problemas que não são explicitados, não existem. Nós não vamos resolver os problemas sem explicitá-los (Ipea, 2011).

Explicitar os problemas da administração pública, concluiu Gaetani, envolve riscos e questões de poder. E envolve fazer os enfrentamentos necessários.

## REFERÊNCIA

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia. **Francisco Gaetani**. In: SEMINÁRIO SOBRE A AGENDA CONTEMPORÂNEA DA GESTÃO PÚBLICA E SEUS DESAFIOS, 14 set. 2011.



# A Hora e a Vez da Retomada do Planejamento Estratégico Governamental no Brasil

José Celso Cardoso Júnior\*

## 1 INTRODUÇÃO

Depois de mais de duas décadas de relativa estagnação econômica, e a despeito dos efeitos e desdobramentos ainda incertos da crise econômica internacional, que se arrasta desde pelo menos 2008, o Brasil retomou certa capacidade de crescimento de sua economia a partir de 2004. Tal retomada mostrou-se fundamental para a melhoria de uma série de indicadores sociais e do mercado de trabalho no período recente. Ao mesmo tempo, esta explicitou a necessidade da sustentação do crescimento no longo prazo para fazer frente aos desafios colocados para a construção de um país menos desigual, que consiga prover de justiça e bem-estar social a seus cidadãos.

## 2 DESENVOLVIMENTO E PLANEJAMENTO ECONÔMICO

Nesse ambiente de retomada do crescimento e explicitação de dificuldades para a sua sustentação, vários documentos foram produzidos pelo governo brasileiro, em seus diversos órgãos, tratando da questão do desenvolvimento e do planejamento econômico. Após analisar cerca de trinta documentos produzidos por ministérios e órgãos de alto escalão do governo federal, entre 2003 e 2010, Cardoso Júnior e Gimenez (2011) concluíram que a retomada do crescimento, ao abrir espaços políticos e econômicos, propiciou maior envergadura aos esforços de planejamento durante a primeira década do século XXI.

---

\* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea; e diretor do Departamento de Gestão do Ciclo do Planejamento da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP).



## BOX 1

**Documentos pesquisados, em ordem cronológica**

- 1) Plano Plurianual 2004-2007 (Brasil, 2003a).
- 2) Orientação estratégica de governo: crescimento sustentável, emprego e inclusão social (Brasil, 2003b).
- 3) Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (Brasil, 2003c).
- 4) Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (Brasil, 2003d).
- 5) Política Econômica e Reformas Estruturais (Brasil, 2003e).
- 6) Projeto Brasil 3 Tempos (Brasil, 2004a).
- 7) Reformas microeconômicas e crescimento de longo prazo (Brasil, 2004b).
- 8) Política Nacional de Habitação (Brasil, 2004c).
- 9) Política de Defesa Nacional (Brasil, 2005).
- 10) Plano Plurianual 2008-2011 (Brasil, 2007a).
- 11) Plano de Desenvolvimento da Educação (Brasil, 2007b).
- 12) Programa de Aceleração do Crescimento (Brasil, 2007c).
- 13) Política Nacional de Desenvolvimento Regional (Brasil, 2007d).
- 14) Plano Nacional de Energia (Brasil, 2007e).
- 15) Estudo da dimensão territorial para o planejamento (Brasil, 2008a).
- 16) Política de Desenvolvimento Produtivo (Brasil, 2008b).
- 17) Agenda social (Brasil, 2008c).<sup>1</sup>
- 18) Estratégia Nacional de Defesa (Brasil, 2008d).
- 19) Plano Amazônia Sustentável (Brasil, 2008e).
- 20) Plano Decenal de Expansão de Energia 2008-2017 (Brasil, 2009a).
- 21) Programa Minha Casa, Minha Vida (Brasil, 2009b).
- 22) Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas (Ipea, 2009).
- 23) Programa de Aceleração do Crescimento 2 (Brasil, 2010a).
- 24) A inflexão do governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda (Barbosa e Souza, 2010).
- 25) Objetivos de desenvolvimento do milênio (Ipea, 2010a).
- 26) Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas (Ipea, 2010b).
- 27) III Programa Nacional de Direitos Humanos (Brasil, 2010b).
- 28) Plano Nacional de Mineração (Brasil, 2010c).
- 29) Projeto Perspectivas do Investimento no Brasil (UNICAMP, UFRJ e BNDES, 2010).
- 30) Brasil em 2022 (Brasil, 2010d).

Elaboração do autor.

Nota: <sup>1</sup> Compreende ações e documentos de governo ligados aos seguintes programas principais: Programa Bolsa Família (PBF); Territórios da Cidadania; Programa Mais Saúde; Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE); Programa Cultura Viva – Pontos de Cultura, Política Nacional de Juventude; ProJovem; Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), Direitos de Cidadania; mulheres, quilombolas; povos indígenas; criança e adolescente; pessoas com deficiência; documentação civil básica; povos; e comunidades tradicionais.

Diferentemente de outros momentos e contextos, *não foi o planejamento que criou condições para a retomada do crescimento, mas o crescimento que impulsionou o planejamento dos setores e das decisões de investimento* no período recente. Fundamentalmente, pode-se afirmar que este movimento aconteceu em mão dupla. Primeiramente, em quase todos os casos analisados, percebe-se uma tentativa das iniciativas setoriais de planejamento de romper com o incrementalismo inerente à lógica de organização e implementação dos programas e ações tais quais contidos no Plano Plurianual (PPA). Em segundo lugar, também na maioria dos casos, percebe-se uma tentativa

do planejamento setorial em romper com a precedência e a primazia do orçamento (vale dizer, com o conceito de poupança prévia) sobre o investimento e sobre a própria noção de planejamento em sentido mais amplo e estratégico.

Como consequência, pode-se dizer que a importância recente de tais iniciativas, vindo concretamente dos setores e buscando destravar estrangulamentos econômico-financeiros de grande porte, impõe a necessidade de o governo avançar em sua capacidade global de planejamento, articulação e coordenação setorial. Cabe ressaltar que, se o investimento acabou conformando uma estratégia de planejamento, torna-se absolutamente necessária a coordenação dos núcleos fundamentais do investimento, como a Petróleo Brasileiro (Petrobras), os grandes bancos públicos (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES; Banco do Nordeste do Brasil – BNB; Banco da Amazônia – Basa; Banco do Brasil – BB; e Caixa Econômica Federal – CEF), além dos fundos públicos e dos fundos de pensão, tendo em vista a enorme concentração das decisões de investimento e da oferta de crédito em circuitos internos sob a influência do próprio Estado.

Talvez isso seja expressão do que parece premente em termos mais gerais no país para dar fôlego à trajetória recente de crescimento: *avançar no desenvolvimento das estruturas centrais de planejamento por meio de um profundo – leia-se contínuo, coletivo e cumulativo – reaparelhamento do Estado.*

### 3 A HORA E A VEZ DA MUDANÇA

É nesse contexto que se insere agora a oportunidade política rumo ao movimento de atualização e ressignificação do planejamento governamental no Brasil, tanto por se acreditar que isto seja necessário e meritório em si mesmo, como por se defender aqui a ideia de que o momento histórico nacional esteja particularmente propício a tal empreitada.

Para tanto, assume-se abertamente que o planejamento trata-se de função indelegável do Estado, como o são também algumas *funções clássicas* (por exemplo: monopólios estatais do uso da força, representação internacional, formulação das leis, gestão da moeda, arrecadação tributária) e *funções consideradas contemporâneas* (estruturação e gerenciamento da burocracia pública, orçamentação, implementação, monitoramento, avaliação e controle das políticas públicas etc.).

Ora, se planejamento governamental é uma instância lógica de mediação prática entre Estado e desenvolvimento, então, não é assunto menor ressignificar e requalificar os termos pelos quais, atualmente, deve ser conceituado e praticado o planejamento público governamental no país. O momento é favorável, basta que a cúpula presidencial demonstre sensibilidade política ao tema e dê o primeiro passo.

### 4 CONCLUSÃO

Para ajudar nessa empreitada, listaram-se, a seguir, cinco atributos desejáveis a este movimento de recuperação da função planejamento, todos considerados humano e institucionalmente possíveis de serem construídos hoje no Brasil, dadas as capacidades estatais e os instrumentos governamentais à disposição do poder público federal.

- 1) Em primeiro lugar, *dotar a função planejamento de forte conteúdo estratégico*: trata-se de fazer da função planejamento governamental o campo aglutinador de propostas, diretrizes, projetos, enfim, de estratégias de ação, que anunciem, em seus conteúdos, as potencialidades implícitas e explícitas, vale dizer, as trajetórias possíveis e/ou desejáveis para a ação ordenada e planejada do Estado, em busca do desenvolvimento nacional.
- 2) Em segundo lugar, *dotar a função planejamento de forte capacidade de articulação e coordenação institucional*: grande parte das novas funções que qualquer atividade ou iniciativa de planejamento governamental deve assumir está ligada, de um lado, a um esforço grande e muito complexo de articulação institucional e, de outro lado, a outro esforço igualmente grande – mas possível – de coordenação-geral das ações de planejamento. Este trabalho de articulação institucional é necessariamente complexo porque, em qualquer caso, deve envolver muitos atores, cada qual com seu pacote de interesses diversos e com recursos diferenciados de poder, de modo que grande parte das chances de sucesso do planejamento governamental hoje depende, na verdade, da capacidade de políticos e gestores públicos realizarem a contento este esforço de articulação institucional em diversos níveis. Por sua vez, exige-se em paralelo um trabalho igualmente grande e complexo de coordenação-geral das ações e iniciativas de planejamento, mas que, neste caso, embora não desprezível em termos de esforço e dedicação institucional, é algo que soa factível ao Estado realizar.
- 3) Em terceiro lugar, *dotar a função planejamento de fortes conteúdos prospectivos e propositivos*: cada vez mais, ambas as dimensões aludidas (a prospecção e a proposição) devem compor o norte das atividades e iniciativas de planejamento público. Trata-se, fundamentalmente, de dotar o planejamento de instrumentos e técnicas de apreensão e interpretação de cenários e de tendências, e também de teor propositivo, para reorientar e redirecionar (quando for pertinente) as políticas, os programas e as ações de governo.
- 4) Em quarto lugar, *dotar a função planejamento de forte componente participativo*: hoje, qualquer iniciativa ou atividade de planejamento governamental que se pretenda eficaz precisa aceitar – e mesmo contar com – certo nível de engajamento público dos atores diretamente envolvidos com a questão, sejam eles da burocracia estatal, políticos e acadêmicos, ou os próprios beneficiários da ação que se pretende realizar. Em outras palavras, a atividade de planejamento deve prever uma dose não desprezível de horizontalismo em sua concepção, vale dizer, de participação direta e envolvimento prático de – sempre que possível – todos os atores pertencentes à arena em questão.
- 5) Em quinto lugar, *dotar a função do planejamento de fortes conteúdos éticos*: trata-se aqui, cada vez mais, de introduzir princípios da república e da democracia como referências fundamentais à organização institucional do Estado e à própria ação estatal.

## REFERÊNCIAS

- BARBOSA, N.; SOUZA, J. A. P. A Inflexão do governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda. *In*: SADER, E.; GARCIA, M. A. (Orgs.). **Brasil: entre o passado e o futuro**. São Paulo: Boitempo, 2010.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Brasil de Todos: participação e inclusão: orientação estratégica de governo: crescimento sustentável, emprego e inclusão social**. Brasília: MP, maio 2003a.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Orientação estratégica de governo: crescimento sustentável, emprego e inclusão social**. Brasília: MDIC, 2003b.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior**. Brasília: MDIC, 2003c.
- \_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. **Política Nacional de Desenvolvimento Urbano**. Brasília: MCidades, 2003d.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. **Política Econômica e Reformas Estruturais**. Brasília: SPE/MF, 2003e.
- \_\_\_\_\_. Presidência da República. **Projeto Brasil 3 Tempos: 2007, 2015 e 2022**. Brasília: NAE/PR; Secom, 2004a.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. **Reformas microeconômicas e crescimento de longo prazo**. Brasília: SPE/MF, 2004b.
- \_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. **Política Nacional de Habitação**. Brasília: MCidades, 2004c.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. **Política de Defesa Nacional**. Brasília: MD, 2005.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Desenvolvimento com inclusão social e educação de qualidade: Plano Plurianual 2008-2011**. Brasília: MP, 2007a.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Plano de Desenvolvimento da Educação**. Brasília: MEC, 2007b.
- \_\_\_\_\_. Presidência da República. **Programa de Aceleração do Crescimento**. Brasília: PR, 2007c.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Integração. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional**. Brasília: MI, 2007d.
- \_\_\_\_\_. Ministério de Minas e Energia. **Plano Nacional de Energia – PNE 2030**. Rio de Janeiro: MME; EPE, 2007e.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. **Estudo da dimensão territorial para o planejamento**. Brasília: MP; CGEE/MCTI, 2008a.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Política de desenvolvimento produtivo: inovar e investir para sustentar o crescimento**. Brasília: MDIC, 2008b.
- \_\_\_\_\_. Presidência da República. **Agenda social**. Brasília: Casa Civil, 2008c.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. **Estratégia Nacional de Defesa: paz e segurança para o Brasil**. Brasília: MD, 2008d.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Meio Ambiente. **Plano Amazônia Sustentável: diretrizes para o desenvolvimento sustentável da Amazônia brasileira**. Brasília: MMA, 2008e.
- \_\_\_\_\_. Ministério de Minas e Energia. **Plano Decenal de Expansão de Energia 2008-2017**. Rio de Janeiro: MME; EPE, 2009a.
- \_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. **Programa Minha Casa, Minha Vida**. Brasília: MCidades, 2009b.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Programa de Aceleração do Crescimento 2**. Brasília: PR, 2010a.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **III Programa Nacional de Direitos Humanos**. Brasília: Secretaria Especial de Direitos Humanos, 2010b.

\_\_\_\_\_. Ministério de Minas e Energia. **Plano Nacional de Mineração – PNM 2030**. Brasília: MME, 2010c.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Brasil em 2022**. Brasília: SAE/PR, 2010d.

CARDOSO JÚNIOR, J. C.; GIMENEZ, D. M. Crescimento econômico e planejamento no Brasil (2003-2010): evidências e possibilidades do ciclo recente. *In*: CARDOSO JÚNIOR, J. C. (Org.).

**A reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011. (Série Diálogos para o Desenvolvimento, v. 4).

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Brasil em desenvolvimento**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2009.

\_\_\_\_\_. **Objetivos de desenvolvimento do milênio**: relatório nacional de acompanhamento. Brasília: Ipea, 2010a.

\_\_\_\_\_. **Brasil em desenvolvimento**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2010b.

UNICAMP – UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS; UFRJ – UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO; BNDES – BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Projeto Perspectivas do Investimento no Brasil**. Rio de Janeiro: BNDES; IE/UFRJ; IE/UNICAMP, 2010.

# A Dimensão Ético-Política do Desenvolvimento

Roberto Passos Nogueira\*

## 1 INTRODUÇÃO

Este artigo parte do pressuposto de que as teorias do desenvolvimento têm um caráter normativo na medida em que inevitavelmente se pronunciam sobre as prioridades das políticas públicas e, muitas vezes, preconizam certos objetivos de justiça que devem ser alcançados pelo processo de desenvolvimento. Entre estes objetivos, pode constar o maior bem-estar para toda a população: a diminuição das desigualdades sociais e o aumento da liberdade pessoal. Por exemplo, um importante economista brasileiro do século XX afirma que o desenvolvimento é condição precípua para assegurar “o conforto e o bem-estar material e moral que a civilização e cultura modernas são capazes de proporcionar” (Prado Júnior, 1972, p. 15). Por sua vez, os economistas ligados à Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) têm continuamente enfatizado que o objetivo de diminuição das desigualdades sociais é a métrica que permite auferir adequadamente a qualidade do desenvolvimento. Já para Amartya Sen, os objetivos essenciais do desenvolvimento prendem-se à promoção das capacidades humanas em campos como saúde, educação e participação social, de modo a aumentar as liberdades substantivas das pessoas, para que possam alcançar aquilo que têm razão de valorizar (Sen, 2000, p. 18).

Perspectiva similar de valorização da liberdade humana em processos históricos de desenvolvimento pode ser encontrada em economistas socialistas, como Karl Polanyi, que entende que a instituição do “livre mercado” é algo inteiramente artificial e incompatível com a natureza do homem. Polanyi nega que o homem se mova pelo autointeresse, ou seja, pela busca incessante de utilidades pessoais, tal como é pressuposto pela economia neoclássica. Ademais, adverte para a necessidade de as sociedades modernas criarem proteções permanentes contra a ação sempre potencialmente danosa do “moinho satânico” do mercado em relação aos trabalhadores. A partir de diferentes estudos antropológicos, Polanyi – em *The great transformation* (a grande transformação) – busca evidenciar que a concepção de um mercado que regula a si mesmo com base em preços é uma invenção própria dos economistas do século XIX, estando assentada sobre a ficção de que o trabalho, a terra e a moeda são mercadorias. Ele defende o preceito de que o planejamento da economia é algo perfeitamente compatível com as garantias de liberdade individual:

todo movimento em direção à integração da sociedade deveria ser acompanhado de um aumento de liberdade; e movimentos na direção do planejamento deveriam compreender o fortalecimento dos direitos individuais na sociedade (Polanyi, 1957, p. 255).

---

\* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

## 2 ECONOMIA DO DESENVOLVIMENTO

É sabido que a disciplina da economia do desenvolvimento surgiu nas instituições acadêmicas americanas no período imediato ao fim da Segunda Guerra Mundial. Seu principal papel consistia, então, em recomendar a adoção de políticas de Estado que ajudassem as nações da América Latina e da Ásia a avançarem no rumo da industrialização e do crescimento dos seus mercados interno e externo, de acordo com certas etapas que imitavam o processo de maturação econômica dos Estados Unidos. O caráter normativo deste ramo da economia fica bem claro apreciação crítica de Immanuel Wallerstein (2004, p. 10) sobre o assunto.

Desenvolvimento, tal como o termo veio a ser usado após 1945, estava fundado num mecanismo bastante familiar de explicação, a teoria dos estágios. (...) Significava que o Estado “mais desenvolvido” poderia se oferecer a si mesmo como um modelo para os “menos desenvolvidos”, estimulando a que estes realizassem uma espécie de imitação e prometendo um melhor padrão de vida e um governo de estrutura mais liberal (“desenvolvimento político”) no fim do arco-íris.

Pode-se afirmar, portanto, que essa dimensão ético-política é inerente às formulações da economia do desenvolvimento, quer se concorde ou não com seus objetivos estratégicos. Quando tais estratégias ou recomendações implicam a priorização de alguns setores e atores da economia em detrimento de outros, este tipo de disciplina econômica acaba por indicar potenciais ganhadores e perdedores, sempre demarcando escolhas que são inegavelmente de natureza ético-política.

Em seu sentido estritamente econômico, como crescimento e diversificação do produto interno de uma nação, o desenvolvimento tende a criar maior desigualdade econômica e social, trazendo consigo marcantes diferenciações de poder econômico e político entre os grupos sociais. Contraditoriamente, um dos objetivos expressos pelas políticas de desenvolvimento é, justamente, a diminuição das desigualdades de renda e de outras condições sociais. Pode-se indagar, portanto, como o desenvolvimento pode ser justificado para o conjunto da população e obter legitimidade em uma sociedade de caráter democrático? Na verdade, só pode sê-lo na medida em que os governantes expressem princípios ou objetivos que pareçam desejáveis para a maioria dos cidadãos e não apenas para os mais ricos. Deste ponto de vista, a dimensão ético-política cumpre um importante papel de legitimação democrática do processo de desenvolvimento.<sup>1</sup>

## 3 DESENVOLVIMENTO E EQUIDADE

As políticas públicas de equidade podem implicar secundariamente em resultados econômicos importantes – principalmente devido ao fortalecimento e à ampliação do mercado interno –, mas sua justificativa é usualmente apresentada como uma questão de justiça social. Não por outro motivo, um organismo internacional como a Cepal, criada em 1948, adotou expressamente, desde seu início, a palavra de ordem de desenvolvimento com equidade. Esta palavra de ordem traz consigo a expectativa de uma redistribuição da renda nacional e de melhorias das condições

1. Em vez da expressão “dimensão ético-política”, uma interpretação marxista usual afirmaria que existe sempre uma ideologia que acompanha cada tipo de proposta ou projeto desenvolvimentista. A crítica marxista a esta ideologia poderia afirmar, por exemplo, que a ênfase na equidade escamoteia o fato de que o desenvolvimento capitalista é sempre criador de desigualdades sociais em escala ampliada. Neste artigo, no entanto, o que é denominado de dimensão ético-política é interpretado como consistindo na formação de certos argumentos a favor do desenvolvimento que se contrapõem a outros argumentos no âmbito de um debate público sobre a questão.

materiais de vida para o conjunto da população. A diminuição das desigualdades sociais e a eliminação da extrema pobreza, ainda hoje, constituem propósitos declarados não somente da Cepal, como também de outras agências e bancos internacionais de desenvolvimento.

Nos países de regime democrático, o debate ético-político acerca do desenvolvimento tende a rejeitar os modelos ou experiências que não atestam um avanço significativo na diminuição das desigualdades de renda, bem como na melhoria de outras condições sociais importantes, como saúde e educação. Alguns economistas adotam o pressuposto de que há muitas possibilidades de interação positiva entre o fomento destas capacidades humanas e o crescimento do produto nacional, gerando “círculos virtuosos” entre crescimento econômico e promoção das capacidades humanas. O índice de desenvolvimento humano (IDH), que avalia os resultados obtidos nestas três esferas, impôs-se mundialmente como uma referência inevitável.

Com todas as suas limitações estatísticas enquanto indicador de potencialidade de desenvolvimento, o IDH ressalta de forma adequada que a dimensão ético-política do desenvolvimento deve ser devidamente considerada pelas políticas de Estado. Em outras palavras, apela para o reconhecimento público de que o crescimento econômico não é fim em si mesmo, mas apenas um meio para alcançar a distribuição da renda, junto com a melhoria das condições de saúde e de educação dos cidadãos. É com base neste tipo de argumento que o curso atual do desenvolvimento de um país como a Índia pode ser criticado quando comparado com o brasileiro. Apesar de a Índia vir registrando taxas anuais de crescimento do produto interno bruto (PIB) da ordem de mais de 8%, ainda são muito precárias as condições de saúde da maioria de sua população, sobretudo devido à alta prevalência de mortalidade por doenças transmissíveis, já controladas em muitas outras partes do mundo. Dreze e Sen (2011) comparam positivamente o Brasil com a Índia, afirmando que

o Brasil tem substancialmente mudado de rumo, havendo adotado políticas sociais muito mais proativas, incluindo a garantia constitucional de acesso equitativo e universal à saúde, bem como programas de seguridade social e econômica de caráter redistributivo (como o Bolsa Família).

A promoção da equidade e de outros princípios ético-políticos similares é algo que usualmente surge apenas em países com regimes democráticos.<sup>2</sup> Nos países de regime ditatorial ou com prioridades de autodefesa militar, tais argumentos tornam-se dispensáveis ou secundários, por razões óbvias. Nesses casos, que conduzem à formação dos chamados “Estados desenvolvimentistas”, os objetivos de segurança nacional e de projeção no campo geoestratégico regional ou mundial podem ser encarados como suficientes em si mesmos para legitimar o crescimento econômico. Bons exemplos a este respeito são dados pela China atual, pela Coreia do Sul e Formosa, assim como pela experiência histórica efêmera do regime militar brasileiro da década de 1970, em que o pressuposto de “fazer o bolo crescer para depois repartir” foi anunciado sem qualquer reserva. O contraste com a experiência brasileira recente é bem patente, já que, a partir de 2003, a eliminação da pobreza extrema tem sido publicamente declarada como o resultado mais significativo a ser obtido pelo desenvolvimento, ao longo de seu próprio curso, e não como meta colocada em um horizonte distante.

2. Uma exceção é a dada pelo “desenvolvimento socialista” de países como a antiga União Soviética, em que o Estado buscava compatibilizar o regime autoritário com a promoção de uma radical equidade. Outros tipos de regimes de Estado, mais ou menos autoritários, podem adotar uma política similar em prol da igualdade entre os cidadãos.



## 4 CONCLUSÃO

Esse conjunto de considerações de caráter bastante preliminar serve ao propósito de pôr em dúvida a possibilidade de que o conceito de desenvolvimento possa ser definido de modo inteiramente técnico, como se correspondesse a um “fato econômico”. Pelo que foi exposto, entende-se, ao contrário, que qualquer concepção do desenvolvimento é balizada pelas características ético-políticas de cada regime de Estado e tem de levar em consideração: *i)* se há legitimação democrática do desenvolvimento e no que isto consiste; e *ii)* se, ao contrário, há apenas um nacionalismo geoestratégico e militar, e qual é o seu contexto. No primeiro caso, a proposta de desenvolvimento se sustenta em uma dimensão democrática legitimadora; no segundo, decorre de uma ideologia tecnocrática e militar. Mas, convém não perder de vista que esta ideologia desenvolvimentista expressa igualmente um posicionamento ético-político, embora de outro tipo, ou seja, de caráter autoritário.

## REFERÊNCIAS

- DREZE, J.; SEN, A. **Putting growth in its place**: it has to be but a means to development, not an end in itself. Nov. 2011. Disponível em: <<http://www.outlookindia.com/article.aspx?278843>>. Acesso em: 14 mar. 2012.
- POLANYI, K. **The great transformation**. Boston: Beacon Press, 1957.
- PRADO JÚNIOR, C. **História e desenvolvimento**: a contribuição da historiografia para a teoria e prática do desenvolvimento. São Paulo: Brasiliense, 1972.
- SEN, A. **Development as freedom**. New York: Anchor Books, 2000.
- WALLERSTEIN, I. **World-system analysis**: an introduction. Durham: Duke University, 2004

# Importância das Atividades de Investigação e Inteligência Policial para o Sistema de Justiça Criminal e seu Aprimoramento no Brasil\*

Almir de Oliveira Junior\*\*

*Mais do que chamar o exército para subir ou descer morros, é o uso da inteligência que vai definir o nível de criminalidade que teremos de suportar nos próximos anos.*

Guaracy Mingardi

## 1 INTRODUÇÃO

A discussão concernente à atuação e ao desempenho das instituições do Estado na formulação e execução de programas e políticas exige que se alargue o entendimento a respeito do funcionamento das burocracias profissionais e sua capacidade de promover, de maneira democrática, condições favoráveis ao desenvolvimento em sua acepção mais ampla – o que engloba a crescente garantia de direitos individuais e a promoção da justiça. Tendo por referência tal objetivo, este artigo levanta algumas questões consideradas fundamentais para pensar o papel das organizações policiais diante dos atuais desafios colocados pelas altas taxas de criminalidade e pela sensação de impunidade disseminada no Brasil.

## 2 SITUAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

Dados do Ipea mostram que a maioria da população tem muito medo de crimes como assassinato e assalto à mão armada, que o grau de confiança nas instituições policiais é baixo e que a participação das Forças Armadas nas atividades de segurança pública é amplamente desejada (Ipea, 2010; 2012). Neste contexto de claro anseio dos cidadãos por um país no qual a paz social e a segurança pública sejam realidades alcançadas, é necessário refletir sobre os problemas de atuação das polícias e também sobre os possíveis impactos que o redirecionamento estratégico de suas ações poderia causar no controle do crime.

A distribuição da segurança pública envolve várias etapas concatenadas e sucessivas, promovidas por várias organizações do Estado, carregadas de singularidades, que, em seu conjunto e em sua interação, definem o fluxo do sistema de justiça criminal, do qual a polícia é peça fundamental (Sapori, 2007). As organizações policiais representam o maior “filtro” deste sistema, definindo a distância entre a criminalidade detectada e a investigada (Adorno e Pasinato, 2010).

A polícia é a instituição que tem a responsabilidade da apuração dos crimes e da manutenção da ordem, dispondo de meios para registro e esclarecimento dos fatos e do uso legítimo da força.

---

\* Agradecimentos a Priscila Carlos Brandão, da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), e a Luseni Aquino, da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea, pelos comentários. Omissões e erros são de inteira responsabilidade do autor.

\*\* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

Essa instituição opera uma importante seleção do que será ou não registrado como crime e do que irá ou não ser encaminhado para tratamento do sistema judicial (Paes, 2010, p. 112-113).

### 3 ATIVIDADES DE INVESTIGAÇÃO E INTELIGÊNCIA POLICIAL

Defende-se, neste artigo, que as deficiências das atividades de investigação e inteligência policial estão entre os principais problemas do sistema de justiça criminal. A investigação policial se refere a procedimentos técnicos que devem ser empreendidos para que, após o cometimento de um delito, possa haver apuração dos fatos e levantamento de subsídios que sustentem a ação criminal. Trata-se, portanto, de uma atividade *reativa*, integrante da persecução penal, utilizada para determinar se há provas sobre a existência do fato, sua caracterização como crime e sua possível autoria.

Para que determinados fatos da sociedade sejam reconhecidos enquanto crime e mereçam uma intervenção dos agentes encarregados das instituições do sistema de segurança e justiça, é necessária a existência da tipificação penal e que os agentes realizem uma série de procedimentos para apuração das versões contadas e indícios colhidos, o que compreende a produção de diversos documentos que concorram para a formalização do fato criminal, para que este possa ser levado a julgamento (Paes, 2010, p. 110).

Em outras palavras, a investigação policial consiste em um trabalho que deve ser efetuado de forma eficiente e eficaz para que haja consequências efetivas em termos da garantia de segurança pública. Mas não são apenas estes aspectos técnicos que estão em jogo. Diante da prerrogativa estatal de controle social e da obrigatoriedade de instalação do processo penal sempre que as instituições de Estado tiverem conhecimento de um crime ocorrido, a legislação brasileira busca garantir ao máximo o direito de ampla defesa e, assim, proteger os cidadãos do arbítrio dos agentes encarregados de implementar a segurança pública (Pereira, 2010). Seguindo esta lógica, cabe ao acusador o ônus da prova, devendo atuar, para este fim, dentro dos limites legais, demarcados inclusive pela garantia de direitos fundamentais dos próprios suspeitos. Deste modo, só deveria haver a possibilidade de o Poder Judiciário aplicar pena aos cidadãos contra quem a polícia reuniu evidências de forma legal.<sup>1</sup>

Avalia-se que, no Brasil, falhas na investigação fazem com que a maior parte dos casos de crime fique sem solução, sem haver sequer o seu encaminhamento ao Ministério Público para o estabelecimento de denúncia (Adorno e Pasinato, 2010). Isto reflete uma dificuldade histórica e estrutural das polícias brasileiras que, tradicionalmente, não mantêm as atividades de investigação e inteligência em posição de destaque entre suas atribuições. Ou seja, para além da crítica comum quanto à "morosidade da justiça", a grande diferença entre o número de delitos que geram atendimentos policiais e o que realmente se transforma em processos penais representa um dos maiores fatores de impunidade no país (Misse, 2010). Como ilustração do tema, em fevereiro de 2012, a imprensa divulgou amplamente o fracasso de um mutirão empreendido conjuntamente pelo governo federal, pelo Judiciário e pelo Ministério Público para concluir cerca de 143 mil inquéritos policiais – que estavam parados – que haviam sido instaurados até 2007 pelas polícias civis.<sup>2</sup> Em resultado, o que se conseguiu foi o mero arquivamento de grande parcela dos inquéritos, devido à falta de provas, indicação de autores, suspeitos e testemunhas, ou mesmo à identificação muito imprecisa deles.

1. Ou seja, deve haver esforço para erradicar, em um Estado democrático de direito, práticas como a tortura para extrair confissões ou conseguir provas, o uso de escutas telefônicas e outros recursos tecnológicos que infrinjam a privacidade dos indivíduos suspeitos sem a devida autorização de um juiz, entre outras que violem direitos fundamentais.

2. Manchete de primeira página da *Folha de S. Paulo*, de 23 de fevereiro de 2012 (Fracassa..., 2012).

As deficiências das atividades de investigação podem ser abordadas a partir de diferentes aspectos, como falta de estrutura ou de investimento na formação de peritos. Contudo, neste texto, pretende-se enfatizar uma dimensão específica, relacionada à cultura ocupacional das polícias. Diferentes estudos apresentam um quadro preocupante em relação ao lugar mantido pelo ensino das técnicas de investigação criminal nesta cultura. Pesquisa realizada no Rio de Janeiro, objetivando identificar os processos formais e informais de investigação e de transmissão de informação em delegacias especializadas, indica que o conhecimento e a aprendizagem adquiridos pelos policiais decorrem principalmente do desempenho cotidiano de seus trabalhos. A conclusão é que *expertise* para solucionar os casos de sequestros, homicídios e de crime organizado engloba poucas atividades formais de especialização (Nascimento, 2008).

De fato, as organizações policiais brasileiras não alcançaram grau de profissionalismo adequado em duas de suas atribuições fundamentais: uso da força física e capacidade de investigação. Primeiro, porque fazem demasiado uso da força, principalmente contra as classes populares (Paixão, 1988). Segundo, porque os trabalhos de investigação e análise criminal acabam ficando em segundo plano, em meio ao enorme conjunto de outras demandas que ganharam posição de prioridade no cotidiano das polícias. Estes requerimentos vão desde atividades administrativas até o atendimento a um grande número de casos sem nenhuma relação com a ocorrência de crimes, que, por si mesmas, já representam uma enorme demanda frente à precariedade de recursos materiais e humanos das polícias (Azevedo e Vasconcellos, 2011). Além disso, a própria cultura organizacional normalmente desenvolvida pelos policiais é recalcitrante a um maior grau de especialização e profissionalismo no aprimoramento do uso de técnicas de investigação, principalmente pela forte noção que compartilham de que o policial se forma “nas ruas” ou “na prática”.

Ao serem questionados sobre suas competências para investigar caso de homicídios, os policiais dizem que não fizeram nenhum curso para isso. Dizem que vão aprendendo com a experiência, e que alguns elementos que trouxeram da delegacia em que estiveram anteriormente pode ser utilizada para elucidar crimes (Nascimento, 2011, p. 27).

Trata-se do mito do “faro policial”. Policiais geralmente desvalorizam a formação recebida em suas academias, considerando os cursos muito distantes da sua prática cotidiana (Minayo e Souza, 2003). Diante da ocorrência de um crime (por exemplo, um homicídio), o investigador da polícia civil, ancorado em sua experiência ou intuição, cogita as possíveis motivações envolvidas e, a partir disso, procura indícios que indiquem os suspeitos. Então, lançando mão principalmente de depoimentos, acredita que, uma vez diante do culpado, poderá pegá-lo em suas próprias contradições devido ao seu “faro policial” apurado.<sup>3</sup>

3. Uma descrição detalhada é encontrada em Beato (1992). Da mesma maneira, o conhecimento técnico formal também é pouco valorizado entre os policiais militares. No seguinte trecho de entrevista, coletada por Muniz (1999, p. 153), um sargento da Polícia Militar do Rio de Janeiro compara seu processo de aprendizagem com o do criminoso, ambos por meio de socialização informal com os mais experientes no meio: “vagabundo diz que ele tira diploma do crime na cadeia. Para o policial o diploma está na rua. A rua é a escola do policial. Tudo que você quiser ver está ali, é olhar. Eu aprendi a ter olho técnico na rua” – o termo “vagabundo” é comumente utilizado por policiais militares para se referirem a suspeitos e criminosos, principalmente aqueles oriundos das classes populares. O problema é que este olhar supostamente “técnico” não é neutro. Na prática, isto pode ser observado quando corpos de jovens negros e pobres assassinados são encontrados nas favelas e periferias. A mesma versão é continuamente citada por policiais nos noticiários exibidos nos mais variados veículos de comunicação do país (“já sabemos o que aconteceu, a vítima estava envolvida com o tráfico de drogas”). Contudo, apesar das autoridades policiais estimarem que a maioria das vítimas de tiro no Brasil consiste em indivíduos envolvidos com o tráfico, pesquisas mostram que se trata de uma explicação simplista (Adorno e Pasinato, 2010; Misse, 2010).

A função de investigar é complexa e importante demais para ser executada dentro de patamares do senso comum. Não se pode negar que esforços têm sido feitos para aprimorar a formação em capacidade investigativa, e devem ser valorizados.<sup>4</sup> Contudo, é preciso refletir seriamente sobre a possibilidade de novos avanços. Como defende Barreto Júnior (2009), as carreiras de delegado e detetive precisam ser reconceituadas para serem compreendidas dentro de um novo prisma de gestão do ato investigatório. Este pode ser visto como um processo racional de imbricação técnica, com características qualitativamente semelhantes à pesquisa científica.

Caberia então perguntar acerca da viabilidade de uma fusão metodológica entre os objetivos de descrever o crime para os efeitos judiciais da punição e, ao mesmo tempo, os objetivos de uma descrição esclarecedora, modeladora de uma “leitura” científica sobre a recorrência e características do comportamento criminal no tempo e no espaço. Essa última orientação se prestaria à formulação de políticas de intervenção preventiva, de caráter proativo e articulado às agendas de outros setores do poder público, além de movimentos sociais responsáveis e competentes (Barreto Júnior, 2009, p. 45).

Nesse mesmo sentido, Pereira (2010) aborda a possibilidade de uma ciência da investigação que ultrapassaria a prática isolada e individual, tornando-se uma atividade coletiva e ampla, voltada para discussão de modelos gerais de análise. Esta perspectiva aponta para outro tópico também fundamental ao aprimoramento institucional das polícias: a produção e a utilização de *inteligência policial*.

Apesar de serem conceitos correlatos e de fato complementares, é preciso distinguir a investigação criminal da inteligência policial. Como citado anteriormente, a investigação consiste em uma atividade *reativa*, com a qual se buscam levantar indícios e provas de uma infração penal e sua autoria, cuja destinação será o inquérito policial e os autos do processo criminal, caso proposta a denúncia pelo Ministério Público. A inteligência, por sua vez, é uma atividade *proativa*, caracterizada pela busca constante de informações que, uma vez organizadas, tornam-se disponíveis para auxiliar a tomada de decisões. A investigação criminal tem, por natureza, a função de fornecer subsídios para repressão de delitos já ocorridos. Em oposição, a inteligência pode auxiliar tanto ações preventivas quanto repressivas da criminalidade.

A inteligência policial refere-se ao tratamento sistemático de informações e à produção de conhecimento a partir do estabelecimento de correlações entre fatos delituosos, ou situações de imediata ou potencial influência sobre eles, estabelecendo padrões e tendências da criminalidade em determinado contexto histórico de alguma localidade ou região (Ferro, 2006). Pode, inclusive, ser vista como atividade complementar à investigação de delitos, fornecendo elementos que permitem a compreensão do *modus operandi* de agentes criminosos dentro de uma moldura maior, com o apoio de *softwares*, georreferenciamento e técnicas estatísticas.<sup>5</sup>

Enquanto a investigação criminal propriamente dita consiste em atividade de competência exclusiva das polícias judiciárias, a *expertise* em inteligência pode e deve ser desenvolvida para

4. Podem-se citar, entre outras iniciativas, os cursos na área de investigação oferecidos nacionalmente pela Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP/MJ. Também há de se ressaltar que os gastos em informação e inteligência subiram 28,5% entre 2008 e 2009, e 15,5%, entre 2009 e 2010 (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2010).

5. Apenas para dar dois exemplos, o Instituto de Segurança Pública (ISP) do Rio de Janeiro pode ser considerado um órgão que colabora para produção inteligência, no âmbito do estado do Rio de Janeiro. O ISP produz relatórios estatísticos sobre o sistema de segurança pública estadual com o objetivo de analisar os problemas que mais afetam a população e, assim, avaliar o desempenho das ações no estado. No que diz respeito à parceria entre polícia e universidade, pode-se citar o Centro de Estudos em Criminalidade e Segurança Pública (CRISP) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), que já ofereceu vários cursos de análise criminal para policiais, em meio a outras experiências similares em várias partes do país.

assessorar, inclusive, as ações de policiamento ostensivo, por meio de análise, compartilhamento e difusão controlada de informações. Estas práticas permitem a compreensão de um conjunto de fatores que incidem sobre o comportamento criminoso em determinados contextos locais ou regionais. Isto ocorre por meio da análise criminal, interdisciplinar e qualificada, com base nos dados fornecidos por diversas fontes, como ocorrências policiais e informações produzidas no decorrer das investigações. Mesmo aquelas que não venham a compor o inquérito ou a denúncia podem ser armazenadas de forma a servir de subsídio para a tomada de decisões futuras. O primeiro Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), de 2000, já previa a implementação de um subsistema de inteligência de segurança pública (SISP), com criação prevista no Decreto nº 3.448, de 5 de maio de 2000, mas que, até o momento atual, não se encontra consolidado.

## 4 CONCLUSÃO

Sem desconsiderar outras iniciativas igualmente relevantes e urgentes de fortalecimento do sistema de segurança pública, considera-se que, no caso brasileiro, tanto as atividades de investigação quanto de análise criminal devem ser aprimoradas para uma maior efetividade no controle das taxas de crime. Como afirma Brandão (2010, p. 17):

ainda não alcançamos no país um grau de especialização e proeminência capaz de gerar o que em outros países já se chama de policiamento liderado pela inteligência (*intelligence led-policing*). É crucial construir uma cultura capaz de perceber as respostas e os resultados operacionais imediatos que a atividade de inteligência pode fornecer e que depende fundamentalmente da sinergia produzida entre os ganhos tecnológicos viabilizados pela infraestrutura de tecnologia de informações e comunicações, pela riqueza dos bancos de dados e das informações entranhadas na própria atividade operacional (preventiva e investigativa) e pela capacidade analítica.

Em lugar de atuar sobre incidentes de uma forma isolada e limitada, a inteligência policial poderia orientar as atividades dos policiais para diagnósticos situacionais mais detalhados, de longo prazo, possibilitando melhor alocação de recursos para o combate ao crime e para a manutenção da ordem. Os órgãos de segurança pública não podem operar com uma visão restrita de conhecimento. A quantidade de dados acumulados pelas polícias brasileiras é grande, mas dispersos. É preciso haver interesse em recuperá-los e transformá-los em orientação útil para lidar com qualquer tipo de crime: da chamada criminalidade organizada, como os tráficos de drogas e de armas, até os tipos de delitos mais corriqueiros, como furtos, arrombamentos e roubos de veículos. Com o trabalho de inteligência, que também envolve a capacidade crítica por parte dos profissionais da área, a fim de preencher as lacunas de informação com julgamento analítico, é possível munir as polícias com estratégias mais eficientes para cumprir o seu papel, provendo maior segurança aos cidadãos.

## REFERÊNCIAS

ADORNO, S.; PASINATO, W. Violência e impunidade penal: da criminalidade detectada à criminalidade investigada. **Dilemas – Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, v. 3, p. 51-84, jan./mar. 2010.

AZEVEDO, R. G.; VASCONCELLOS, F. B. O inquérito policial em questão: situação atual e a percepção dos delegados de polícia sobre as fragilidades do modelo brasileiro de investigação criminal. **Revista Sociedade e Estado**, v. 26, n. 1, jan./abr. 2011.

BARRETO JÚNIOR, J. T. Polícias civis e políticas de segurança pública no Brasil. **Segurança Pública – Cadernos Adenauer**, ano 9, n. 4, p. 43-50, jan. 2009.

BEATO, C. C. Suicídio ou homicídio: a definição de um fato. **Análise e conjuntura**, v. 7, n. 2, p. 92-106, 1992.

BRANDÃO, P. C. **A inteligência criminal no Brasil**: um diagnóstico. In: LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION INTERNATIONAL CONGRESS, 29., Oct. 2010, Toronto, Canadá.

FERRO, A. L. Inteligência de segurança pública e análise criminal. **Revista brasileira de inteligência**, v. 2, n. 2, p. 77-92, abr. 2006.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública**, ano 4, 2010.

FRACASSA mutirão para solucionar homicídios. **Folha de S. Paulo**, 23 fev. 2012. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cp23022012.htm>>.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Sistema de indicadores de percepção social**: segurança pública. 2010. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/SIPS/sips\\_segurancap\\_2010.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/SIPS/sips_segurancap_2010.pdf)>.

\_\_\_\_\_. **Sistema de indicadores de percepção social**: defesa nacional. 2012. parte III. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/SIPS/120229\\_sips\\_defesanacional\\_3.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/SIPS/120229_sips_defesanacional_3.pdf)>.

MINAYO, M. C. S.; SOUZA, E. R. (Orgs.). **Missão investigar**: entre o ideal e a realidade de ser policial. Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

MINGARDI, G. Inteligência policial e crime organizado. In: LIMA, R. S.; PAULA, L. (Orgs.). **Segurança pública e violência**. São Paulo: Contexto, 2008.

MISSE, M. O inquérito policial no Brasil: resultados gerais de uma pesquisa. **Dilemas – Revista de estudos de conflito e controle social**, v. 3, p. 35-50, jan./mar. 2010.

MUNIZ, J. **Ser policial é sobretudo uma razão de ser – Cultura e cotidiano da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro**. Tese (Doutorado) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), Rio de Janeiro, 1999.

NASCIMENTO, A. A. A atividade policial nas delegacias especializadas do Rio de Janeiro: considerações práticas. **Revista brasileira de segurança pública e cidadania**, v. 1, n. 1, p. 99-123, jan./jul. 2008.

\_\_\_\_\_. Especialistas no imprevisto: breves considerações sobre as atividades policiais nas delegacias especializadas do Rio de Janeiro. **Cadernos de segurança pública**, ano 3, n. 2, p. 16-31, jan. 2011.

PAES, V. F. Do inquérito ao processo: análise comparativa das relações entre polícia e ministério público no Brasil e na França. **Dilemas – Revista de estudos de conflito e controle social**, v. 3, p. 111-141, jan./mar. 2010.

PAIXÃO, A. L. Crime, controle social e a consolidação da democracia: as metáforas da cidadania. In: REIS, F. W.; O'DONNELL, G. (Orgs.). **A democracia no Brasil – Dilemas e perspectivas**. São Paulo: Vértice, 1988.

PEREIRA, E. S. Limites jurídicos da investigação. In: \_\_\_\_\_. **Teoria da investigação criminal**: uma introdução jurídico-científica. Coimbra: Almedina, 2010.

SAPORI, L. F. Sistema de justiça criminal e a manutenção da ordem pública. In: \_\_\_\_\_. **Segurança pública no Brasil**: desafios e perspectivas. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

# O Federalismo no Brasil: pesquisas, estudos e reflexões do Ipea

Constantino Cronemberger Mendes\*

## 1 INTRODUÇÃO

O federalismo é uma estrutura de Estado ou de governo organizada em uma divisão administrativa do poder político, constitucionalmente definida, atuando de forma autônoma em diferentes níveis ou escalas territoriais, preservando a unidade constitutiva de uma nação soberana. O modelo ou sistema federativo adotado em cada país apresenta especificidades no que se refere aos processos complexos de descentralização e centralização dos poderes governamentais entre as esferas federativas, capazes de integrar populações e regiões heterogêneas no território nacional. No caso do Brasil, o equilíbrio federativo é particularmente tensionado pela necessidade do enfrentamento das desigualdades sociais e regionais, historicamente profundas e persistentes. O federalismo brasileiro carece, ainda, de um acordo ou pacto entre os entes federativos – União, estados e municípios – no qual mecanismos de coordenação e cooperação federativa sejam capazes de conduzir o país ao desenvolvimento sustentável. Trata-se, ademais, de um tema central na discussão sobre a construção de um Estado republicano e democrático.

O tema do federalismo também tem estado presente na agenda de trabalho do Ipea. Recentemente, como forma de dar maior amplitude e densidade aos estudos sobre o tema, via Portaria nº 84, de 14 de março de 2012, o instituto criou o Grupo de Trabalho de Estudos do Federalismo, composto por membros de todas as suas diretorias. Um levantamento preliminar contou um conjunto de, pelo menos, 27 projetos em desenvolvimento nas várias diretorias, ligados a este tema. Isto demonstra não só a sua relevância, mas também o fato de o tema ser considerado um elemento subjacente a inúmeros problemas associados à efetividade das políticas públicas nacionais, nas diversas áreas cobertas pela sua estrutura institucional.

## 2 LINHAS DE PESQUISAS EM ANDAMENTO NO IPEA

Entre as diversas linhas de pesquisa em andamento nas diretorias do Ipea, destacam-se as propostas metodológicas e analíticas dos processos de criação de novos estados e municípios no país e sobre os fundos de participação de estados (FPEs) e municípios (FPMs); a recuperação da história do federalismo brasileiro; a montagem e a manutenção de banco de dados fiscais municipais; os estudos sobre as regiões e as governanças metropolitanas; as análises sobre o papel dos estados na estrutura federativa nacional; entre outros.

Cabe aqui destacar a contribuição particular que a Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) tem dado ao debate, enfocando o federalismo, primordialmente, como objeto fundamental para análise e compreensão de como as diversas

---

\* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.



formas possíveis de arranjos institucionais, de cooperação e coordenação entre União, estados e municípios contribuem para o desenvolvimento brasileiro. As pesquisas que estão sendo conduzidas na Diest foram reunidas no Projeto Cooperação e Coordenação Federativa e estão focadas em, pelo menos, cinco componentes: *i)* avaliação de experiências internacionais; *ii)* avaliação de arranjos federativos em contextos de heterogeneidade e desigualdade territorial; *iii)* análise sobre a cooperação e coordenação federativa em áreas de grandes investimentos; *iv)* assessoramento ao Observatório dos Consórcios Públicos e do Federalismo; e *v)* apoio técnico para a VI Conferência Mundial sobre Federalismo (CMF).

A preocupação do Ipea em refletir, se posicionar e dar subsídios sobre o papel do sistema federativo para o desenvolvimento nacional está em sintonia com o interesse de diversos outros órgãos e instituições, nacionais e internacionais, que se debruçam sobre o mesmo tema. Pode-se afirmar que está em construção e consolidação no país uma rede de especialistas e autoridades, ligados a organismos governamentais e não governamentais, capaz de debater e oferecer contribuições relevantes para o aprimoramento da organização federativa brasileira.

Entre os diversos órgãos presentes nessa rede, se sobressaem, em nível nacional, a Subchefia de Assuntos Federativos (SAF) – vinculada à Secretaria de Relações Institucionais (SRI) da Presidência da República – e o Comitê de Articulação Federativa (CAF), criado pelo Decreto nº 6.181, de 2007. A SAF é o organismo governamental que coordena o Sistema de Assessoramento para Assuntos Federativos (Decreto nº 6005, de 25 de dezembro de 2006), composto por diversos órgãos da esfera federal. O CAF é uma instância de diálogo entre a União e os municípios brasileiros, no âmbito da SRI. Além do ministro de Estado das Relações Institucionais, que preside o comitê, participam do CAF autoridades de vários ministérios – cujas políticas têm maior impacto no âmbito municipal – e de diversas entidades de representação de municípios: Associação Brasileira de Municípios (ABM), Frente Nacional de Prefeitos (FNP) e Confederação Nacional de Municípios (CNM).

No âmbito internacional, o Fórum das Federações, com sede no Canadá, é um exemplo de organismo não governamental que conta com o apoio dos países que adotam o sistema federativo de governo no mundo. Importa observar que o Ipea – e a Diest, especificamente – está representado e se faz parceiro, por meio de acordos de cooperação técnica e outros canais de trabalhos conjuntos, com essas referidas instituições e outras em busca do objetivo comum de debater e aprimorar o modelo federativo brasileiro.

### 3 LIVRO FEDERALISMO À BRASILEIRA: QUESTÕES PARA DISCUSSÃO

Um primeiro produto do esforço de trabalho coletivo dentro da Diest e do Ipea é o livro sobre o federalismo, em vias de ser lançado, que traz uma base inicial para a discussão sobre vários problemas e desafios a serem trabalhados e enfrentados, com propostas nesta área, para os próximos dois anos, considerando-se apenas a programação de atividades previstas e estabelecidas no Plano de Trabalho Bidual (2012-2013) do Ipea e da Diest.

Esse primeiro livro, sob o título *Federalismo à brasileira: questões para discussão*, compreende três seções e vários capítulos com estudos cobrindo diferentes aspectos, métodos, resultados de análise e proposições sobre a questão federativa brasileira. A primeira seção, intitulada *Federalismo e políticas públicas*, traça a trajetória das políticas públicas no federalismo brasileiro, enfatizando o contraste entre: de um lado, as competências conferidas aos municípios, advindas do modelo institucional

inaugurado pela Constituição promulgada em 1988; e de outro, as atribuições crescentes assumidas pelos entes locais em função do aprofundamento da descentralização da maior parte das políticas nacionais (Ipea, 2012).

A análise realizada oferece um quadro geral de compreensão do arranjo institucional do federalismo brasileiro, identificando alguns pontos de estrangulamento e as possíveis alternativas de aprimoramento da gestão de políticas públicas. Diferentes mecanismos são apresentados para este fim: os novos arranjos institucionais voltados a aprimorar as relações federativas; as políticas nacionais, com definição de parâmetros comuns (objetivos, público-alvo, tipo de ações envolvidas, regras de transparência e controle); os instrumentos de incentivo; e a estruturação de sistemas de indicadores municipais e de processos sistemáticos de avaliação. Alguns instrumentos de gestão pública federal são recomendados, como o uso de modelos lógicos dos programas enquanto ferramenta de planejamento estratégico para associar objetivos a processos de implementação, identificando pontos críticos.

A segunda seção, *Federalismo e território*, compreende uma análise sobre a relação entre a questão federativa brasileira e as questões urbana (metropolitana) e regional. Evidências são apresentadas para demonstrar que, ao longo dos últimos cinquenta anos de política regional brasileira voltada para o desenvolvimento do Nordeste, houve uma paulatina perda de nexos e identidades entre objetivos e os seus correspondentes meios e instrumentos de ação. Se no passado (dos anos 1960 aos anos 1980) existia um controle do planejamento regional na esfera federal, hoje ele precisa ser compartilhado entre os vários níveis federativos (União, estados e municípios), em função, especialmente, do novo sistema ou modelo federativo, adotado a partir da Constituição Federal (CF) de 1988. Em suma, trata-se de considerar os arranjos federativos como mecanismos centrais para ações públicas cooperativas ou compartilhadas capazes de reduzir a grande desigualdade e heterogeneidade estrutural da região, em particular, e do país (Ipea, 2012).

A análise da metropolização institucional vivida no Brasil a partir da promulgação da CF de 1988 busca apontar os desafios e as perspectivas relativos à organização desses territórios. A lógica e a dinâmica da metropolização sobrepõem-se à estrutura e à organização político-administrativa de planejamento e gestão do território. A transferência da competência de criação e gestão das metrópoles para o nível estadual de governo, coincidindo com o enfraquecimento desta esfera de poder, leva à criação de diferentes formatos institucionais para as regiões metropolitanas (RMs) no país. O documento sugere que a gestão metropolitana, com todas suas ambivalências e paradoxos, passe a depender – fundamentalmente – da cooperação de entes municipais pouco estimulados ao estabelecimento de soluções cooperativas e pouco habituados a estas práticas.

Por fim, a terceira seção, *Federalismo fiscal: os critérios para a repartição do Fundo de Participação dos Estados (FPE)*, traz um panorama geral da teoria econômica do federalismo fiscal, mostrando algumas das implicações para as unidades subnacionais das distorções e ineficiências do federalismo na ausência de mecanismos apropriados. Distorções e tensões do federalismo brasileiro são discutidas por meio do debate sobre os critérios de repartição do FPE, analisando-se aspectos teóricos e empíricos que deveriam ser considerados para uma adequada partilha dos seus recursos. Neste sentido, a teoria econômica do bem-estar é usada para fundamentar o cálculo de qual seria a repartição do FPE que maximizaria uma função de bem-estar social para diversos graus de aversão da sociedade à desigualdade. O método é inovador por considerar não somente a pobreza e a desigualdade entre as Unidades da Federação

(UFs), mas também as disparidades internas dos estados. Outro mecanismo inovador proposto é o de equalização (parcial) das receitas estaduais, garantindo mais recursos aos estados com menor base tributária (Ipea, 2012).

Várias outras recomendações para a montagem dos critérios de repartição são propostas e discutidas, conforme descrito a seguir.

- 1) Desenho flexível das transferências, a fim de permitir possíveis alterações futuras na capacidade de arrecadação das UFs.
- 2) Existência de uma regra de transição para os estados que tiverem perdas significativas em suas receitas.
- 3) Regras que não criem desincentivo à arrecadação tributária própria.
- 4) Uma regra básica segundo a qual recebe mais recursos quem tem menor receita *per capita*.

Simulações de vários critérios propostos esclarecem os possíveis ganhos e perdas para cada estado. Além disso, as principais distorções das propostas são discutidas e comparadas.

#### 4 CONCLUSÃO

Portanto, a Diest e o Ipea oferecem, por meio deste primeiro livro, das diversas linhas de pesquisas em andamento e dos vários acordos de cooperação técnica e das redes interinstitucionais em desenvolvimento, uma promissora fonte de debate, alimentada pela produção esperada de análises e propostas que podem servir como referências importantes para o acompanhamento e o aprimoramento das políticas públicas no contexto do modelo federativo brasileiro, em prol do desenvolvimento nacional.

#### REFERÊNCIA

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Federalismo à brasileira**: questões para discussão. Brasília: Ipea, 2012. No prelo.

# Notas de Pesquisa

---



## O Território como Referência para (Re)pensar o Judiciário: o caso da Justiça da Infância e da Juventude

Luseni Aquino\*

O Judiciário brasileiro tem sido objeto de numerosas reflexões e pesquisas nos últimos anos. Tal fato revela não apenas a centralidade que o direito de acesso à justiça adquiriu para a cidadania brasileira, mas reflete o interesse que a sociedade passou a ter sobre muitos dos aspectos que marcam a dinâmica da administração da Justiça no país e que permaneciam desconhecidos.

É importante reconhecer que parte desse amplo esforço de descortinamento do Judiciário tem sido conduzido de dentro, por órgãos do próprio braço judicial do Estado brasileiro. Tal processo ganhou forte impulso depois de 2005, quando foi instalado o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), com a missão de atuar nacionalmente para controlar o exercício das funções processual e administrativa dos órgãos que compõem o Judiciário, visando o aperfeiçoamento dos serviços jurisdicionais.

A envergadura da missão do CNJ revela o tamanho do problema que pretende enfrentar. Destaque-se a existência de 27 “judiciários estaduais” encarregados de administrar conflitos e aplicar as leis brasileiras em 2.682 comarcas.<sup>1</sup> Some-se a isto a exacerbação do princípio da autonomia institucional no Judiciário, que faz de cada juiz um órgão singular da Justiça, radicalizando a fragmentação político-administrativa deste poder. Conjugados à grande dimensão territorial brasileira e à enorme desigualdade socioeconômica entre as regiões do país, estes aspectos contribuem para produzir um quadro de considerável disparidade em termos dos equipamentos judiciais disponíveis e dos serviços prestados à população. Por oposição, revelam a necessidade de investir na coordenação do sistema e na condução de políticas de planejamento que permitam aproximar estas diferentes realidades, de modo que se garantam serviços jurisdicionais de qualidade – em termos de celeridade e eficácia – a todos os cidadãos que buscam pelo Judiciário, independentemente de seu local de residência.

Tal desafio exige pensar o Judiciário com um todo integrado por diferentes órgãos e instituições. Exige também *planejar a Justiça*, tomando decisões que levem em consideração informações balizadas sobre a realidade. Em linhas gerais, este foi o objetivo do estudo *Justiça infantojuvenil: situação atual e critérios de aprimoramento*, resultante de cooperação técnica entre o CNJ e o Ipea. Tomando como objeto a Justiça da Infância e da Juventude e observando-a em uma perspectiva nacional, o estudo se propôs a oferecer subsídios para a decisão sobre onde instalar novas varas com competência na matéria. Para responder a esta pergunta, foi necessário circunscrever a missão e o marco normativo deste ramo da Justiça brasileira, bem como apreender alguns aspectos sobre as condições atuais de seu funcionamento e o ambiente em que opera.

A Justiça da Infância e Juventude faz parte do sistema de garantia de direitos instituído pela Constituição Federal de 1988 e regulamentado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), em

---

\* Técnica de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

1. Unidade referencial básica de organização territorial da Justiça Comum, que delimita, em cada Unidade da Federação (UF), a extensão ou abrangência da competência dos juízos de primeira instância, segundo os municípios.

1990, para garantir proteção integral ao desenvolvimento físico, psíquico, intelectual e emocional deste segmento da população.<sup>2</sup> À Justiça da Infância e Juventude compete acompanhar os processos envolvendo decisões sobre adoção, guarda ou tutela de menores de 18 anos, violências e crimes cometidos contra eles, infrações em que se encontrem envolvidos, além de ações civis fundadas em interesses individuais ou coletivos referentes a este público (Brasil, 1988; 1990).

A especialização de órgãos jurisdicionais para tratar de questões afetas a crianças e adolescentes segue uma tendência já presente no Judiciário brasileiro, que busca ampliar o acesso à justiça de determinados setores da sociedade e responder de forma mais qualificada a suas demandas. No caso da Justiça da Infância e Juventude, a própria condição especial do público-alvo requer trâmite processual não convencional e exige preparo e estrutura diferenciada para lidar com questões que, não raro, se manifestam nos meios familiar e comunitário em que a criança e o adolescente vivem e dos quais não se intenciona privá-los, a não ser em último caso.

Embora o ECA tenha previsto a existência de órgãos de justiça especializados e exclusivos para lidar com os direitos da infância e da adolescência, não existe obrigatoriedade de criá-los, e a única indicação fornecida na lei para orientar os tribunais dos estados e do Distrito Federal na instalação desses órgãos é a proporcionalidade em relação ao número de habitantes.<sup>3</sup> Assim, a quantidade de varas exclusivas no país resume-se a apenas 92, conforme as últimas informações disponíveis (ABMP, 2008). Na grande maioria dos casos, as ações envolvendo a matéria são processadas em varas não exclusivas, que cumulam a competência específica com outras.

É imprescindível levar esses fatos em consideração no debate sobre o aprimoramento da Justiça da Infância e da Juventude. Por um lado, novas varas especializadas deverão ser instaladas onde isto se mostrar necessário; por outro, considerando o fato de que é virtualmente impossível levar os serviços de justiça (mormente os especializados) a todos os municípios brasileiros, há também que se aprimorar a estrutura de atendimento já disponível. Adicionalmente, é fundamental conhecer a demanda que hoje se apresenta ao Judiciário e antever aquela que potencialmente pode chegar a seus órgãos. Para tanto, é necessário avaliar as condições em que vivem as crianças e os adolescentes brasileiros e que contribuem, direta ou indiretamente, para gerar esta demanda.

Esses foram, rigorosamente, os eixos que orientaram o estudo aqui sinteticamente apresentado. Com o objetivo de indicar critérios a serem considerados na decisão sobre a instalação e o aprimoramento das varas que compõem a Justiça de Infância e da Juventude, foram realizadas duas investigações complementares. De um lado, procedeu-se ao diagnóstico da estrutura disponível e do tipo de demanda recebida nas varas com competência na matéria (incluindo as não exclusivas), analisando-se: *i*) a força de trabalho em atividade (com foco nas equipes interprofissionais de atendimento); *ii*) a existência de gabinetes para recepção do público infantojuvenil; *iii*) o perfil forense (partes envolvidas e tipos de demanda, com destaque para o abrigo e a execução das medidas socioeducativas); e *iv*) o (eventual) acúmulo de atribuições com o tratamento de outras matérias. De outro lado, realizou-se o mapeamento do perfil demográfico das comarcas e da situação de

2. Esse sistema é integrado ainda pelos seguintes órgãos: promotorias da infância e juventude; conselhos tutelares; conselhos de direitos de crianças e adolescentes; e órgãos do Executivo encarregados da gestão da política de atendimento a este público.

3. Ver Lei Federal nº 8.069/1990 (Brasil, 1990, Art. 145). Essa indicação, contudo, é imprecisa. Na tentativa de dirimir o problema, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) buscou oferecer diretrizes mais específicas, tendo estabelecido, na Resolução nº 113/2006, que todas as comarcas correspondentes a municípios de grande e médio porte deveriam contar com varas da infância e da juventude específicas (Brasil, 2006). Vê-se, portanto, que, mais uma vez, prevaleceu a imprecisão no estabelecimento de critérios orientadores da política de institucionalização de varas da infância e da juventude.

vulnerabilidade social de crianças e adolescentes nestes territórios, o que permitiu tangenciar a demanda potencial ali presente. Do cruzamento entre estas informações, identificaram-se as comarcas que, em uma perspectiva nacional, deveriam ser priorizadas em uma política de ampliação e (re)estruturação da Justiça da Infância e da Juventude brasileira.

Um pressuposto fundamental do estudo foi o de que, dada a grande diversidade socioeconômica entre as regiões do país, as demandas relativas a crianças e adolescentes que recaem sobre a Justiça podem ser consideravelmente diferenciadas em quantidade e qualidade, conforme o corte territorial. Tomem-se, por exemplo, as áreas reconhecidamente marcadas pela pobreza e pela fragilização da capacidade de proteção das famílias e – em grande medida em decorrência disto – por fenômenos como: o trabalho infantil; a prática da exploração sexual comercial de crianças e adolescentes; o envolvimento de jovens e adolescentes com práticas ilícitas ou com o crime organizado (especialmente com o mercado das drogas e tráfico de armas); ou, ainda, as altas taxas de mortalidade juvenil, sobretudo, em razão de causas externas (como homicídio). Nestas áreas, a demanda apresentada ao sistema de justiça não apenas tende a ser comparativamente maior que em outras, como também as questões e os desafios envolvidos são muito singulares e – ao mesmo tempo – complexos, requerendo a especialização dos atores encarregados de seu processamento.

Nesse contexto, o aspecto territorial assumiu grande relevância na estratégia de investigação adotada, cuidando o estudo de pautar suas propostas em uma série de informações sobre a realidade social dos territórios abrangidos pelas comarcas. Não serão apresentados aqui os resultados do estudo no que concerne a seu teor propositivo. Porém, acredita-se que alguns dos subprodutos gerados a partir do foco na dimensão territorial fornecem subsídios interessantes para outras análises (ou mesmo políticas) do Judiciário brasileiro, extrapolando o âmbito da Justiça da Infância e da Juventude. A seguir apresentam-se três deles.

O primeiro é o próprio mapa da organização territorial da Justiça comum do país, indisponível até então – uma evidência de que tratar o Judiciário como sistema integrado de prestação de serviços jurisdicionais ao cidadão brasileiro, independentemente de seu local de residência, é algo ainda por consolidar no Brasil. Com base nas informações fornecidas pelos tribunais de justiça das 27 Unidades da Federação (UFs), foi possível elencar as comarcas existentes e sua abrangência jurisdicional (por municípios). A partir daí constatou-se, por exemplo, que as 2.682 comarcas identificadas agregam, em média, 2,07 municípios (tabela 1).

TABELA 1

**Relação entre o número de comarcas instaladas e o número de municípios abrangidos – Brasil e Grandes Regiões (2009)**

Brasil e Grandes Regiões	Número de comarcas	Número de municípios abrangidos	Relação municípios/comarcas
Brasil	2.682	5.565	2,07
Norte	265	449	1,69
Nordeste	1.020	1.794	1,76
Sudeste	713	1.668	2,34
Sul	431	1.188	2,76
Centro-Oeste	253	466	1,84

Fonte: Departamento de Pesquisas Judiciárias (DPJ) do CNJ e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2008).  
Elaboração: Ipea.



O segundo subproduto de interesse é a caracterização do perfil demográfico dessas comarcas, tal como expresso na tabela 2. Verifica-se que apenas 314 delas (11,7%) apresentam população superior a 100 mil habitantes. A maioria (88,2%) fica abaixo desse limite, sendo que, em 71,9% dos casos, a população não supera os 50 mil habitantes. Em outras palavras, o Judiciário brasileiro é um poder constituído de juízos relativamente pequenos espalhados pelo território nacional.

TABELA 2

**Número de comarcas segundo a população residente total (2009)**

População residente total	Número de comarcas	Proporção (%)
Brasil	2.682	100
Menos de 50 mil habitantes	1.928	71,9
De 50 mil a 100 mil habitantes	437	16,3
De 100 mil a 500 mil habitantes	274	10,2
De 500 mil a 1 milhão de habitantes	24	0,9
Mais de 1 milhão de habitantes	16	0,6
Desconhecido	3	0,1

Fonte: DPJ/CNJ e IBGE (2008).  
Elaboração: Ipea.

Se esses números refletem ampla penetração do Judiciário pelo território, garantindo proximidade entre seus órgãos e a população, também fornecem indícios do enorme custo envolvido em instalar e manter estes equipamentos. Considere-se, ainda, que os órgãos de justiça tenham relativa autonomia para organizar os serviços, o que conforma um quadro de grande pulverização político-administrativa dentro do Judiciário e submete a população a padrões de prestação jurisdicional bem distintos conforme o órgão a que deva recorrer em virtude da competência territorial. Fica, portanto, a indicação de que medidas administrativas devem ser pensadas para compensar os efeitos indesejáveis, principalmente em termos da heterogeneidade na prestação de serviços, decorrente deste formato institucional.

Tal necessidade fica evidente no caso das varas da infância e juventude. A distribuição dos 68,3 milhões de crianças e adolescentes brasileiros pelo território acompanha, na média, o padrão de distribuição da população em geral, marcado pela alta concentração populacional em um número reduzido de municípios. Assim, existe notável contraste entre o grande número de comarcas com população infantojuvenil relativamente reduzida e um pequeno número de comarcas com este segmento populacional bem mais expressivo. A tabela 3 apresenta a distribuição das comarcas brasileiras segundo sua participação nos quintis da população de crianças e adolescentes. É possível observar que apenas dezoito comarcas (0,7% do total) reúnem, em um dos extremos do contínuo, a mesma quantidade de crianças e adolescentes que o conjunto de 1.638 (61,1% do total), no outro extremo (tabela 3).

TABELA 3

**Comarcas brasileiras segundo a participação nos quintis da população de crianças e adolescentes (2009)<sup>1</sup>**

Grupos	Número de comarcas	Proporção sobre o total (%)
Brasil	2.682	100
1º quintil	1.638	61,1
2º quintil	643	24,0
3º quintil	289	10,8
4º quintil	94	3,5
5º quintil	18	0,7

Fonte: DPJ/CNJ e IBGE (2008).

Elaboração: Ipea.

Nota: <sup>1</sup> Os resultados da tabela 3 foram obtidos ordenando-se as 2.682 comarcas em sentido crescente segundo sua população de crianças e adolescentes e dividindo-as em cinco grupos com o mesmo número de indivíduos (ou seja, quintis de cerca de 13,7 milhões de crianças e adolescentes).

Com base nas informações dispostas na tabela 3, pode-se constatar que, se a decisão sobre a instalação de varas com competência nas matérias relativas a crianças e adolescentes observar apenas o critério populacional, possivelmente será mantida a situação de carência de serviços jurisdicionais especializados, especialmente no interior do país. Entretanto, a situação evidencia o grande desafio envolvido na proteção integral dos direitos de crianças e adolescentes do país, uma vez que o alcance dos serviços é limitado pelo padrão de distribuição dessa população no território. Sendo inviável instalar varas especializadas em todas as comarcas, é necessário também criar estratégias capazes de potencializar a abrangência territorial destes serviços, de modo que seja possível alcançar e atender adequadamente seu público-alvo, seja nas grandes comarcas das capitais e metrópoles brasileiras ou nas pequenas comarcas do interior.<sup>4</sup>

O terceiro subproduto do estudo a ser destacado é o mapa da situação de vulnerabilidade social e violação de direitos da população infantojuvenil nas comarcas. Partindo-se do referencial da proteção integral adotado no marco normativo brasileiro, elegeram-se algumas situações-problema que refletiriam de forma direta e inequívoca a condição de vulnerabilidade do segmento infantojuvenil e sobre as quais há dados representativos, relativamente atualizados e comparáveis entre si, possibilitando a composição de um quadro nacional. As situações-problema eleitas foram: pobreza, vitimização por homicídio, trabalho infantil e não frequência à escola, as quais foram posteriormente reunidas em um indicador-síntese da situação de vulnerabilidade social e de violação dos direitos da infância e da adolescência de cada uma das 2.682 comarcas brasileiras.<sup>5</sup>

4. Uma estratégia interessante, nesse sentido, já vem sendo testada no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. Nesta UF, as varas de infância e juventude, com competência exclusiva, em especial as responsáveis pela execução de medidas socioeducativas, funcionam sob o regime de atendimento regionalizado. Com isso, todo o território do estado está, ao menos potencialmente, coberto por serviços jurisdicionais especializados e estruturas já montadas pelo Poder Judiciário. Os ganhos que tal estratégia possibilita têm sido reconhecidos no debate público, e o próprio Conanda incorporou a regionalização da Justiça da Infância e Juventude como diretriz em uma de suas resoluções.

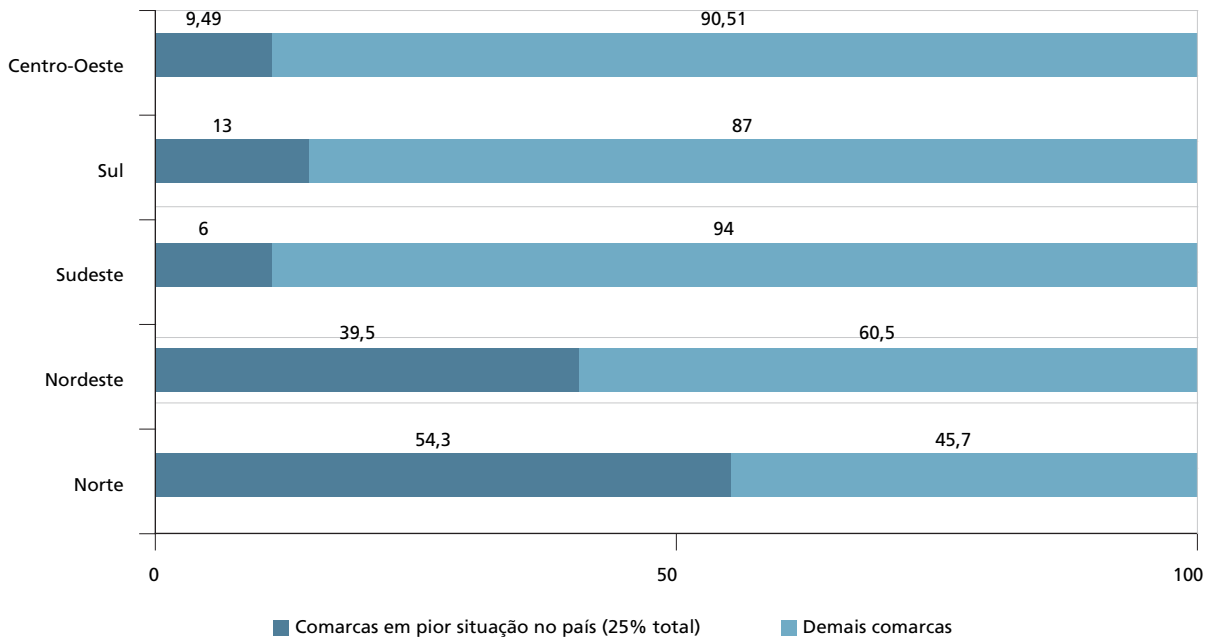
5. A construção do índice sintético seguiu a fórmula utilizada pela Organização das Nações Unidas (ONU) no cálculo do índice de desenvolvimento humano (IDH). Levou-se em consideração a somatória ponderada de índices parciais para cada situação-problema. Estes, por sua vez, foram calculados com base nos indicadores de situação de todos os municípios organizados nas 2.682 comarcas identificadas (com pesos diferentes por faixa etária, nos casos em que a legislação brasileira define a violação de direitos conforme a idade, como acontece com o trabalho infantil e a não frequência à escola). Para mais detalhes, consultar o *Relatório de pesquisa* publicado pelo Ipea (Ipea e CNJ, 2012, anexo C).

A título de ilustração das potencialidades do recurso metodológico adotado, o gráfico 1 apresenta o resultado obtido no estudo – em termos de distribuição pelas regiões do país –, que optou por isolar as comarcas que compõem as 25% em pior situação no panorama nacional (670 comarcas) para efeito de análise privilegiada.

GRÁFICO 1

**Distribuição das comarcas em termos de vulnerabilidade social e de violação dos direitos da população residente com idade até 17 anos completos – Grandes Regiões (2009)**

(Em %)



Fonte: DPJ/CNJ, banco de dados do Sistema Único de Saúde (Datusus) do Ministério da Saúde e IBGE (2008).  
Elaboração: Diest/Ipea.

O gráfico 1 oferece uma visão apenas panorâmica do problema, havendo grande variação dentro das regiões e em cada estado. O que se pretende ressaltar aqui é o potencial analítico que informações desse tipo conferem ao gestor judiciário, podendo servir como ponto de partida para importantes políticas na área. Subsidiar, por exemplo, a reflexão sobre a compatibilidade entre a oferta de serviços de justiça e sua demanda, dimensionada não apenas sob uma perspectiva estática, baseada em processos judiciais, mas também sob uma ótica dinâmica ou potencial, calcada em elementos da realidade social.

Certamente, o aprimoramento da Justiça da Infância e da Juventude – e do Judiciário, como um todo – passa por essas (e outras) questões. Fundamentalmente, o objetivo deste texto foi chamar a atenção para a relevância da dimensão territorial na decisão sobre *onde investir* e *em que investir*.<sup>6</sup> Se forem desconsideradas as necessidades da população que se pretende atender – necessidades estas que remetem às condições de vida em determinado território – ou se forem subestimadas

6. A diretriz de tomar a dimensão territorial como base do desenho das políticas públicas tem sido apontada, no debate recente sobre planejamento e gestão governamental, como imperiosa para garantir efetividade às ações públicas, pois possibilita compreender melhor as questões que estão em jogo em determinado espaço de convivência social e atender, com maior efetividade, as demandas dos grupos ali presentes, viabilizando a priorização das ações a serem implementadas, sua orientação para resultados e o foco no cidadão. Ver Brasil (2008).

as exigências mínimas para prestar atendimento de modo satisfatório naquelas localidades, é possível que os esforços de ampliação da rede dos órgãos de justiça, que certamente tomam tempo e recursos financeiros, tenham efeito inócuo sobre a vida dos cidadãos.

## REFERÊNCIAS

ABMP – ASSOCIAÇÃO DE MAGISTRADOS, PROMOTORES DE JUSTIÇA E DEFENSORES PÚBLICOS DA INFÂNCIA E DA JUVENTUDE. **O Sistema de Justiça da Infância e da Juventude nos 18 anos do Estatuto da Criança e do Adolescente**: desafios na especialização para a garantia de direitos de crianças e adolescentes. Brasília: ABMP, 2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988.

\_\_\_\_\_. Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm)>.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Secretaria dos Direitos Humanos. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Resolução nº 113, de 19 de abril de 2006. Dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. 2006. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.gov.br/arquivos/.spdca/arqcon/113resol.pdf>>.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Estudo da dimensão territorial para o planejamento**. Brasília: MP, 2008.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Regiões de influência das cidades** – 2007. Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/regic.shtm?c=6>>.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Conselho Nacional Justiça. **Justiça infantojuvenil**: Situação atual e critérios de aprimoramento. Brasília: Ipea, 2012. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=13561&Itemid=9](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=13561&Itemid=9)>.



# Legisladores, Captadores e Assistencialistas: a representação política no nível municipal

Acir Almeida\*  
Felix Lopez\*

## 1 INTRODUÇÃO

Este texto apresenta de forma bastante resumida os resultados de pesquisa realizada com o propósito de compreender como a representação política é exercida localmente, atentando, especialmente, para a incidência do clientelismo político e testando algumas explicações da ocorrência deste padrão de representação.

Entender a forma como a representação política é exercida por vereadores é fundamental para uma compreensão mais sólida sobre o papel do Legislativo municipal, e necessário para desenhar estratégias de fortalecimento da democracia local. O tema também é a chave para se avançar no debate sobre a qualidade dos serviços públicos executados naquele nível de governo. Se há consenso quanto à caracterização da representação política municipal como marcadamente clientelista, a literatura histórica e sociológica sobre o tema não se debruça, por meio de análise comparada, sobre os fundamentos do fenômeno, particularmente na explicação do “porquê” políticos locais adotarem práticas de representação clientelistas no lugar de outras, mais universalistas.<sup>1</sup>

A análise se baseia, principalmente, em dados extraídos de entrevistas realizadas com uma amostra não representativa de 112 vereadores de doze municípios de Minas Gerais, buscando-se captar como os vereadores percebem e exercem a representação.<sup>2</sup>

Os dados revelam a existência de três tipos de representantes, aos quais denominamos *legislador*, *captador* e *assistencialista*. O primeiro notabiliza-se por sua dedicação às atividades formais da vereança: legislar e fiscalizar o Executivo. Os outros dois tipos dedicam-se mais a atividades extralegislativas, que podem ser resumidas em atender pedidos de eleitores. A natureza do pedido, se particular ou não, é o que distingue estes tipos.

- 1) O assistencialista dedica seu tempo e esforço principalmente ao atendimento de pedidos particulares, ou seja, que beneficiam diretamente apenas um eleitor e sua família. Este tipo expressa da forma mais pura o clientelismo político.
- 2) O legislador é o tipo mais próximo do padrão de representação universalista.
- 3) O captador é um tipo qualitativamente diferente, no sentido de não poder ser entendido como intermediário entre o particularismo do clientelista e o universalismo do legislador. O captador dedica-se mais ao atendimento de pedidos coletivos, geralmente

---

\* Técnicos de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

1. Para uma recente caracterização da política local como marcadamente clientelista, ver Kerbauy (2005, p. 350). Entre os principais trabalhos históricos e sociológicos sobre o clientelismo, destacam-se Graham (1997); Leal (1997); Nunes (1997); Queiroz (1976); e Vianna (1987).

2. Sobre o desenho da pesquisa, ver o apêndice A.

voltados para ações de infraestrutura no município. O termo faz referência à atividade que os vereadores consideram condição *sine qua non* para atender tais pedidos, qual seja, a captação de verbas e recursos.

Testaram-se algumas hipóteses existentes na literatura sobre os diferentes padrões de representação, se mais particularista ou universalista, incluindo variáveis demográficas, socioeconômicas, institucionais, políticas e culturais. Os resultados permitem concluir que a probabilidade de o vereador adotar práticas clientelistas é maior em municípios com pelo menos uma das seguintes características: o número de habitantes é menor; a pobreza é mais extensa; a competição política é mais intensa; ou a capacidade institucional do Legislativo é menor. A probabilidade também é maior entre vereadores que não pertencem a partido de esquerda.

## 2 CLIENTELISMO, PARTICULARISMO E REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

O clientelismo é uma forma de particularismo político, ou seja, de distribuição de recursos públicos a grupos específicos, com repartição dos custos correspondentes por toda a população. O que o distingue das outras formas de relação particularista é o fato de, *em sua forma mais pura*, o representante condicionar a entrega do benefício ao voto do eleitor, e vice-versa. Em razão da natureza seletiva e condicional das suas políticas, o modelo clientelista de representação política tende a apresentar baixas responsabilização e responsividade democráticas,<sup>3</sup> o que o torna normativamente indesejável. Este modelo também é criticado em razão tanto dos seus resultados ineficientes na provisão de bens e serviços públicos, quanto da sua lógica excludente, que seria um obstáculo à maior adesão dos cidadãos ao regime democrático.

No entanto, é preciso definir quais são os fatores que poderiam levar à ocorrência e eventual predominância do clientelismo como forma de representação política. Um fator cuja importância é reconhecida de forma praticamente unânime pela literatura internacional, potencialmente relevante para a explicação do fenômeno entre os municípios brasileiros, é o nível de desenvolvimento econômico ou, mais especificamente, a extensão da pobreza (Hicken, 2011, p. 299). As privações materiais decorrentes da pobreza são mais urgentes e, assim, fazem com que o indivíduo pobre demande de forma mais imediata e direta benefícios materiais. Além disto, em uma democracia competitiva, esta demanda tende a condicionar o benefício ao voto, pois há uma maximização do retorno eleitoral do provedor do benefício.<sup>4</sup> Portanto, quanto menor o nível de desenvolvimento econômico, maior a intensidade do clientelismo.

Outro fator potencialmente relevante é o tamanho da população. Espera-se maior incidência de práticas clientelistas em cidades pequenas, por razões diversas. O maior contato direto entre os habitantes favorece a formação de um padrão de sociabilidade comunitária (Tönnies, 1947; Brancaleone, 2008), o que, na política, reforça o papel da confiança interpessoal na ativação e

3. O conceito de “responsabilização” faz referência às condições existentes para que os cidadãos identifiquem os responsáveis pelas políticas produzidas, e os recompensem ou punam em função destas políticas, sendo a responsabilização maior onde estas condições são mais favoráveis. O clientelismo viola a segunda destas condições, porque ele também confere meios ao representante para agir contra cidadãos que lhe negam apoio, retirando destes o acesso aos benefícios clientelistas. O conceito de “responsividade”, por sua vez, refere-se tanto à capacidade de resposta do sistema político às demandas dos cidadãos, quanto à consistência entre estas demandas e as políticas produzidas, sendo a “responsividade” maior onde as respostas são mais rápidas e mais consistentes. O clientelismo pode ser responsivo em termos individuais, mas não o é em termos coletivos.

4. Grande parte do debate e das dificuldades de se analisar empiricamente o fenômeno do clientelismo é saber quando e por que os políticos decidem ou não entregar benefícios particulares condicionando a entrega ao voto. Para esta decisão, entra em cena uma miríade de motivações e variáveis, parte das quais se procura testar nesta pesquisa.

sustentação da relação clientelista. Pequenas comunidades tendem a desenvolver um conjunto de valores sociais que tornam seus habitantes menos propensos a considerar a relação clientelista em termos puramente instrumentais – ver Schmidt *et al.* (1977) para exemplos –, tornando-a normativamente mais enraizada. Em uma abordagem mais econômica, cidades mais populosas permitem ganhos de escala na provisão de bens e serviços públicos e, neste sentido, desestimulam o particularismo e, por extensão, o clientelismo. Por fim, o monitoramento do voto do eleitor é mais fácil em cidades pequenas, onde o candidato pode, por exemplo, verificar se o eleitor manifesta publicamente o seu apoio (Medina e Stokes, 2007, p. 75).

O grau de competição política também é apontado como relevante na explicação da incidência do clientelismo (Hicken, 2011, p. 297-298). Onde o clientelismo é comum, o aumento da competição política intensifica esta prática. A razão é que a maior competição diminui a quantidade esperada de votos por candidato, reduzindo o retorno eleitoral de políticas universalistas e, assim, tornando políticas particularistas mais atraentes para o candidato. Este efeito, no entanto, depende da quantidade de eleitores “fiéis”; isto é, que honram o acordo clientelista. Onde estes eleitores são em número reduzido, o retorno esperado do investimento em estratégias clientelistas é menor e, portanto, o candidato tende a considerar outras estratégias de representação, mais universalistas.

A literatura internacional sugere ainda que a cultura política importa, ou seja, esta representa uma variável que deve ser considerada (Kitschelt e Wilkinson, 2007, p. 864-865). Quanto mais o indivíduo valoriza a impessoalidade e o universalismo, menor a sua inclinação a adotar estratégias clientelistas. A ideologia política e o nível de instrução são boas *proxies* para aqueles valores individuais. Partidários da doutrina liberal ou da socialista seriam menos propensos a adotar práticas clientelistas, em razão de estas doutrinas enxergarem nestas práticas uma fonte de ineficiência econômica e de privilégios, respectivamente. No caso do nível de instrução, é razoável supor que indivíduos mais instruídos tendem a valorizar mais a impessoalidade e o universalismo e, assim, são menos propensos a participar de relações clientelistas.

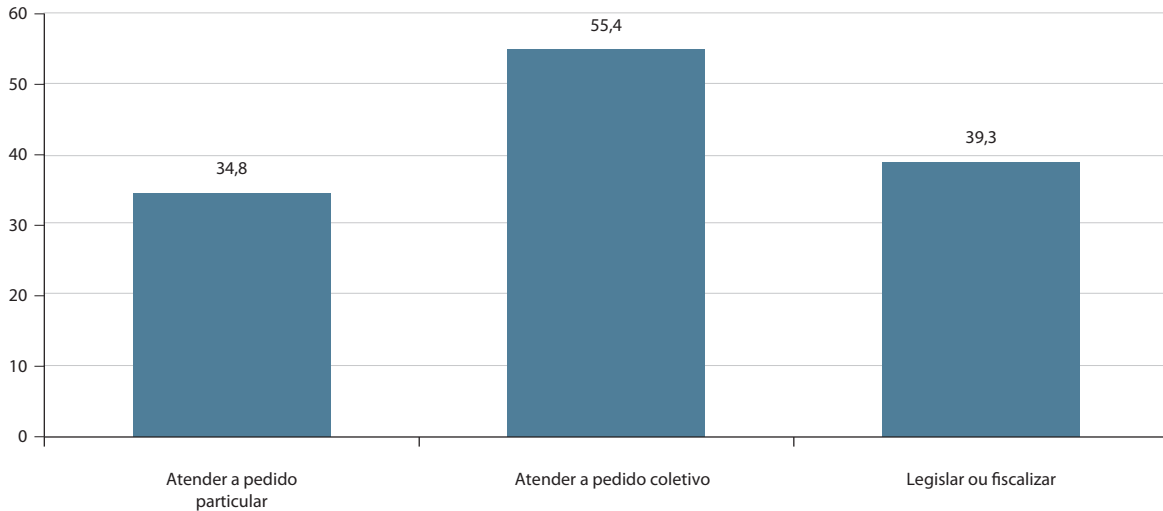
Por fim, além desses fatores sugeridos pela literatura teórica, leva-se em conta a capacidade institucional da Câmara de Vereadores – em termos de sua infraestrutura tecnológica e de sua organização administrativa – com base na hipótese de que um legislativo mais institucionalizado desestimula práticas clientelistas e estimula a atuação institucional dos seus parlamentares (Dantas Filho, [s.d.]). A seguir apresentam-se os principais resultados empíricos da pesquisa.

### 3 RESULTADOS

Para identificar como os vereadores percebem e exercem a representação política, estes foram questionados sobre o que os seus eleitores desejam que eles façam e quais atividades tomam mais de seu tempo no exercício da vereança. As respostas obtidas podem ser resumidas a três atividades: *i)* o exercício das funções formais de legislar e fiscalizar; *ii)* o atendimento de pedidos coletivos dos eleitores; e *iii)* o atendimento de pedidos particulares. Os gráficos 1 e 2 apresentam as frequências com que cada uma destas atividades foi mencionada pelos vereadores. A atividade mais citada como “demanda principal dos eleitores” foi o atendimento de pedidos coletivos (55,4% das menções), seguida das funções institucionais (39,3%) e do atendimento de pedidos particulares (34,8%). Com relação às atividades que tomam mais tempo, a mais citada foi a atuação formal (49,1%), seguida do atendimento de pedidos, igualmente dividida entre particulares (34,8%) e coletivos (31,3%).



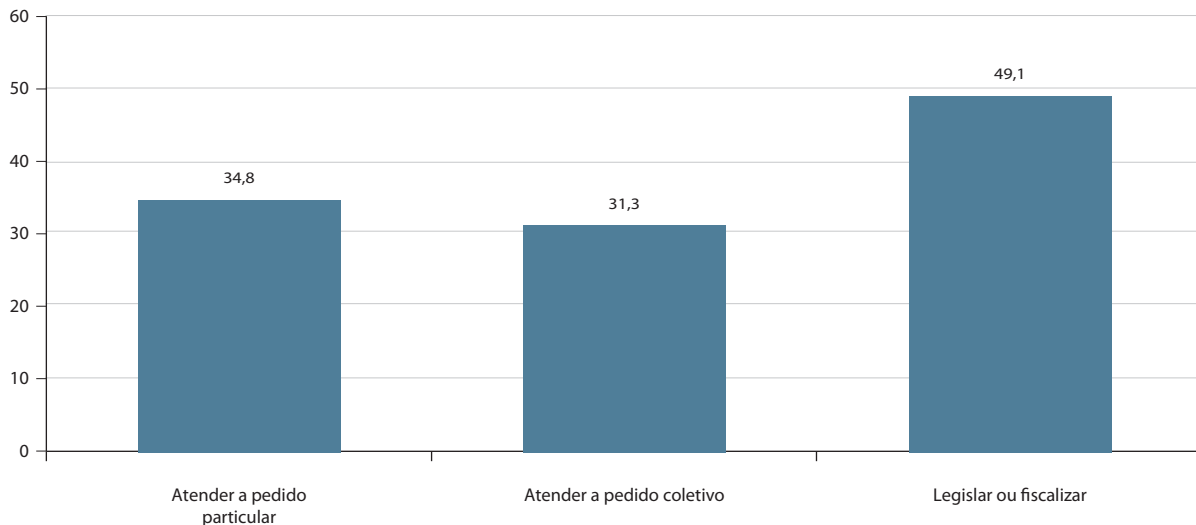
**GRÁFICO 1**  
**Principais atividades demandadas pelos eleitores**  
 (Em %)



Fonte: dados da pesquisa.

Obs.: a soma das porcentagens é maior que 100% porque algumas respostas incluem mais de uma categoria (N = 112).

**GRÁFICO 2**  
**Atividades que tomam mais tempo do vereador**  
 (Em %)



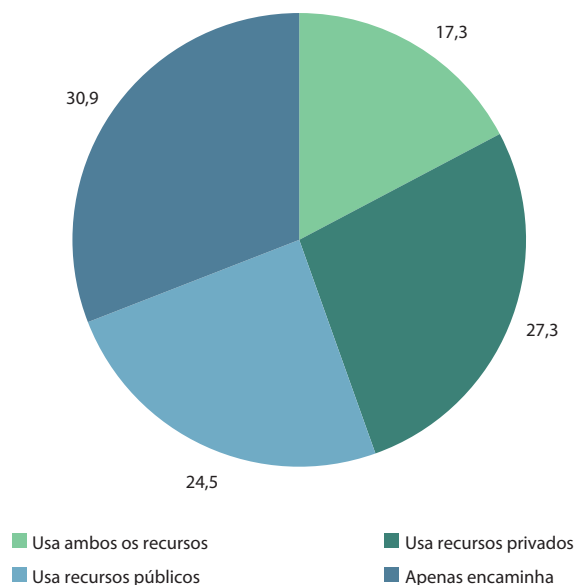
Fonte: dados da pesquisa.

Obs.: a soma das porcentagens é maior que 100% porque algumas respostas incluem mais de uma categoria (N = 112).

Diferente do atendimento de pedidos coletivos, que somente podem ser feitos por meio da mobilização de recursos públicos, do município ou via transferências de outros níveis de governo, o atendimento de pedidos particulares pode ser realizado por um leque mais amplo de estratégias, incluindo o uso de recursos do próprio vereador ou de eventuais parceiros privados. Perguntou-se aos vereadores se eles costumavam atender aos pedidos particulares e, se positivo,

como o faziam. Os resultados são apresentados no gráfico 3. Pouco menos de um terço (30,9%) dos vereadores deu a entender que, salvo algumas exceções, “apenas encaminha” o pedido à Secretaria Municipal ou outro órgão público responsável. Tais vereadores podem até referenciar o cidadão à secretaria por meio de um telefonema, mas, raramente, dedicam seu tempo e esforço a buscar uma solução para o pedido. Pouco mais de um quarto deles (27,3%) afirmou que o mais comum é atender ao pedido com recursos privados, seja tirando da própria renda, seja por meio de alguma parceria com comerciantes e profissionais liberais locais.

GRÁFICO 3  
**Estratégias perante pedidos particulares**  
(Em %)

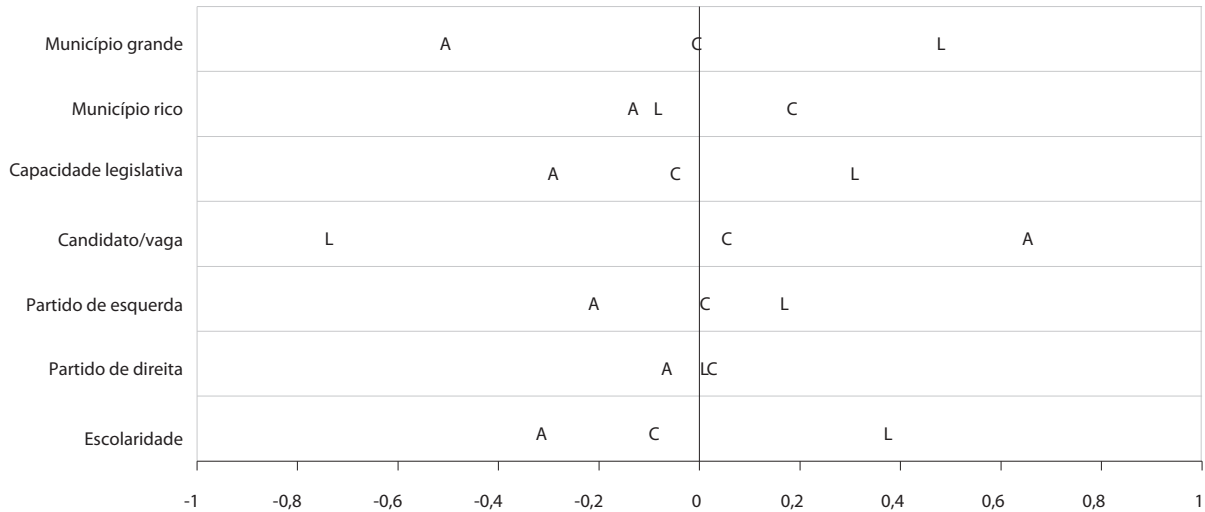


Fonte: dados da pesquisa.  
Obs.:  $N = 110$ .

Com base nas atividades que mais tomam tempo do vereador e no que ele gostaria de fazer, verificou-se, na amostra da pesquisa, que os assistencialistas são maioria, compreendendo 42,9% dos vereadores entrevistados. Em segundo lugar, aparecem os legisladores, que são 35,7% da amostra. Por fim, o tipo de menor incidência é o captador, com 21,4% dos vereadores.

Cabe, então, tentar esclarecer o que leva um vereador a adotar um padrão de representação em vez de outro. As hipóteses listadas na seção 2 – *Clientelismo, particularismo e representação política* – foram testadas com o auxílio de métodos estatísticos multivariados (apêndice A). Os efeitos estimados para cada uma das variáveis independentes, listadas no apêndice, sobre a probabilidade de o vereador ser de um tipo determinado, estão apresentados no gráfico 4. No eixo vertical, estão as variáveis, separadas por linhas pontilhadas. No eixo horizontal, estão os valores das mudanças nas probabilidades. Estes últimos refletem o quanto muda a probabilidade estimada de cada tipo de vereador quando a respectiva variável independente varia do seu mínimo para o seu máximo amostral, mantendo-se todas as demais variáveis independentes fixas em suas respectivas médias ou, no caso das binárias, modas.

GRÁFICO 4  
Mudança nas probabilidades estimadas dos tipos de vereador



Elaboração dos autores.

Obs.: os tipos de vereador estão representados por letras: legislador (L); captador (C); e assistencialista (A).

A evidência corrobora a maior parte das hipóteses testadas. Por exemplo, controlando as demais variáveis, quando o município varia de “pequeno” para “grande,” aumenta em 0,5 a probabilidade de o vereador ser legislador (L), diminui praticamente na mesma medida a probabilidade de ele ser assistencialista (A) e não há mudança notável na probabilidade de o vereador ser captador (C). Além disso, a probabilidade de o vereador adotar práticas assistencialistas é significativamente maior em municípios “pobres,” onde o Legislativo tem baixa capacidade institucional, a competição política é mais intensa, e quando o vereador não é partidário de ideologias de esquerda. No caso particular da competição política, a mudança na probabilidade estimada, apresentada no gráfico 4, reflete a variação máxima daquela variável quando a volatilidade eleitoral está em seu valor médio amostral. Embora a escolaridade tenha um efeito de magnitude substancial sobre a probabilidade de o vereador adotar práticas assistencialistas, reduzindo-a em 0,30, este efeito não é estatisticamente significativo. O efeito estimado do pertencimento a partido de direita, por sua vez, é praticamente nulo.

Todos os efeitos observados sobre a probabilidade de o vereador ser assistencialista têm como contrapartida um efeito oposto sobre a probabilidade de ele ser legislador, evidenciando a contraposição entre o particularismo e o universalismo. O efeito do nível de desenvolvimento socioeconômico, no entanto, tem magnitude muito baixa e não chega a alcançar níveis convencionais de significância estatística. Curiosamente, o efeito negativo do desenvolvimento socioeconômico sobre a probabilidade do tipo assistencialista tem como contrapartida um aumento significativo na probabilidade de o vereador ser captador. A escolaridade, por sua vez, afeta apenas as probabilidades de ocorrência dos tipos legislador e captador, sendo positivo o efeito sobre o primeiro tipo, e negativo sobre o segundo.

O fato de somente o nível de desenvolvimento e a escolaridade estarem significativamente associados com o tipo captador provavelmente reflete a inadequação da teoria sobre o particularismo político – em geral – e o clientelismo – em particular – para explicar a ocorrência desse tipo. Em outros termos, as variáveis usualmente apontadas como explicativas de práticas localizadas no *continuum* particularismo-universalismo não se mostram adequadas para explicar práticas que priorizam a obtenção de verbas e recursos públicos com o objetivo de atender pedidos coletivos e que apenas marginalmente estão voltadas para o atendimento de pedidos pessoais. Neste sentido,

a evidência sugere que o tipo captador não pode ser entendido como um tipo intermediário naquele *continuum*, sendo provavelmente um tipo qualitativamente diferente.

## 5 CONCLUSÃO

O que esses resultados da análise causal permitem concluir a respeito dos fundamentos do clientelismo? O forte efeito negativo do tamanho da população sobre a incidência de assistencialistas é consistente com argumentos sobre a importância do contato pessoal para a relação clientelista. Mas este efeito também é consistente com outros dois argumentos: o que enfatiza ganhos de escala e o centrado no problema do monitoramento do voto. A evidência não permite avaliar a validade destes mecanismos causais.

Talvez o fator mais importante na literatura clássica sobre o clientelismo, o nível de desenvolvimento socioeconômico, apresentou um efeito negativo muito modesto sobre a incidência de assistencialistas e, curiosamente, apenas teve efeito positivo sobre a incidência de captadores. Embora este achado ainda careça de interpretação teórica, é consistente, por exemplo, com a existência de clientelismo em democracias desenvolvidas. Por fim, o forte efeito positivo da competição política sobre a incidência de assistencialistas e o seu efeito negativo sobre a incidência de legisladores indica que o clientelismo sofre forte influência do ambiente eleitoral.

## REFERÊNCIAS

- BRANCALEONE, C. Comunidade, sociedade e sociabilidade: revisitando Ferdinand Tönnies. **Revista de ciências sociais**, v. 39, n. 1, p. 98-104, 2008.
- DANTAS FILHO, J. **Programa Interlegis do Senado Federal – A comunidade virtual do Poder Legislativo**. Senado Federal, [s.d.]. Mimeografado.
- GRAHAM, R. **Clientelismo e política no Brasil do século XIX**. Rio de Janeiro: EdUFRJ, 1997.
- HICKEN, A. Clientelism. **Annual review of political science**, v. 14, p. 289-310, 2011.
- KERBAUY, M. T. M. As câmaras municipais brasileiras: perfil de carreira e percepção sobre o processo decisório local. **Opinião pública**, v. 11, n. 2, p. 337-365, 2005.
- KITSCHOLT, H.; WILKINSON, S. I. (Eds.). **Patrons, clients, and policies: patterns of democratic accountability and political competition**. New York: Cambridge University Press, 2007.
- LEAL, V. N. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 1948. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.
- MEDINA, L. F.; STOKES, S. C. Monopoly and monitoring: an approach to political clientelism. *In*: KITSCHOLT, H.; WILKINSON, S. I. (Eds.). **Patrons, clients, and policies: patterns of democratic accountability and political competition**. New York: Cambridge University Press, 2007.
- NUNES, E. **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar 1997.
- QUEIROZ, M. I. P. **O mandonismo local na vida política brasileira**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1976.
- SCHMIDT, S. W. *et al.* (Eds.). **Friends, followers, and factions: a reader in political clientelism**. Berkeley: University of California Press, 1977.
- TÖNNIES, F. **Comunidad y sociedad**. Buenos Aires: Losada, 1947.
- VIANNA, O. **Instituições políticas brasileiras**. Niterói: EDUFF, 1987. v. 1.

## APÊNDICE

### APÊNDICE A

#### **Apêndice metodológico**

### 1 DESENHO DA PESQUISA

A pesquisa foi desenhada de forma a compatibilizar dois objetivos, a saber: identificar e compreender as estratégias de representação adotadas pelos vereadores; e testar estatisticamente hipóteses a respeito dos potenciais condicionantes da escolha, pelo vereador, da sua estratégia de representação. Para se alcançar o primeiro objetivo, decidiu-se entrevistar pessoalmente os vereadores, de forma a coletar informações detalhadas sobre como eles percebem e exercem a vereança. Esta decisão implicou severas restrições à abrangência da amostra, pois seria muito custoso realizar entrevistas em municípios espalhados pelo país. O segundo objetivo, por sua vez, exigia uma amostra suficientemente variada, tanto de vereadores quanto de municípios, de maneira que os testes estatísticos dos efeitos das características relacionadas a cada um daqueles níveis (vereadores e municípios) tivessem força suficiente. A maneira que se encontrou para compatibilizar os dois objetivos foi entrevistar todos os vereadores de uma amostra pequena e não representativa de municípios, estes últimos selecionados de acordo com alguns dos principais condicionantes do clientelismo. Esta estratégia permite generalizar os resultados da análise sobre as causas do clientelismo, mas não os da análise descritiva.

A amostra de municípios foi definida por meio de estratificação sem representatividade estatística. Primeiro, identificaram-se os fatores ambientais cujos efeitos sobre a intensidade do clientelismo parecem ser menos controversos na literatura, que são o nível de desenvolvimento socioeconômico e o tamanho da população. O passo seguinte foi dividir cada uma destas variáveis em duas categorias, sendo uma de valor “baixo” e a outra, de valor “alto”, de forma a se ter quatro combinações de características sociodemográficas, a saber: pequeno-pobre, pequeno-rico, grande-pobre e grande-rico. Para fins de amostragem, inicialmente se consideraram “pequenos” e “grandes”, respectivamente, municípios com até 10 mil habitantes e de 50 mil a 100 mil habitantes. Foram definidos como “pobres” e “ricos” municípios com pelo menos 40% e com até 20% de pessoas em situação de pobreza, respectivamente. Com este procedimento, maximizou-se a variação destes dois fatores, minimizando o tamanho da amostra de municípios. Outro fator ambiental levado em conta no desenho da amostra foi a ideologia política dominante no município, medida em termos do partido político do prefeito eleito em 2008. Em função das limitações de tamanho da amostra, a seleção foi feita com base em três grandes partidos: o Partido dos Trabalhadores – PT (esquerda); o Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB (centro); e o Democratas – DEM (direita). Combinando-se estes três partidos com os quatro tipos sociodemográficos anteriormente definidos, chega-se, então, a uma amostra total de doze municípios, com nove a dez vereadores em cada um. Ao todo, foram entrevistados 112 vereadores, sempre pelos próprios autores e quase sempre *in loco*. A tabela A.1 lista os municípios da amostra, com os respectivos dados sobre população, porcentagem de pobres, partido do prefeito e número de vereadores.

TABELA A.1  
**Amostra de doze municípios mineiros**

Município	População	Pobres (%)	Tipo <sup>1</sup>	Partido do prefeito	Número de vereadores
Bonfinópolis de Minas	6.443	48,6	PP	PT	9
Conceição dos Ouros	8.929	22,3	PR	DEM	9
Diamantina	44.259	40,2	GP	PMDB	9
Formiga	62.907	21,1	GR	PT	10
Ituiutaba	89.091	21,8	GR	PMDB	10
Janaúba	61.651	50,2	GP	PT	10
Madre de Deus de Minas	4.734	43,0	PP	PMDB	9
Monsenhor Paulo	7.615	18,6	PR	PMDB	9
Pains	7.798	20,61	PR	PT	9
Pirapora	50.300	41,37	GP	DEM	10
São João do Oriente	8.492	49,6	PP	DEM	9
São Sebastião do Paraíso	58.335	12,8	GR	DEM	10

Fonte: Ipea e Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Nota: <sup>1</sup> Há quatro tipos: pequeno-pobre (PP), pequeno-rico (PR), grande-pobre (GP) e grande-rico (GR).

## 2 VARIÁVEL DEPENDENTE E MODELO ESTATÍSTICO

A variável dependente da análise é uma medida categórica do tipo do vereador: se legislador, captador ou assistencialista. Com base nos dados sobre os vereadores e municípios da amostra, estima-se um modelo de regressão *logit multinomial* da probabilidade de o vereador ser de um daqueles tipos. O modelo leva em conta o fato de os dados estarem organizados em *clusters* distintos – no caso, grupos de vereadores de cidades diferentes.

## 3 VARIÁVEIS INDEPENDENTES

As variáveis independentes incluídas no modelo estão listadas a seguir.

- 1) *Município grande*. Assume valor 1 quando o município é “grande”, tal como foi definido neste trabalho, e 0 se não.
- 2) *Município rico*. Assume valor 1 se o município é “rico”, tal como definido, e 0 se não.
- 3) *Candidato/vaga*. Número de candidatos a vereador no município, em 2008, dividido pelo número de vagas. Esta medida expressa o grau de competição política. De acordo com a literatura, o efeito desta variável depende da quantidade de eleitores “infiéis”. Para avaliar esta relação, também se incluiu no modelo o produto desta variável com volatilidade eleitoral, que é a *proxy* para a parcela de eleitores infiéis. Média e desvio padrão amostrais: 6,84 e 3,21 (TSE).

- 4) *Volatilidade eleitoral*. Volatilidade dos votos dos candidatos a vereador, calculada com base nas eleições de 2008 e 2004, conforme a fórmula  $VE = (\sum |v_{i2008} - v_{i2004}|)/2$ , na qual  $v_i$  é a porcentagem dos votos válidos do candidato  $i$ . Volatilidade tem mínimo teórico igual a 0 (todos os candidatos que disputaram a primeira eleição, e somente eles, disputam a segunda eleição, e cada um recebeu a mesma quantidade de votos da primeira) e máximo teórico igual a 1 (nenhum dos candidatos que disputou a primeira eleição disputou a segunda). O pressuposto que justifica esta medida é que valores mais elevados de volatilidade expressam maior número de eleitores infiéis. Média e desvio padrão amostrais, respectivamente: 0,55 e 0,06 (TSE).
- 5) *Partido de esquerda*. Assume valor 1 se o vereador é filiado a um partido de esquerda, e 0 se não. Os partidos que foram classificados como de esquerda foram: PT; Partido Comunista do Brasil (PCdoB); Partido Socialista Brasileiro (PSB); Partido da Mobilização Nacional (PMN); Partido Democrático Trabalhista (PDT); e Partido Popular Socialista (PPS). Frequência relativa amostral: 23%.
- 6) *Partido de direita*. Assume valor 1 se o vereador é filiado a partido de direita, e 0 se não. Consideram-se de direita o DEM e o Partido Progressista (PP). Frequência relativa amostral: 20%.
- 7) *Escolaridade*. Nível de instrução ou última série que o vereador cursou, em quantidade de anos de estudo. Média e desvio padrão amostrais: 10,5 e 4,2.
- 8) *Capacidade legislativa*. Índice construído com base na soma de quatro variáveis que refletem recursos existentes na Câmara, a saber: quantidade de computadores (codificada como 0 quando existem de um a cinco computadores, como 1 quando existem de 6 a 10, e como 2 se existem mais de 10); existência de sistema de processo legislativo (1 se “sim”, 0 se “não”); existência de sistema de atividade parlamentar (1 se “sim”, 0 se “não”); e existência de sistema administrativo (1 se “sim”, 0 se “não”). As medidas de todas estas características referem-se aos anos imediatamente anteriores à eleição de 2008. Média e desvio padrão amostrais: 2,7 e 1,8 (Brasil, 2005).

## REFERÊNCIA

BRASIL. Senado Federal. Secretaria Especial do Interlegis. **I Censo do Legislativo Brasileiro**. SF, 2005.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Ipeadata**. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/>>

TSE – TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Eleições 2008**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2008/eleicoes-2008>>

# Coordenação Federativa em Áreas de Grandes Investimentos

Paulo de Tarso Frazão Soares Linhares\*

Ana Paula Lima Ferreira\*\*

## 1 INTRODUÇÃO

Ao longo dos últimos anos, o tema do papel do Estado como indutor das transformações necessárias à promoção do desenvolvimento voltou a ocupar espaço destacado. Após duas décadas de predomínio de uma visão em que as falhas de governo estiveram no centro do foco das análises do relativo atraso latino-americano e brasileiro, desde o início do século XXI, busca-se compreender como a ação do Estado pode contribuir para sua superação.

O desafio não é negar as falhas na ação do Estado, mas explicar como pode, de fato, atuar na promoção do desenvolvimento. Tal desafio torna-se ainda maior no caso de Estados que adotaram o sistema federativo de repartição territorial do poder e, portanto, nos quais a efetividade das políticas públicas requer, frequentemente, ações de mais de um nível de governo, colocando no centro do debate o tema da coordenação federativa. A importância de mecanismos de coordenação da ação dos entes federados, dada a autonomia política que a Constituição Federal de 1998 lhes confere, é especialmente grande em áreas onde se verificam vultosos investimentos. Nestas áreas, municípios com graus de estruturação variados se veem diante de demandas que ultrapassam seus limites territoriais e pressionam sua capacidade administrativa.

Um projeto de pesquisa, desenvolvido pela Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea, busca observar o tipo e a capacidade de resposta dos mecanismos de coordenação federativa adotados em três casos que se destacam por atrair grandes investimentos: Complexo Industrial Portuário Governador Eraldo Gueiros (Suape), em Pernambuco; a região Leste Fluminense, no estado do Rio de Janeiro; e o Alto Paraopeba, em Minas Gerais.

A intenção, nesse primeiro momento, é identificar os principais mecanismos de cooperação e coordenação federativa e o perfil dos empreendimentos. Tem-se buscado, ainda, levantar algumas hipóteses, a partir dos dados coletados e de visitas às regiões, sobre o que condicionou a formação de cada um dos mecanismos de coordenação federativa. Pretende-se também, em continuação ao esforço já realizado, ampliar a pesquisa para mais cinco áreas (Altamira-PA, Bacabeira-MA, Pecem-CE, Guamaré-RN e Litoral Sul-ES), em parceria com instituições de pesquisa locais.<sup>1</sup>

A realização dessa nova fase comportará uma ampliação do escopo da pesquisa com a inclusão de análises das transformações desencadeadas pelos grandes empreendimentos, a comparação entre as ações realizadas pelos entes federados e, finalmente, a apresentação de recomendações para o aprimoramento do processo de coordenação federativa.

---

\* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

\*\* Pesquisadora no Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento (PNPD) do Ipea.

1. Essa parceria ocorrerá dentro da Plataforma Ipea de Pesquisa em Rede.



Este texto apresentará um resumo da pesquisa e alguns resultados parciais para as três áreas analisadas. A intenção é fazer um quadro descritivo dos mecanismos de cooperação e coordenação utilizados atualmente e, posteriormente analisar, ainda apenas como hipóteses tentativas, como as características dos empreendimentos e da região podem explicá-los.

## 2 MECANISMOS DE COORDENAÇÃO FEDERATIVA EM SUAPE, ALTO PARAOPEBA E LESTE FLUMINENSE

### 2.1 Suape

A construção do porto da Superintendência Aduaneira e Portuária de Pernambuco (Suape) foi uma iniciativa do governo do estado de Pernambuco nos anos 1970. Desde então diversos planos têm sido elaborados por agências do governo estadual, visando à adequação da infraestrutura às necessidades de expansão das empresas que se foram instalando na região e às próprias atividades portuárias. Com a intensificação da chegada de empresas em meados da década de 2000, a elaboração do Plano de Ocupação Territorial de Suape foi coordenada pela Agência Condepe/Fidem, em 2007. Representando um espaço de articulação federativa, a elaboração do plano previu um engenhoso arranjo institucional, com a participação dos três níveis de governo. Após esta iniciativa, todavia, não houve mais um esforço sistemático e/ou um espaço de deliberação de assuntos de interesse comum na região. Até o momento, os municípios não constituíram um mecanismo próprio de coordenação e, regularmente, apresentam suas demandas direta e isoladamente ao governo estadual.

Como parte das atividades do projeto de pesquisa, foi realizada em outubro de 2011, em Jaboatão dos Guararapes, uma oficina sobre coordenação e cooperação federativa em áreas de grandes investimentos. Embora os principais órgãos federais – que atuam na região – e estaduais tenham participado, foi pequena a participação de prefeitos. Outro ponto que chama atenção, diferentemente do que ocorre no Consórcio de Desenvolvimento do Alto Paraopeba (CODAP) e, mais ainda, no Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento do Leste Fluminense (Conleste), é a ausência de uma universidade apoiando sistematicamente os estudos e as propostas em Suape.

### 2.2 Alto Paraopeba

Em uma região cuja ocupação remonta ao período do ouro em Minas Gerais, foi criado, em 2006, o CODAP, por iniciativa dos prefeitos da região diante do anúncio da implantação de novos empreendimentos e da expansão de outros já existentes em atividades minerometalúrgicas. O histórico de conflitos e efeitos ambientais perversos, já conhecidos na região, transformou os investimentos anunciados em fator de preocupação, para além da perspectiva de crescimento da renda. Assim, diferentemente das outras áreas que estão recebendo grandes investimentos, o Alto Paraopeba conhecia o potencial de impactos negativos das atividades que iriam ocorrer. Entretanto, o planejamento do CODAP não se direciona exclusivamente aos impactos. Sua estratégia é aproveitar o impulso oferecido pelos investimentos e promover o desenvolvimento da região, inclusive para o período pós-mineração. Por esta razão, suas ações são direcionadas para três setores econômicos: agricultura, turismo e mineração/metalurgia. Quando se deu sua criação, os prefeitos do CODAP possuíam grande afinidade ideológica, pertencendo, todos, a partidos de esquerda.

Vale mencionar que o CODAP contratou o Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (Cedeplar) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), com recursos do governo estadual, para a realização de estudo sobre os impactos dos empreendimentos e as intervenções necessárias para mitigá-los. Nas eleições de 2008, todos os prefeitos fundadores do CODAP – com exceção do prefeito de Conselheiro Lafaiete – foram reeleitos, o que manteve a composição inicial quase que inalterada. Apesar do empenho dos prefeitos e da realização de diversas ações pelo CODAP, sua capacidade operacional ainda se revela insuficiente em função das transformações que se preveem pela magnitude dos investimentos.

### 2.3 Leste Fluminense

Criado por iniciativa dos prefeitos da região, na qual a empresa Petróleo Brasileiro (Petrobras) decidiu construir o Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (COMPERJ), o Conleste assumiu, explicitamente, a necessidade de definir uma estratégia conjunta dos municípios diante das implicações e dos impactos do complexo. Inicialmente composto por onze prefeituras, o Conleste recebeu a adesão de quatro novos municípios e sua ação tem sido orientada pela formulação de um plano, realizado pela Universidade Federal Fluminense (UFF), com indicação de obras e outras intervenções. Localizada no município de Niterói, portanto dentro da área do Conleste, a UFF se tem revelado de grande importância no suporte das ações do consórcio, sendo, inclusive, membro de seu conselho deliberativo. Cabe mencionar o apoio financeiro que vem sendo proporcionado pela Petrobras para a realização destes estudos.

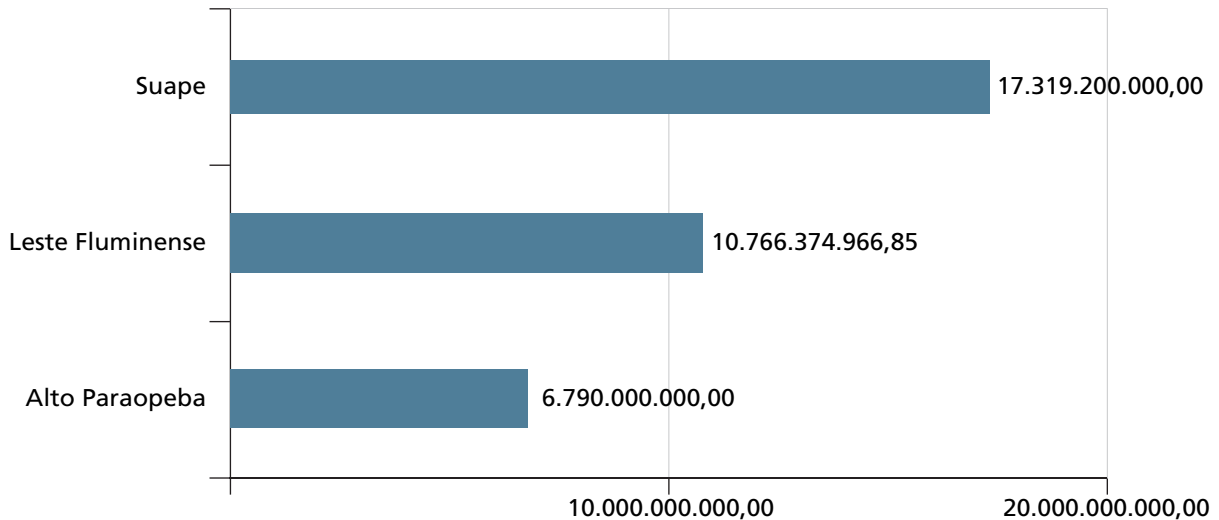
Por seu turno, em que pese à atuação da UFF e o apoio da Petrobras, os prefeitos dos municípios componentes do Conleste não se mostram especialmente engajados nessa iniciativa. O comparecimento dos chefes do Executivo municipal às assembleias do Conleste não é alto e tem sido frequente o não pagamento das parcelas do contrato de rateio.

A análise a seguir busca traçar um quadro sobre diferentes aspectos das três áreas pesquisadas e constituem elementos explicativos hipotéticos da existência de cooperação entre os entes federados.

## 3 VOLUME DE INVESTIMENTOS E GERAÇÃO DE EMPREGOS

O primeiro elemento observado são os valores dos investimentos dos empreendimentos atualmente em implantação e programados nas três áreas (gráfico 1). A hipótese aqui levantada é que, quanto maiores os montantes investidos, maior o potencial de impacto na região e, conseqüentemente, maior o incentivo para a criação de mecanismos de coordenação de ações entre os entes.

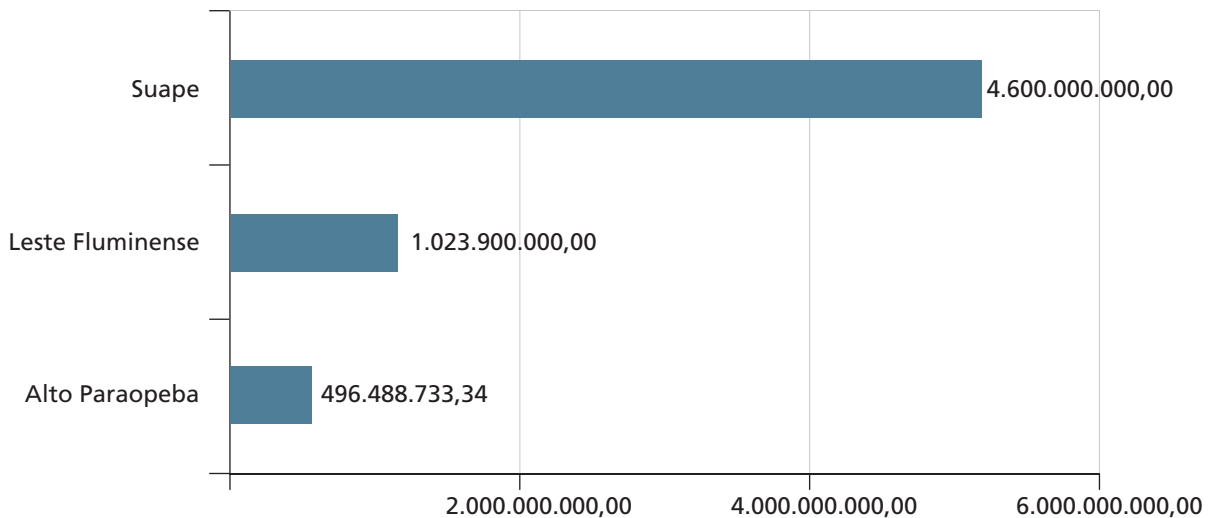
GRÁFICO 1  
**Principais investimentos por área**  
 (Em US\$)



Fonte: Cedeplar (Ruiz e Barbieri, 2010) para Alto Paraopeba; Pernambuco (2010) para Suape; e informações do Sistema Firjan de 2008 para o Leste Fluminense.  
 Elaboração dos autores.

Embora o volume de recursos dê uma boa medida da magnitude dos empreendimentos (gráfico 2), por meio da geração direta e indireta de empregos, é possível estimar, de forma mais precisa, o crescimento da demanda de muitos serviços públicos municipais.

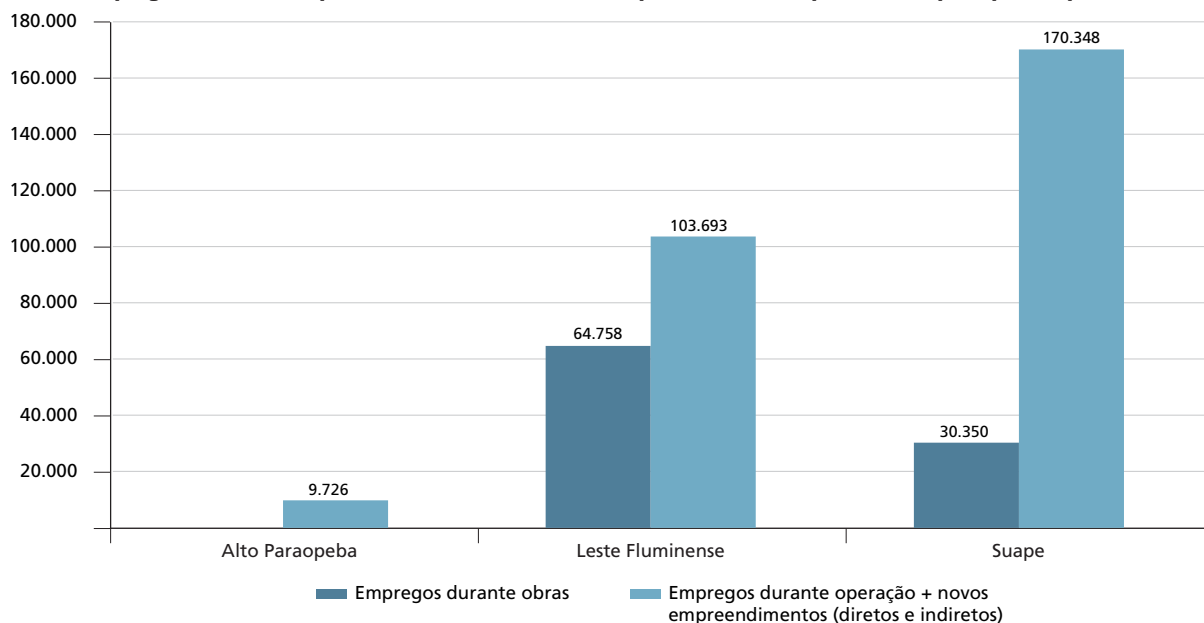
GRÁFICO 2  
**Atração de novos empreendimentos para as áreas**  
 (Em US\$)



Fonte: Cedeplar (Ruiz e Barbieri, 2010) para Alto Paraopeba; Pernambuco (2010) para Suape; e informações do Sistema Firjan de 2008 para o Leste Fluminense.  
 Elaboração dos autores.

Se se considerar o número de empregos estimados para a região de Suape, este valor pode chegar a 170 mil novos empregos. Em que pese a falta da informação sobre trabalhadores demandados durante a instalação dos grandes investimentos, o Alto Paraopeba é a área com a menor demanda de trabalhadores: apenas 9.726. Na região do Leste Fluminense, por sua vez, a previsão é que, durante o período de instalação do COMPERJ, haja mais de 64 mil trabalhadores mobilizados e, após a entrada em operação do complexo, o número de empregos seja superior a 100 mil (gráfico 3).

GRÁFICO 3

**Empregos demandados para as áreas durante obras e após entrada em operação dos principais empreendimentos**

Fonte: Cedeplar (Ruiz e Barbieri, 2010) para Alto Paraopeba; Pernambuco (2010) para Suape; e informações do Sistema Firjan de 2008 para o Leste Fluminense.

Elaboração dos autores.

Como pode ser observado, a área de Suape é a que apresenta o maior volume de investimentos e de criação de empregos, mas é a única entre as três pesquisadas que não possui um mecanismo formal de coordenação federativa. Por sua vez, a região do Alto Paraopeba é a que apresenta o menor volume de investimentos e de empregos, mas é a que possui o consórcio com maior comprometimento dos prefeitos. Desta forma, apesar do impacto transformador dos investimentos, sua magnitude não parece condicionar a criação de um mecanismo estável e formal de coordenação federativa.

#### 4 POPULAÇÃO

Assume-se como hipótese que a população dos municípios tende a influenciar uma ação mais coordenada entre os entes federados de áreas que recebem grandes investimentos de duas formas. Em primeiro lugar, quanto menor a população do município, maior o incentivo para a coordenação, na medida em que torna mais expressivo o impacto do investimento. Em segundo lugar, quanto mais heterogênea a região – em relação ao aspecto demográfico – maior a dificuldade de coordenação, pois enquanto para alguns o impacto é grande, para outros este é relativamente menor.

O Alto Paraopeba é formado por sete municípios com uma população total de 230.986 habitantes. Todavia, mais da metade desta população está em apenas um município: Conselheiro Lafaiete, com 116.512 habitantes. A população média municipal é de 33 mil habitantes. São, portanto, municípios pequenos. A área de Suape, aqui compreendida pelos municípios que sofrem influência direta tanto do porto quanto da nova refinaria da Petrobras, possui 2.184.249 de habitantes. O município de Jaboatão dos Guararapes destaca-se entre eles com mais de 600 mil habitantes. A média populacional é de quase 170 mil habitantes, ou seja, significativamente maior que a do Alto Paraopeba. Por fim, o Leste Fluminense, com 2.840.526 de habitantes é a região mais populosa das três áreas analisadas. Sua composição é peculiar por conter uma cidade com quase 1 milhão de habitantes e outras sete com menos de 60 mil habitantes – as demais sendo de médio porte. A média populacional dos municípios desta área é também a maior de todas, com 180 mil habitantes.

O coeficiente de dispersão da população para as três áreas revela que todas são bastante heterogêneas, com municípios de tamanhos populacionais muito diversos. No caso do Alto Paraopeba, o município de Conselheiro Lafaiete é um que se situa bastante fora do padrão da área, assim, será feito o cálculo do coeficiente de dispersão “com” e “sem” este município. A observação da trajetória para os últimos três censos demográficos demonstra movimentos diferenciados. Enquanto o Alto Paraopeba, excluindo-se Conselheiro Lafaiete, vem apresentando uma elevação do indicador populacional, o Leste Fluminense é hoje a área que apresenta a maior heterogeneidade e, nas últimas duas décadas, vem reduzindo o grau de dispersão do tamanho das populações municipais. Por fim, a área de Suape não constitui a mais heterogênea nem apresenta uma trajetória clara em termos de coeficiente de dispersão da população municipal. Se a homogeneidade demográfica for relevante para explicar a constituição e a operação de mecanismos de coordenação e cooperação federativa – como já se enunciou por hipótese – e se as tendências das duas últimas décadas permanecerem no futuro, a área do Leste Fluminense tende a ter condições mais favoráveis, enquanto a do Alto Paraopeba tende a condições piores.

TABELA1  
Coeficiente de dispersão (1991, 2000 e 2010)

Coeficiente de dispersão	1991	2000	2010
Alto Paraopeba <sup>1</sup>	1,17	1,21	1,23
Alto Paraopeba <sup>2</sup>	0,84	0,91	0,97
Leste Fluminense	1,45	1,40	1,34
Suape	1,08	1,09	1,06

Elaboração dos autores.

Notas: <sup>1</sup> Com o município Conselheiro Lafaiete.

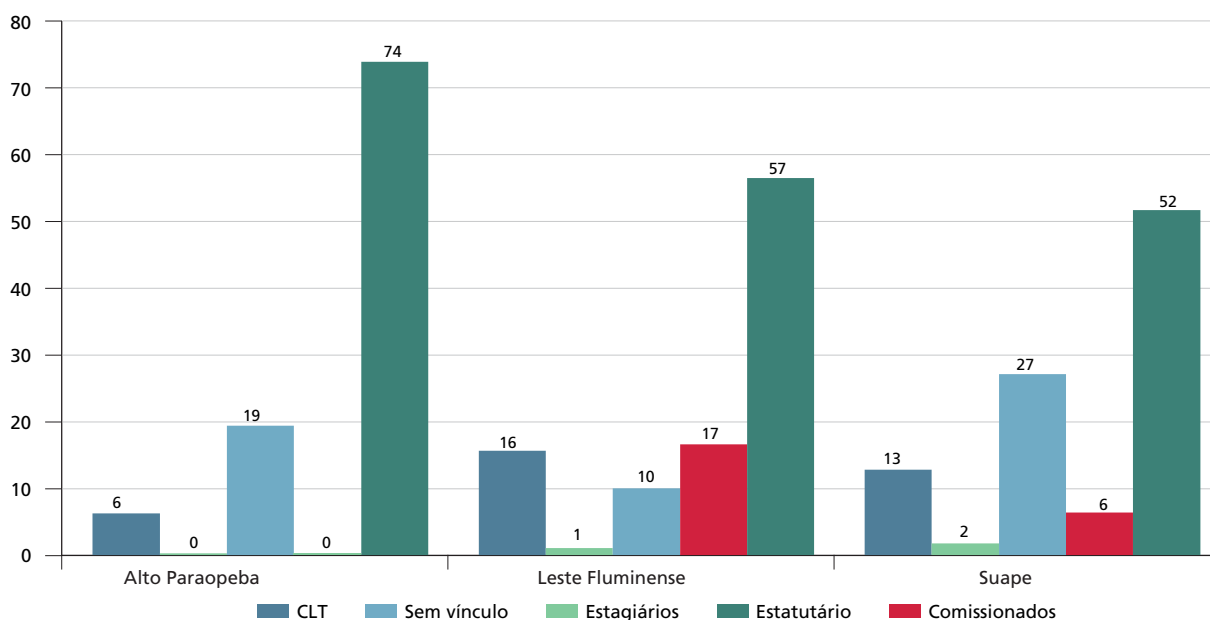
<sup>2</sup> Sem o município Conselheiro Lafaiete.

## 5 SETOR PÚBLICO

Além das características dos empreendimentos e da região, certamente, as das prefeituras são relevantes para se compreender a formação de mecanismos de cooperação entre entes públicos. A hipótese levantada pelos autores é que prefeituras mais estruturadas, ou seja, com um corpo estável e bem preparado de funcionários, tendem a participar mais de mecanismos de coordena-

ção federativa em relação àquelas que não possuem estas características. Observaram-se dois indicadores para expressar a estruturação da prefeitura: o tipo de vínculo e o total de funcionários por 10 mil habitantes. Parte-se do pressuposto que regiões nas quais o contingente de funcionários públicos estatutários e celetistas é maior tendem a possuir uma administração mais consolidada. Com 74% de seu contingente de funcionários públicos na modalidade de estatutários, as prefeituras do Alto Paraopeba são as que apresentam os melhores índices entre as três áreas pesquisadas, nesta categoria. As do Leste Fluminense contam, em média, com 57%, e as de Suape, com 52%.

GRÁFICO 4  
Funcionários públicos por modalidade de contratação  
(Em %)



Fonte: IBGE (2009).

Quanto ao total de funcionários para cada 10 mil habitantes, a região do Alto Paraopeba é a que se destaca positivamente, com uma média de 494, enquanto, no Leste Fluminense, esta média cai para 382 e, em Suape, este valor é ainda menor, 331.

## 6 CONCLUSÕES

Assim, a observação dos três casos demonstra a existência de diferentes meios de coordenação e cooperação federativa. Embora o consórcio público tenha sido adotado no Rio de Janeiro e em Minas Gerais como meio de promoção da coordenação federativa, há evidências de que o fluminense não apresenta a mesma adesão dos prefeitos que o mineiro. Em Pernambuco, a coordenação entre os entes se deu de maneira frágil, tendo ocorrido apenas durante a elaboração do plano do território estratégico de Suape. Este quadro não parece ser explicado nem pela magnitude dos investimentos, nem pela quantidade de empregos que estão sendo gerados. Todavia, há evidências que corroboram, ainda de forma preliminar, a hipótese de que a capacidade de criar e manter um consórcio público para a coordenação das ações dos entes em face das transformações provocadas por grandes investimentos está relacionada ao grau de estruturação das prefeituras.

## REFERÊNCIAS

RUIZ, R. M.; BARBIERI, A. (Org.). **Produto 5**: Plano de Desenvolvimento Regional – CODAP. Belo Horizonte: Cedeplar/UFMG, 2010.

PERNAMBUCO ESTADO. Complexo Industrial Portuário Governador Eraldo Gueiros. **Relatório Suape**. mar. 2010.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Perfil dos municípios brasileiros**. 2009. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/munic2009/index.php>>. Acesso em: 23 abr. 2012.

## BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

PERNAMBUCO ESTADO. BDE – Base de dados do estado. Disponível em: <[http://www.bde.pe.gov.br/EstruturaçãoGeral/conteudo\\_site2.aspx](http://www.bde.pe.gov.br/EstruturaçãoGeral/conteudo_site2.aspx)>. Acesso em: 28 dez 2011.

FIS – FUNDAÇÃO ITAÚ SOCIAL; UNICEF – FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA; CENPEC – CENTRO DE ESTUDOS E PESQUISAS EM EDUCAÇÃO, CULTURA E AÇÃO COMUNITÁRIA. **Brasil hoje** – Indicadores sociais para a gestão do município. [s.d.]. Disponível em: <<http://www.brasilhoje.org.br/relMinhasEscolhasMunicipio.aspx>>. Acesso em: 24 mar. 2012.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **IBGE Cidades**. [s.d.]. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>>. Acesso em: 23 mar. 2012.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa de informações básicas municipais 2009**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2009/munic2009.pdf>>. Acesso em: 23 mar. 2012.

# Participação Social e Inclusão Política nos Conselhos Nacionais

Joana Luiza Oliveira Alencar\*

Igor Ferraz da Fonseca\*

## 1 INTRODUÇÃO

No Brasil, a participação social assumiu lugar central nos debates sobre a redemocratização pós-1988, pois se associou tanto com os objetivos de fortalecer e energizar a sociedade civil, quanto com os desejos de qualificar os processos governamentais, aprimorando a formulação, a gestão e o controle das políticas públicas. Neste contexto surgem instâncias de interação entre Estado e sociedade, tais como conferências de políticas públicas, conselhos gestores e ouvidorias. Os conselhos de políticas públicas são colegiados cuja finalidade é promover o diálogo entre sociedade civil e Estado para formulação, gestão e controle de suas políticas. Apesar de estarem diretamente ligados a órgãos do Poder Executivo, são instâncias híbridas que agregam Estado e sociedade, constituindo-se em canais de participação política, deliberação institucionalizada e divulgação das ações do governo (Avritzer e Pereira, 2005).

A presente nota de pesquisa apresenta dados do perfil dos conselheiros nacionais. Os dados são originários da pesquisa do Ipea intitulada *Conselhos nacionais: perfil e atuação dos conselheiros*.<sup>1</sup> Trata-se de uma *survey* no qual um questionário qualitativo-quantitativo foi aplicado aos membros de 21 conselhos e três comissões nacionais de políticas públicas entre 2010 e 2011. Os conselhos que participaram da pesquisa foram escolhidos com base em três critérios: centralidade em suas áreas de atuação, criação por meio de norma legal e proporção equilibrada entre sociedade civil e governo.

O estudo do perfil dos cidadãos que participam desses espaços tem o potencial de indicar se tais instituições consolidaram-se como canais de participação que permitem a inclusão política de novos atores, alguns muitas vezes marginalizados de processos decisórios.

Os dados coletados na *survey* foram comparados aos dados da população brasileira gerados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), bem como às informações sobre os congressistas brasileiros, de modo a colocar em perspectiva algumas características do perfil dos conselheiros nacionais. Como sugere o título da pesquisa, além de informações sobre o perfil, o questionário também trazia questões sobre a percepção acerca da própria atuação dos conselheiros e da efetividade do conselho. Contudo, para esta nota de pesquisa, serão utilizados somente os dados que se referem ao perfil dos conselheiros.

---

\* Técnicos de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

1. Participaram na coleta de dados e análises desta pesquisa os seguintes pesquisadores do Ipea: Igor Ferraz da Fonseca, Isadora de Araújo Cruxên, Joana Luiza Oliveira Alencar, Roberto Rocha Coelho Pires e Uriella Coelho Ribeiro.



## 2 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

Para a apresentação e análise dos dados, a partir de reflexão anterior sobre instâncias participativas (Ipea, 2012), optou-se pela agregação dos conselhos por área temática de políticas públicas (tabela 1). A divisão foi efetuada de modo a permitir visualizar as possíveis diferenças entre os conselhos de diferentes áreas temáticas. A intenção é verificar o potencial de cada uma delas em incluir diferentes grupos populacionais, contribuindo para a redução ou reprodução de desigualdades de representação em relação a gênero, raça/cor, idade, renda, escolaridade e região de residência dos conselheiros.

TABELA 1  
Tipos de conselhos nacionais

Nome	Conselhos	Número de conselheiros	Proporção de conselheiros (%)
Políticas sociais	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conselho Nacional de Previdência Social (CNPS);</li> <li>• Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC);</li> <li>• Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS);</li> <li>• Conselho Nacional de Saúde (CNS);</li> <li>• Conselho Nacional de Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência (Conade);</li> <li>• Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil (Conaeti);</li> <li>• Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda);</li> <li>• Conselho Nacional de Segurança Pública (CONASP);</li> <li>• Conselho Nacional de Juventude (Conjuve);</li> <li>• Conselho Nacional dos Direitos do Idosos (CNDI);</li> <li>• Conselho Nacional de segurança alimentar e nutricional (Consea); e</li> <li>• Conselho Nacional dos direitos da pessoa humana (CDDPH).</li> </ul>	331	43,2
Garantias de direitos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (CNCD/LGBT);</li> <li>• Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM);</li> <li>• Conselho Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT);</li> <li>• Comissão Nacional de Política Indigenista (CNPI); e</li> <li>• Conselho Nacional de Igualdade Racial (CNPIR).</li> </ul>	115	15,0
Desenvolvimento econômico	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES);</li> <li>• Conselho Nacional de Turismo (CNT);</li> <li>• Conselho Nacional de Pesca (Conape);</li> <li>• Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF).</li> </ul>	140	18,3

(Continua)

(Continuação)

Nome	Conselhos	Número de conselheiros	Proporção de conselheiros (%)
Infraestrutura e meio ambiente	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conselho das cidades (Concidades);</li> <li>• Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH); e</li> <li>• Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama).</li> </ul>	181	23,6
<b>Total</b>		<b>767</b>	<b>100,0</b>

Elaboração dos autores.

É importante ressaltar que 63,4% daqueles que identificaram o seu setor de representação pertencem à sociedade civil, ao passo que 36,6% representam o poder público, gerando uma sobrerrepresentação dos primeiros em relação aos segundos. Ao mesmo tempo em que isto pode ser resultado de diferentes fatores – por exemplo, a maneira como a composição de alguns conselhos está definida –,<sup>2</sup> respostas a questões abertas que faziam referência às dificuldades enfrentadas pelos conselhos na realização de suas atividades indicam certa insatisfação com a atuação e a falta de assiduidade dos representantes do poder público em vários conselhos. Assim, o número reduzido de conselheiros deste setor na pesquisa pode ser indicativo de seu padrão de atuação nestes espaços, visto que o questionário foi aplicado durante as sessões plenárias/reuniões dos conselhos.

Considerando a variável “sexo”, os conselhos nacionais possuem composição predominantemente masculina – cerca de 63% de homens e 37% de mulheres (tabela 2). No entanto, esta proporção varia de acordo com a temática em questão. Nos conselhos de garantias de direitos, as mulheres são maioria, totalizando 54,4% dos conselheiros. Conforme se pode observar na tabela 2, os conselheiros voltados para políticas sociais e garantia de direitos possuem uma divisão mais equitativa – na qual a quantidade de homens ou mulheres varia de 40% a 60%. Nos demais, a quantidade de homens supera os 70%.

Ainda assim, o número de mulheres que ocupam assentos em espaços como conselhos nacionais parece bastante relevante se comparado com outras esferas de representação. A título de ilustração, apenas 56 mulheres (9,4%) exercem cargos de deputada ou senadora no Congresso Nacional, em 2012, ao passo que há 538 parlamentares homens (90,6%).<sup>3</sup> Parece possível dizer, neste caso, que os conselhos – instituições pertencentes à democracia participativa – são espaços mais permeáveis e acessíveis às mulheres que o Congresso, ícone da democracia representativa.<sup>4</sup> Esta conclusão inicial, no entanto, precisa ser estudada com maior profundidade, considerando fatores externos e internos que influem na composição destas duas instâncias.

2. Alguns conselhos preveem no próprio ato normativo uma proporção maior de representantes da sociedade civil que do governo. Outros ainda adotam uma composição mais fragmentada, subdividindo a sociedade civil. Nesta pesquisa, contudo, estas subdivisões foram agregadas sob a categoria mais ampla de “sociedade civil”, para estar em conformidade com a divisão entre poder público e sociedade civil, encontrada na maior parte dos conselhos. Isto permitiu a análise conjunta dos dados recolhidos.

3. Elaboração dos autores a partir de dados retirados das páginas oficiais da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, entre 5 e 13 de março de 2012. Foram consideradas informações dos deputados e senadores em exercício no momento da coleta de dados, incluindo, portanto, titulares e suplentes.

4. Considera-se aqui o voto universal como característica definidora da democracia representativa. Para a democracia participativa, buscam-se oferecer alternativas para que o cidadão participe dos processos políticos por meio de outros mecanismos, além do voto, tais como: controle social, formulação de propostas para políticas públicas, entre outros.

TABELA 2  
**Distribuição dos conselheiros por sexo segundo o tipo de conselho**  
 (Em %)

Tipo de conselho	Sexo		Total
	Masculino	Feminino	
Políticas sociais	58,3	41,7	<b>100,0</b>
Garantias de direitos	45,6	54,4	<b>100,0</b>
Desenvolvimento econômico	73,9	26,1	<b>100,0</b>
Infraestrutura e meio ambiente	73,7	26,3	<b>100,0</b>
<b>Total</b>	<b>62,9</b>	<b>37,1</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Ipea (2012).

Ao se observar as respostas relativas ao item cor/raça, percebe-se que a maior parte dos conselheiros se declara de cor branca (66%), enquanto os demais se consideram pardos (16%) ou pretos (13,6%).<sup>5</sup> Quando se comparam as diferentes áreas temáticas, percebe-se, conforme a tabela 3, que, nos conselhos de garantias de direitos, a proporção de brancos e não brancos mostra-se mais equilibrada: a quantidade de brancos é menor que 50% (38,9%). Nestes, cerca de um terço dos conselheiros se declara de cor preta, 13,3% são pardos e, ainda, 11,5% são indígenas. Os conselhos de garantias de direitos são conselhos que visam à proteção dos direitos de grupos historicamente excluídos dos processos políticos. Destacam-se o Conselho Nacional de Igualdade Racial (CNPIR) e a Comissão Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT), nos quais predominam conselheiros que se declaram não brancos. Se consideradas as proporções de raça da população brasileira, 6,9% se declararam pretos e 44,2% se declararam pardos em 2009 (IBGE, 2010a). Neste caso, o que se pode perceber, nos conselhos de garantias de direitos, é que estes são espaços em que alguns grupos raciais – em geral sub-representados nas arenas de decisão – estão mais representados, o que poderia indicar que possuem ali maior capacidade de expressar suas demandas.

TABELA 3  
**Distribuição dos conselheiros por cor/raça segundo o tipo de conselho**  
 (Em %)

Tipo de conselho	Raça					Total
	Branca	Preta	Amarela	Parda	Indígena	
Políticas sociais	67,0	10,5	1,9	18,8	1,9	<b>100,0</b>
Garantias de direitos	38,9	35,4	0,9	13,3	11,5	<b>100,0</b>
Desenvolvimento econômico	71,9	11,1	1,5	14,1	1,5	<b>100,0</b>
Infraestrutura e meio ambiente	77,5	6,9	0,0	13,9	1,7	<b>100,0</b>
<b>Total</b>	<b>66,0</b>	<b>13,6</b>	<b>1,2</b>	<b>16,0</b>	<b>3,2</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Ipea (2012).

5. As opções de cor/raça disponíveis nesta questão foram baseadas na tipologia adotada pelo Instituto Brasileiro de Pesquisa e Estatística (IBGE) no censo de 2010 e incluíam: branca, preta, parda, amarela e indígena (IBGE, 2011).

Nos conselhos de desenvolvimento econômico e política social, a quantidade de brancos encontra-se em torno de 70%, com, respectivamente, 71,9% e 67%. Os conselhos do grupo de infraestrutura e meio ambiente são os que possuem maior quantidade de brancos – 77,5%. Parece possível concluir que, de forma geral, há predominância de conselheiros de cor branca, e os conselhos que concentram a maior quantidade de conselheiros não brancos são justamente os que estão voltados para defesa de direitos de grupos minoritários, ou seja, de defesa de direitos de certos grupos populacionais específicos. No que se refere ao grau de escolaridade, 82% dos conselheiros concluíram o ensino superior, sendo que cerca de 55% possuem pós-graduação. Neste aspecto não há grande variação entre os conselheiros de diferentes áreas temáticas – conforme se pode verificar na tabela 4, em nenhum conselho há quantidade menor que 68% com ensino superior completo. Percebe-se que a escolaridade dos conselheiros nacionais é bem superior, à média de anos de estudo da população brasileira por exemplo, situada em 7,1 anos, o que equivale ao ensino fundamental incompleto (IBGE, 2010a).

TABELA 4  
**Distribuição dos conselheiros por nível de escolaridade segundo o tipo de conselho**  
 (Em %)

Tipo de conselho	Nível de escolaridade					Total
	Ensino fundamental	Ensino médio	Superior incompleto	Superior completo	Pós-graduação	
Políticas sociais	2,1	6,6	7,9	27,5	55,9	<b>100</b>
Garantias de direitos	4,3	14,8	12,2	24,3	44,3	<b>100</b>
Desenvolvimento econômico	2,9	10,8	7,9	30,2	48,1	<b>100</b>
Infraestrutura e meio ambiente	0,0	6,1	3,3	23,9	66,6	<b>100</b>
<b>Total</b>	<b>2,1</b>	<b>8,5</b>	<b>7,5</b>	<b>26,7</b>	<b>55,2</b>	<b>100</b>

Fonte: Ipea (2012).

Em relação à renda familiar, 70,4% dos conselheiros, tomando-se conjuntamente as diversas áreas temáticas, ganham acima de R\$ 4 mil, e 25,4% recebem acima de R\$ 12 mil. Percebe-se uma diferença considerável em relação à renda familiar média no Brasil aferida pelo IBGE, que é de R\$ 2.763,47 (IBGE, 2010b). Neste aspecto os extremos estão situados: maior renda nos conselhos de infraestrutura e meio ambiente – cuja quantidade de conselheiros com nível superior completo ou mais supera os 90%, e menor renda nos conselhos de garantias de direitos que totalizam 68,6% de conselheiros com aquele grau de escolaridade. A renda familiar média é alta para conselheiros de todas as áreas temáticas – com exceção da área de garantias de direitos que apresenta maior proporção de conselheiros situados nas três faixas de renda abaixo da média nacional (tabela 5).

TABELA 5  
**Distribuição dos conselheiros por renda familiar mensal segundo o tipo de conselho**  
 (Em %)

Tipo de conselho	Renda familiar (R\$)							Total
	Abaixo de 500	De 501 a 1.500	De 1.501 a 2.500	De 2.501 a 4 mil	De 4.001 a 8 mil	De 8.001 a 12 mil	Acima de 12 mil	
Políticas sociais	0,3	5,3	8,0	14,9	28,2	20,1	23,2	<b>100,0</b>
Garantia de direitos	7,9	16,7	7,9	17,5	28,9	8,8	12,3	<b>100,0</b>
Desenvolvimento econômico	2,2	6,0	7,5	13,4	26,1	14,2	30,6	<b>100,0</b>
Infraestrutura e meio ambiente	0,6	3,3	5,5	9,9	21,0	26,0	33,7	<b>100,0</b>
<b>Total</b>	<b>1,9</b>	<b>6,6</b>	<b>7,3</b>	<b>13,8</b>	<b>26,2</b>	<b>18,8</b>	<b>25,4</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Ipea (2012).

Quando se observa a distribuição da renda familiar de acordo com o setor de representação (tabela 6), nota-se que 23,4% dos conselheiros da sociedade civil recebem abaixo da média anteriormente citada. Entre os representantes do poder público, menos de 3% declaram possuir renda familiar média abaixo daquele valor. Observa-se, também, uma diferença considerável entre os dois setores em estudo na faixa de renda entre R\$ 2.501 e R\$ 4 mil. Os que ganham acima de R\$ 12 mil reúnem mais de 35% do poder público e quase 20% da sociedade civil. Estes dados mostram que, apesar de a maioria daqueles que apresentam níveis mais altos de renda familiar pertencer ao poder público, quantidade razoável de conselheiros da sociedade civil também se encontra neste grupo – em uma faixa de renda bastante alta em comparação com a renda familiar média da população.

TABELA 6  
**Renda familiar dos conselheiros segundo setor de representação**  
 (Em %)

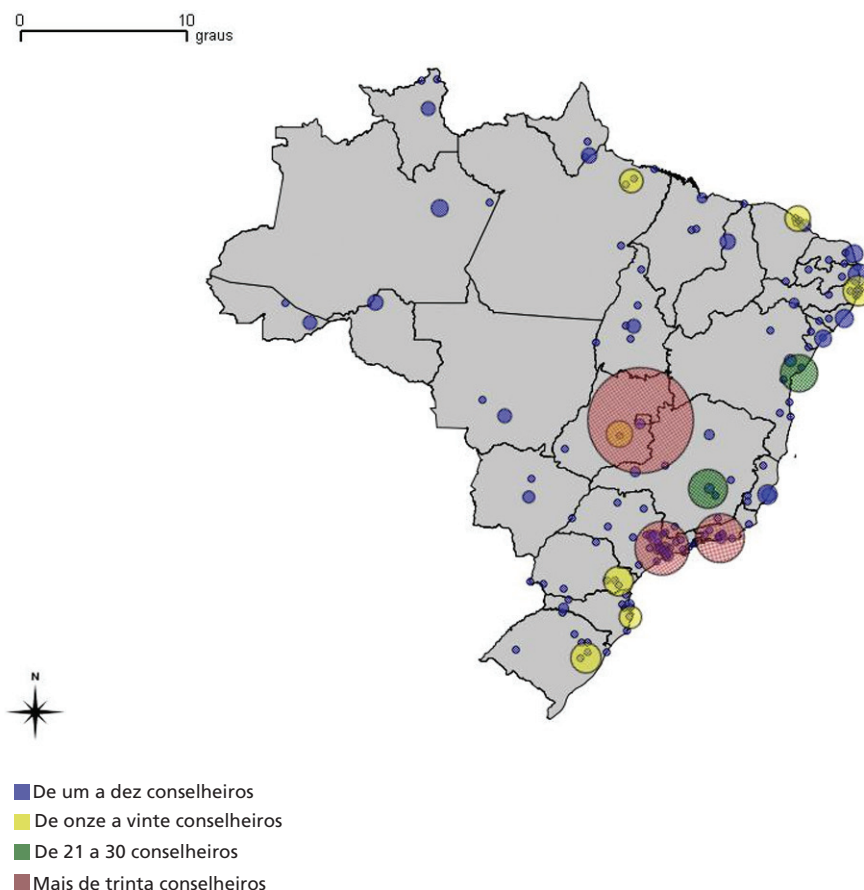
Tipo de conselho	Renda familiar R\$							Total
	Abaixo de 500	De 501 a 1.500	De 1.501 a 2.500	De 2.501 a 4 mil	De 4.001 a 8 mil	De 8.001 a 12 mil	Acima de 12 mil	
Poder público	0,4	0,7	1,8	5,1	29,6	27,0	35,4	<b>100</b>
Sociedade civil	2,8	10,2	10,4	18,5	24,6	13,8	19,7	<b>100</b>
<b>Total</b>	<b>1,9</b>	<b>6,7</b>	<b>7,2</b>	<b>13,6</b>	<b>26,4</b>	<b>18,7</b>	<b>25,5</b>	100 <sup>1</sup>

Fonte: Ipea (2012).

Nota: <sup>1</sup> N = 745.

Analisando a distribuição dos conselheiros por região do Brasil (mapa 1), é possível perceber que a região Centro-Oeste é aquela na qual o maior número de conselheiros reside, com destaque para Brasília. A segunda região com maior proporção de conselheiros é a região Sudeste, seguida pela região Nordeste e, por último, as regiões Sul e Norte.

MAPA 1  
Distribuição dos conselheiros por município



Fonte: Ipea (2012).

O mapa 1 permite visualizar a distribuição e a concentração (indicada pelas diferenças no tamanho dos círculos) dos conselheiros no território brasileiro, de acordo com seus municípios de origem. A elevada proporção de conselheiros na região Centro-Oeste deve-se, em larga medida, ao fato de a maior parte dos representantes do poder público estar localizada em Brasília, centro político-administrativo do país. É interessante perceber, contudo, que a grande maioria dos conselheiros possui residência em áreas litorâneas, que, em geral, são as mais desenvolvidas de suas respectivas regiões – sobretudo as capitais estaduais. De maneira ilustrativa, a divisão de representantes no Congresso Nacional – que, diferentemente dos conselhos, é determinada previamente por lei – revela as regiões Nordeste e Sudeste como as que possuem maior quantidade de parlamentares, ambas com cerca de 30%. As regiões Sul e Norte também possuem quantidade semelhante, e, ao contrário dos conselhos nacionais, a região Centro-Oeste apresenta o menor número de parlamentares, pouco mais de 8%.

De modo a ter uma noção mais clara da distribuição dos conselheiros por região, a tabela 7 apresenta as porcentagens desta distribuição para a sociedade civil e para o poder público. Percebe-se que os representantes da sociedade civil estão, em sua maioria, na região Sudeste (39,6%), seguida da região Nordeste (23,8%).

TABELA 7  
**Distribuição dos conselheiros por região do Brasil segundo o setor de representação**  
 (Em %)

Setor de representação	Região de residência dos conselheiros					Total
	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	
Poder público	4,4	5,9	75,1	9,2	5,5	<b>100</b>
Sociedade civil	8,8	23,8	14,8	39,6	13,1	<b>100</b>
<b>Total</b>	<b>7,2</b>	<b>17,2</b>	<b>37,0</b>	<b>28,4</b>	<b>10,3</b>	<b>100<sup>1</sup></b>

Fonte: Ipea (2012).

Nota: <sup>1</sup> N = 745.

### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir dessas informações, pode-se verificar que o perfil social dos conselheiros é marcado por: predominância do sexo masculino; cor/raça branca; e renda e escolaridade acima da média da população brasileira. Em alguns casos, observa-se a reprodução de determinados perfis desiguais da população brasileira nestes espaços. No entanto, é importante perceber que, apesar da relativa uniformidade entre os conselheiros em relação aos dados de renda e escolaridade, existem diferenças entre o perfil de alguns conselhos, como se pode verificar, por exemplo, por meio de maior potencial de inclusão. Os conselhos de garantia de direitos e de políticas sociais são mais inclusivos em relação à população que esteve historicamente fora dos espaços de poder e decisão: mulheres, negros, menos escolarizados e com rendas mais baixas.

Por um lado, essas informações, podem indicar um primeiro passo no sentido de uma maior inclusão política. Por outro, a diferenciação entre tipos de conselhos pode ser reflexo de outras formas de exclusão, uma vez que os segmentos historicamente excluídos encontram menos oportunidades para participar de conselhos que abordam temas relacionados ao poder econômico: infraestrutura, meio ambiente e desenvolvimento econômico.

### REFERÊNCIAS

AVRITZER, L.; PEREIRA, M. L. D. Democracia, participação e instituições híbridas. **Teoria e sociedade**: instituições híbridas e participação no Brasil e na França, número especial, p. 16-41, 2005.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA ESTATÍSTICA. **Síntese de indicadores sociais**: uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro, 2010a.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa de orçamentos familiares 2008/2009 mostra desigualdades e transformações no orçamento das famílias brasileiras**. Rio de Janeiro, 2010b.

\_\_\_\_\_. **Censo demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Conselhos nacionais**: perfil e atuação dos conselheiros. Brasília: Ipea, 2012.

## BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

AVRITZER, L.; SANTOS, B. S. Para ampliar o cânone democrático. *In*: SANTOS, B. S. (Org.). **Democratizar a democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 1-678.

PIRES, R.; VAZ, A. C. N. **Participação social como método de governo?** Um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais. Brasília: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1.707).



## **Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

### **EDITORIAL**

#### **Coordenação**

Cláudio Passos de Oliveira

#### **Supervisão**

Eversson da Silva Moura

Marco Aurélio Dias Pires

#### **Revisão**

Andressa Vieira Bueno

Clícia Silveira Rodrigues

Hebert Rocha de Jesus

Idalina Barbara de Castro

Laeticia Jensen Eble

Leonardo Moreira de Souza

Luciana Dias

Olavo Mesquita de Carvalho

Reginaldo da Silva Domingos

Celma Tavares de Oliveira (estagiária)

Patrícia Firmina de Oliveira Figueiredo (estagiária)

#### **Editoração**

Aline Rodrigues Lima

Andrey Tomimatsu

Danilo Leite de Macedo Tavares

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Daniella Silva Nogueira (estagiária)

#### **Capa**

Aline Rodrigues Lima

#### **Livraria do Ipea**

SBS - Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES - Térreo

70076-900 - Brasília - DF

Tel.: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)





## Missão do Ipea

Produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.

## AGENDA POLÍTICO-INSTITUCIONAL

Agenda Política, Mudanças Institucionais e Perspectivas Futuras: questões centrais para o ano de 2012

## OPINIÃO

É Possível um Novo Modelo de Estado Desenvolvimentista no Brasil?

## REFLEXÕES SOBRE O DESENVOLVIMENTO

Capacidades Estatais para o Desenvolvimentismo no Século XXI

A Agenda Contemporânea de Gestão Pública e seus Desafios, na Visão de Francisco Gaetani

A Hora e a Vez da Retomada do Planejamento Estratégico Governamental no Brasil

A Dimensão Ético-Política do Desenvolvimento

Importância das Atividades de Investigação e Inteligência Policial para o Sistema de Justiça Criminal e seu Aprimoramento no Brasil

O Federalismo no Brasil: pesquisas, estudos e reflexões do Ipea

## NOTAS DE PESQUISA

O Território como Referência para (Re)pensar o Judiciário: o caso da Justiça da Infância e da Juventude

Legisladores, Captadores e Assistencialistas: a representação política no nível municipal

Coordenação Federativa em Áreas de Grandes Investimentos

Participação Social e Inclusão Política nos Conselhos Nacionais

ISSN 2237620-8



**ipea**

Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

**sae**  
SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS  
PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

GOVERNO FEDERAL  
**BRASIL**  
PAÍS RICO É PAÍS SEM POBREZA