

Boletim de Análise Político-Institucional

3

Brasília, 2013



Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República

Ministro Wellington Moreira Franco



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

Presidente

Marcelo Côrtes Neri

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Renato Coelho Baumann das Neves

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Alexandre de Ávila Gomide

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas, Substituto

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Rogério Boueri Miranda

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Rafael Guerreiro Osorio

Chefe de Gabinete

Sergei Suarez Dillon Soares

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

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

Antonio Lassance
Alexandre de Avila Gomide
Fábio de Sá e Silva
Igor Ferraz da Fonseca
Joana Alencar
Luseni Maria Cordeiro de Aquino
Maria Martha de Menezes Costa Cassiolato

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2013

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 terceiro *Boletim de Análise Político-Institucional* é *Favelas*, do pintor Cândido Portinari (1903-1962), datada de 1930. 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
AGENDA POLÍTICO-INSTITUCIONAL	
AGENDA POLÍTICA E DESAFIOS INSTITUCIONAIS: QUESTÕES CENTRAIS PARA 2013 Antonio Lassance Fabio de Sá e Silva	9
OPINIÃO	
A ESPECIFICIDADE DO ESTADO DESENVOLVIMENTISTA (E POR QUE ELE NÃO PODE SER REPRODUZIDO) Ronaldo Fiani	25
REFLEXÕES SOBRE O DESENVOLVIMENTO	
DIREITOS HUMANOS E LIBERDADES: CONCEITOS CENTRAIS DE UMA NOVA VISÃO DE DESENVOLVIMENTO Maurício Mota Saboya Pinheiro	33
ENTRE O PLANO E O SISTEMA: O IMPASSE DA SEGURANÇA PÚBLICA Fabio de Sá e Silva	37
PELAS MÃOS DOS PRESIDENTES Antonio Lassance	45
OUVIDORIA PÚBLICA E GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA Antonio Semeraro Rito Cardoso Fernando Cardoso Lima Neto Elton Luiz da Costa Alcantara	51
NOTAS DE PESQUISA	
AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL E AS POLÍTICAS PÚBLICAS FEDERAIS (2003-2011) Felix G. Lopez Leonardo S. Barone	61
ARRANJOS INSTITUCIONAIS DE POLÍTICAS CRÍTICAS AO DESENVOLVIMENTO Alexandre Gomide Roberto Pires	71
ACESSO À JUSTIÇA NOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS Luseni Aquino Elisa Colares	77
GASTO PÚBLICO, DESIGUALDADES REGIONAIS E ARRANJOS FEDERATIVOS Constantino Cronemberger Mendes	85

APRESENTAÇÃO

O *Boletim de Análise Político-Institucional* chega ao seu terceiro número. Uma publicação periódica de formato leve, com textos curtos e linguagem acessível, que visa divulgar os trabalhos da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea e fomentar o debate a respeito da dimensão política e institucional do desenvolvimento. À Diest compete realizar estudos e pesquisas ligados às instituições do Estado brasileiro, bem como às relações entre o Estado e a sociedade nos processos de políticas públicas. Desta feita, os artigos publicados refletem as pesquisas da diretoria voltadas aos desafios do Estado democrático indutor do desenvolvimento.

A seção *Agenda Política* apresenta uma leitura dos acontecimentos da conjuntura política. Neste número discute questões relevantes para o ano de 2013 relacionadas ao papel do Estado no desenvolvimento, avaliando suas implicações institucionais tanto para a relação entre os poderes republicanos quanto para os padrões de governança do Federalismo brasileiro.

Voltada à publicação de textos em que autores convidados manifestam seus pontos de vista particulares sobre os diversos temas da pauta político-institucional do desenvolvimento, a seção *Opinião* traz uma contribuição ao debate sobre a compreensão do atual padrão de atuação do Estado brasileiro. O autor argumenta pela não utilização do conceito “Estado desenvolvimentista”, mesmo que o expandindo, para pensar o Brasil atual. Propõe, alternativamente, a utilização da categoria “arranjos institucionais” e o estudo comparativo das políticas adotadas pelos Estados desenvolvimentistas clássicos (Japão, Coreia do Sul, Taiwan etc.) para extraírem-se elementos analíticos e normativos para a reflexão sobre o caso nacional.

A seção *Reflexões para o Desenvolvimento*, que tem como objetivo propor com base no plano de trabalho da Diest novos temas para o debate ou apresentar abordagens diferentes para antigas questões, nesta edição reúne quatro artigos. O primeiro apresenta as relações conceituais entre desenvolvimento, direitos e liberdades humanas na abordagem de Amartya Sen, buscando indicar como estes conceitos podem ser aplicados à análise da Política Nacional de Direitos Humanos. O artigo seguinte, voltado ao tema da segurança pública, questiona se há no horizonte atual alternativas estruturais factíveis para que o problema seja enfrentado de maneira consistente, sobretudo no que se refere à cooperação entre os níveis federativos, suas organizações policiais e sistemas penitenciários. O terceiro artigo apresenta a linha de estudos que enfatiza o protagonismo político-institucional dos presidentes nos processos de construção do Estado e do desenvolvimento. Recuperando análises históricas sobre o tema, propõe a aplicação ao caso brasileiro de enfoques teóricos recentes e específicos ao campo dos estudos presidenciais. Por fim, o último artigo da seção discute o tema das ouvidorias públicas e governança democrática, tomando como foco a questão da autonomia e do controle externo destes espaços que estimulam a participação do cidadão visando ao aprimoramento das instituições públicas no Brasil.

Por seu turno, a seção *Notas de Pesquisa*, destinada a comunicar brevemente resultados preliminares ou conclusivos de estudos conduzidos pelos técnicos de pesquisa e planejamento da Diest e colaboradores, divulga neste volume quatro trabalhos. O primeiro se refere aos tipos de cooperação e às áreas de atuação, em âmbito federal, das organizações civis, apresentando dados gerais sobre a evolução das transferências estatais para estes entes por áreas de políticas, natureza dos convênios e tipos de organização para o período de 2003 a 2011.

A segunda nota de pesquisa tem como objeto o conjunto de regras, organizações e processos que definem a forma particular de coordenação entre atores e interesses em políticas prioritárias para o governo da presidenta Dilma. Prevista para ser concluída no segundo semestre de 2013, a nota apresenta considerações preliminares sobre os casos estudados. O texto seguinte aborda o acesso à Justiça nos juizados especiais federais, apresentando alguns dos resultados da ampla investigação conduzida por meio de cooperação técnica entre o Ipea e o Conselho da Justiça Federal (CJF) sobre estes órgãos recentes, que se inserem no movimento de reforma do Judiciário que remonta à década de 1990. A última – mas não menos relevante – pesquisa divulgada refere-se ao projeto sobre a cooperação e coordenação federativa, especificamente sobre a relação entre os arranjos federativos e o território. Argumenta-se ali que a construção de arranjos federativos pode ser a chave para a aplicação de instrumentos capazes de reduzir os custos médios locais na provisão de bens e serviços públicos, compatíveis com demandas sociais e regionais específicas.

Espera-se que este terceiro número do *Boletim de Análise Político-Institucional*, além de despertar o interesse pelos trabalhos realizados pela Diest, consolide este veículo de comunicação do Ipea com o governo e a sociedade brasileira.

Deseja-se uma boa leitura!
Comitê Editorial (Diest)

Agenda Político-Institucional



AGENDA POLÍTICA E DESAFIOS INSTITUCIONAIS

QUESTÕES CENTRAIS PARA 2013*

Antonio Lassance**
Fabio de Sá e Silva***

1 INTRODUÇÃO

A agenda político-institucional brasileira em 2013, especialmente em seu primeiro semestre, deverá ser marcada pela agudização do debate sobre temas que dizem respeito ao papel do Estado para o desenvolvimento, à relação entre os poderes republicanos e entre cada um deles e a sociedade civil, e aos padrões de governança do federalismo brasileiro. O objetivo desta análise é compreender quais são e o que significam estes temas, tendo em vista a trajetória recente do quadro institucional do país.

2 NOVIDADES DA AGENDA DE DESENVOLVIMENTO PARA 2013

Ao longo de seus dois primeiros anos, a presidenta Dilma Rousseff institucionalizou um conjunto de regras que, com o intuito de retomar o crescimento do país, reforçou o papel do Estado para o desenvolvimento nacional. As medidas tomadas têm permitido a consolidação de uma inflexão longa e paulatina, iniciada a partir do segundo mandato da presidência Lula da Silva, caracterizada por um maior ativismo estatal.

Embora venha sendo considerado como um padrão no bloco BRIC – Brasil, Rússia, Índia e China – (Wooldridge, 2012) e de fato tenha algumas características em comum, o ativismo estatal é apenas uma delas. Há características bastante peculiares ao Brasil no que se refere ao seu padrão recente de desenvolvimento. Uma delas é que o modelo brasileiro tem se orientado, em termos mais gerais, pela institucionalização de uma agenda persistente que combina a ênfase na inclusão social com uma visão estratégica do mercado interno de consumo de massas enquanto elemento propulsor mais importante do crescimento econômico (Diniz, 2012; Cruz *et al.*, 2012).

O Brasil é o único país entre os BRICs que reduziu a desigualdade de renda de forma acelerada e consistente na última década (OECD, 2011). Nos demais países, com taxas de crescimento mais elevadas que as do Brasil, o crescimento tem ampliado o fosso entre ricos e pobres. Mesmo sua política de estabilidade macroeconômica tem apresentado *nuances* importantes, com um rol mais complexo de variáveis macroeconômicas na política de controle da inflação (Jones, 2011).

* Este texto contou com a colaboração de Félix Garcia Lopez, Almir de Oliveira Júnior e Roberto Rocha Coelho Pires, Técnicos de Planejamento e Pesquisa do Ipea; e Daniela Rabello Nogueira, pesquisadora bolsista da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

** Técnico de Planejamento e Pesquisa da Coordenação 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.

Esses aspectos são também distintos em relação ao nacional-desenvolvimentismo brasileiro. Mantêm-se outras características, como o empenho na defesa da indústria nacional – em particular por meio de instrumentos da política cambial e aduaneira –, o uso de diferentes conselhos ligados ao Poder Executivo como forma de intermediação de interesses entre Estado e sociedade civil (Boschi, 2010), a provisão de incentivos pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e, principalmente, o papel das empresas estatais. As estatais retomaram, na última década, seu papel de alavancas de novas agendas de desenvolvimento, ditando o ritmo de sua implementação.

A ideia de ativismo estatal, importante enquanto conceito amplo, precisa ser esmiuçada por uma compreensão da arquitetura institucional que se tem conformado em torno dessas agendas de desenvolvimento, assim como de suas variações e ajustes.

Por exemplo, tem sido empregado um conjunto de regras distintas e complementares da atuação do Estado em relação aos diferentes setores econômicos. Para setores econômicos não regulados, a agenda de ativismo estatal tem priorizado criar ou reforçar regras voltadas a reduzir custos de produção, ampliar a oferta de crédito a juros mais baixos e melhorar a qualificação de mão de obra em larga escala.

Juros mais baixos aos financiamentos foram garantidos pela redução paulatina da taxa Selic¹ e pelo incremento dos financiamentos concedidos pelo BNDES, que em 2012 se expandiram em 13% em relação a 2011, sobretudo para a indústria (BNDES, 2012). A partir da ação regulatória do governo sobre o sistema financeiro, também houve estímulo à expansão do microcrédito produtivo orientado² a setores não regulados. Foram feitas isenções fiscais, de caráter anticíclico, e a redução de encargos trabalhistas, que tem sido ampliada e pode se tornar duradoura. Programas como o Plano Brasil Maior (PBM) e o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC)³ foram em grande medida orientados a esses setores. Só o Brasil Maior representou a combinação de quarenta medidas, entre resoluções, decretos, medidas provisórias (MPs) – depois convertidas em lei – e uma lei complementar. Isso representou a montagem de um novo arranjo institucional da política industrial. Além de atos de gestão, pelo menos quatorze medidas representaram mudanças incrementais ou inovações institucionais endereçadas a setores específicos.

Outro elemento novo e específico da atual presidência é o uso mais intenso da regulação sobre o setor privado com vistas não só à correção de falhas de mercado e estímulo à eficiência, mas também reposicionando a atuação do setor público em cada setor. Setores regulados têm sido objeto de uma atuação mais forte no sentido de cobrar qualidade dos serviços ofertados e do cumprimento dos planos de investimento previstos em contrato. Em novas concessões ou nos processos de renovação, novas regras têm sido lançadas para alcançar maior eficiência, menores preços na remuneração dos serviços, bem como o planejamento de novos investimentos no setor.

Para tanto, as agências reguladoras têm adotado uma postura mais incisiva. Em alguns casos, isso se deu simplesmente pelo cumprimento dos seus mandatos, com o estímulo à eficiência e à redução de preços no conjunto da economia nacional. A Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) e a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) tomaram medidas enérgicas quanto ao cumprimento das regras de prestação dos serviços e suspenderam temporariamente a venda de novos planos.

1. Objeto da Medida Provisória nº 567, de 2012, depois convertida na Lei nº 12.703, de 2012.

2. A União passou a conceder subvenção econômica sob a forma de equalização de parte dos custos a que estão sujeitas as instituições financeiras para contratação e acompanhamento de operações de microcrédito produtivo orientado, conforme a Lei nº 12.666, de 14 de junho de 2012.

3. O Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) foi instituído pela Lei nº 12.513, de 2011.

Em outros casos, a ação regulatória atuou de modo combinado com uma retaguarda de empresas estatais. Em 2011, quando o Banco Central do Brasil (BCB) passou a atuar mais claramente em favor da política da redução de juros, o apoio dos bancos públicos se mostrou fundamental para puxar a redução real das taxas, o que fez com que os bancos privados também tivessem que acompanhar esta movimentação.⁴ O sistema financeiro também tem sido estimulado a expandir o microcrédito produtivo orientado.⁵

Outra medida benéfica, decorrente da ação sobre setores regulados, tem caráter estrutural para a economia nacional e impactos em larga escala. Trata-se do novo modelo tarifário para o ramo de energia, instituído pelas MPs 579/2012⁶ e 591/2012. No setor elétrico, da mesma forma como ocorreu um alinhamento entre BCB e bancos públicos, a atuação da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) tem sido apoiada, para a efetividade de implementação da redução de energia, pela existência do sistema Eletrobras.⁷

Portanto, a ação do Estado tem adquirido, mais recentemente, um escopo mais amplo na regulação do sistema financeiro e do setor elétrico, com base na equação de crescimento econômico orientada pela geração de empregos, expansão do consumo e defesa da indústria nacional.

Por fim, no que concerne ao setor público, o ativismo compreende a retomada da atuação direta nas grandes obras de infraestrutura em parceria com o setor privado – de forma minoritária ou majoritária. Os arranjos institucionais montados para a expansão contínua dos investimentos em infraestrutura continuam tendo o PAC como sua coluna vertebral. O que ocorre, a cada ano, é uma atualização da programação de investimentos do PAC para o médio e longo prazo, com a retaguarda dos investimentos de várias estatais e os financiamentos ao setor público e privado proporcionados pelo BNDES (box 1).

BOX 1

Perspectivas de curto prazo para o investimento e apoio à produção

- A proposta orçamentária para 2013 prevê R\$ 186,9 bilhões em investimentos.
- Desonerações tributárias devem totalizar R\$ 15,2 bilhões em 2013 (proposta da Lei Orçamentária Anual – LOA 2013).
- O BNDES prevê um crescimento de 28% dos desembolsos para a área de logística em 2013.
- O Plano de Negócios da Petrobras prevê 236,5 bilhões de dólares em investimentos até 2016 (Petrobras, 2012).
- O Programa de Aceleração do Crescimento 2 (PAC 2) prevê executar 74% de suas ações até 2014.

Novas empresas e organismos estatais, como a Secretaria de Aviação Civil (SAC) e a Empresa de Planejamento e Logística S.A. (EPL), a partir de 2013, passam a expandir a agenda de investimentos públicos e privados em novas áreas (como no caso da aviação regional).

4. A redução foi produzida pelas decisões do Conselho de Política Monetária, que fixa a taxa Selic, mas depois foi garantida pela MP nº 567/2012, convertida na Lei nº 12.703, de 7 de agosto de 2012, que alterou as regras de remuneração da poupança. Esta combinação de mudanças permitiu rebaixar as expectativas de longo prazo sobre as taxas de juros.

5. A União passou a conceder subvenção econômica sob a forma de equalização de parte dos custos a que estão sujeitas as instituições financeiras para contratação e acompanhamento de operações de microcrédito produtivo orientado, conforme a Lei nº 12.666, de 14 de junho de 2012.

6. Convertida na Lei nº 12.783, de janeiro de 2013.

7. Ambos os casos revelam a importância do setor estatal inclusive para garantir efeitos da política regulatória implementada pelas agências.

Parte importante do sucesso dessa agenda depende de que os arranjos institucionais criados pelo setor público estimulem o envolvimento e a confiança do setor privado em uma estratégia de longo prazo. A garantia para que isto ocorra é que, após o tempo de maturação das políticas lançadas em 2011 e 2012, seus resultados passem a se consolidar como uma tendência de médio e longo prazo, menos sujeita a oscilações como as de 2009 e 2011.

O *timing* coincide com um ciclo que de certa forma foi estabelecido desde a primeira presidência Lula da Silva. O primeiro ano de governo passou a ser dedicado a arrumar a casa, montar a coalizão governante, negociar e aprovar a agenda prioritária no Congresso. No segundo ano, a agenda aprovada começa a ser implementada. O terceiro ano é, por excelência, o ano para se apresentar resultados. O último ano é tomado pela conjuntura de campanhas eleitorais – nacionais e estaduais – e pela proposição de uma nova agenda a ser posta novamente em disputa.

Tendo os dois primeiros anos da atual presidência sido bastante dedicados a promover alguns novos arranjos e estabelecer novas agendas, em 2013 a ênfase estará em expor os resultados alcançados e os avanços projetados a partir deles, buscando um alinhamento de longo prazo com as perspectivas do setor privado.

3 NOVAS PERSPECTIVAS PARA O FEDERALISMO BRASILEIRO EM 2013

A agenda federativa responde direta ou indiretamente por boa parte das questões mais difíceis a serem enfrentadas em 2013. São alguns dos temas mais sensíveis e críticos do ano:

- *royalties* do petróleo;
- Fundo de Participação dos Estados (FPE);
- orçamento (LOA 2013, emendas e restos a pagar).
- unificação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), o fim da guerra fiscal; e
- a questão da segurança pública.

O próprio desenho institucional do federalismo brasileiro, no qual grande parte das políticas municipais é concebida nacionalmente e descentralizada em sua execução, tende a fazer com que se nacionalize e recrudesça o debate sobre a partilha federativa de recursos. Neste ano, não há por que ser diferente. Novos prefeitos assumiram sob um cenário de maior complexidade e piora das finanças municipais. As prefeituras estão, em geral, mais endividadas, em razão dos maiores encargos decorrentes da própria expansão de sua atividade de prestação de serviços municipais e da elevação dos custos para mantê-las.

Novas questões, como a mobilidade urbana e a gestão de resíduos sólidos, agregaram-se ao rol de obrigações prioritárias em um número ainda maior de cidades. O alastramento do tráfego e do consumo de *crack* evidenciou a responsabilidade das administrações municipais com relação às áreas públicas mal assistidas pelo poder público, conhecidas como *cracolândias*, além da necessidade de um forte anteparo das políticas sociais.

Na órbita dos estados, a questão da segurança pública na agenda para 2013 é a possibilidade de uma inovação institucional importante. É plausível supor, havendo prioridade, uma tramitação rápida da proposta do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP),⁸ assim como ocorreu com a proposta do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas (SINESP), aprovada em 2012.⁹

O fato de certos temas como os *royalties*, o rateio do FPE, as emendas parlamentares e o “restos a pagar” ainda permanecerem intensamente presentes no debate público desde 2010, motivando vários conflitos intrafederativos, demonstra que, em qualquer debate que envolva ganhadores e perdedores, a formulação, o desenho das políticas e uma postura ativa dos dirigentes e gestores governamentais no debate público se mostram fundamentais.

A pauta do governo federal para estados e municípios tem alguns temas prioritários para 2013. O tema da mobilidade urbana se relaciona às obras de infraestrutura do PAC e à urgência da preparação para a Copa do Mundo da Fifa 2014, no caso das capitais. A gestão de resíduos deve ter um novo cronograma institucional a ser pactuado com os novos prefeitos e considerando os processos de cooperação e coordenação requeridos. A política habitacional passa a viver um novo quadro, com oportunidades e problemas mais amplos e diversos. A nova geração de prefeitos passa a contar novos conjuntos habitacionais – formados pelo programa Minha Casa, Minha Vida –, devendo portanto organizar ações com a finalidade de dotá-los e mantê-los com iluminação, calçamento, reparos e coleta de lixo, de forma já articulada ao desafio da eliminação dos lixões.

A agenda persistente de combate à guerra fiscal tem duas discussões em curso no Congresso Nacional. O Poder Executivo encaminhou ao Congresso uma proposta abrangente, a qual associa uma proposta de unificação do ICMS a uma compensação na forma de um fundo de desenvolvimento regional (MP nº 599/2012), além da renegociação das dívidas estaduais. Em paralelo, há propostas formuladas pela comissão do “pacto federativo”, criada em 2012 pelo Senado Federal, que terminou bastante restrita à questão fiscal, pouco associada à discussão do desenvolvimento regional e chegando ao ponto de propor a tipificação penal das práticas da guerra fiscal (Brasil, 2012).¹⁰

O Executivo propõe a redução do ICMS, que hoje varia de alíquotas entre 7% e 12%, até sua unificação em 4%. Isto não só acabaria com a guerra fiscal como reduziria o custo fiscal do federalismo brasileiro, que incide fortemente sobre a produção nacional, além de gerar efeitos positivos para a manutenção de níveis baixos de inflação.

A redução das dívidas dos estados se daria com a aplicação de um indexador menor para as dívidas que hoje estão atreladas ao índice geral de preços - disponibilidade interna (IGP-DI) mais juros de 6% e 7,5%.

Um fundo com cerca de R\$ 222 bilhões seria especificamente destinado à compensação financeira dos estados que perderiam instrumentos de guerra fiscal. O fundo repassaria recursos aos estados como transferências obrigatórias, o que impediria que tal compromisso de longo prazo

8. Proposta pelo Poder Executivo (originalmente, PL nº 3.734/2012, atualmente, PL 1.937/2007), “disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do Artigo 144 da Constituição Federal, institui o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), dispõe sobre a segurança cidadã, e dá outras providências”.

9. Lei nº 12.681, aprovada em abril de 2012.

10. Ao mesmo tempo, há ainda a questão da dupla cobrança de ICMS no comércio eletrônico, hoje feita pelos estados de origem e de destino das mercadorias.

viesses a ser alterado por futuros governos, sem aquiescência do Congresso.¹¹ O outro fundo seria destinado ao desenvolvimento regional, servindo para atrair investimentos de forma positiva, e não predatória, como nos casos de guerra fiscal. Abasteceriam projetos de desenvolvimento com empréstimos em condições especiais de financiamento.¹²

A proposta encaminhada, embora mais abrangente, dependerá de um grande esforço político do Executivo em função da pauta bastante intensa do Congresso em 2013 e da necessidade de mobilizar o apoio de atores de peso e com poder de veto sobre o tema, principalmente os governadores e as bancadas estaduais. Em temas de grande impacto da agenda federativa, com reflexos profundos no longo prazo, a disciplina partidária do presidencialismo de coalizão explica pouco do comportamento dos parlamentares, como se viu na discussão dos *royalties* e do Código Florestal.

Embora perversa para o país, a guerra fiscal continua sendo a principal arma dos estados menos industrializados para contrabalançar um quadro de desigualdade territorial das relações econômicas. O ICMS privilegia os estados que se beneficiaram de décadas de políticas destinadas a concentrar a industrialização e a infraestrutura na região Sudeste do país. Estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste usam a guerra fiscal como forma de barganha federativa e também como recusa ao congelamento de sua condição de fornecedores de mão de obra e de produtos de baixo valor agregado. A extinção deste instrumento, portanto, seria uma conquista nada trivial do federalismo brasileiro. A MP nº 599/2012 representa a proposta mais sofisticada já enviada ao Congresso para trocar guerra fiscal por desenvolvimento.

4 A RELAÇÃO ENTRE OS PODERES DIANTE DA AGENDA POLÍTICA DE 2013

Uma pauta intensa e polêmica marca o primeiro trimestre.¹³ Além disso, no período compreendido entre as eleições municipais e as eleições presidenciais, as presidências são instadas a reforçar sua coalizão congressual – seja para atualizá-la quanto a eventuais alterações nas bancadas partidárias, seja para acelerar a tramitação de propostas para as políticas governamentais que ainda dependem de aprovação legislativa, a tempo de estarem evidentes antes das eleições. Em um quadro de demandas crescentes a serem institucionalmente processadas de modo célere, o Executivo é exigido a formar maiorias ainda mais folgadas, de maneira a restringir o poder de obstrução dos partidos de oposição a questões de fato estratégicas e de repercussão nacional.¹⁴

O Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) passa a ser o semblante do Legislativo, presidindo ambas as casas. Terá a tarefa de encontrar as respostas deste poder à pauta do Executivo e aos pontos polêmicos da agenda federativa. Precisar responder também às questões pelas quais tem sido fustigado pelo Poder Judiciário, como a da cassação de mandatos de parlamentares condenados judicialmente e das acusações que recaem sobre seus membros em decorrência de denúncias e investigações.

11. Os aportes seriam feitos em uma escala que iria de R\$ 3 bilhões em 2014, dobrando de valor em 2015 e triplicando os recursos em 2016. De 2017 em diante, seriam repassados R\$ 12 bilhões a cada ano.

12. São estimados recursos da ordem de R\$ 1 bilhão em 2014, R\$ 2 bilhões em 2015, R\$ 3 bilhões em 2016 e, a partir de 2017 e até 2033, R\$ 4 bilhões a cada ano.

13. Nela se incluem, entre outras, a MP nº 591 (complementar à MP nº 579), que dispõe sobre a redução de tarifas de energia; a MP nº 592/2012, que destina à educação os *royalties* da exploração futura de petróleo, e toda a pauta citada da agenda federativa. Também a MP nº 593/2012, que amplia a lista de beneficiários e ofertantes de bolsa-formação do PRONATEC, incluindo agora instituições privadas de ensino superior. Até então, apenas as redes municipais e estaduais de ensino público e os serviços nacionais de aprendizagem podiam oferecer bolsas pelo PRONATEC.

14. Em 2005, votações do orçamento e outras foram obstruídas a pedido de um parlamentar como represália pelo atraso na liberação de recursos para a compra de uma escada para um caminhão do corpo de bombeiros de uma capital.

O principal foco de instabilidade do Estado brasileiro, que no passado foi a relação entre Executivo e Legislativo, pode deslocar-se em 2013 para a relação entre Legislativo e Judiciário. Atritos entre poderes são constitutivos das estruturas e processos modernos de governança (Miller e Barnes, 2004). Na medida em que é investido da atribuição de interpretar e aplicar a lei, o Poder Judiciário opera em uma zona muito próxima da política, sendo que os contornos desta relação são dados por contingências históricas. O tema do combate à corrupção tem estreitado ainda mais estes limites.¹⁵

No caso brasileiro, é notável a presença cada vez maior do Judiciário na mediação de temas e relações políticas dos mais variados níveis (*policy, politics, e polity*). Foi assim na atuação do Superior Tribunal de Justiça (STJ) que levou à prisão e ao afastamento do então governador do Distrito Federal, José Roberto Arruda, e no escândalo conhecido como “o mensalão do DEM.”¹⁶ Depois, nos julgamentos dos casos de infidelidade partidária, cujo rigor durou até o surgimento do Partido Social Democrático (PSD). Em seguida, nas disposições sobre a Lei da Ficha Limpa e, em 2012, no julgamento da Ação Penal 470, o chamado “mensalão petista”. Além disso, o Judiciário ainda dispôs sobre questões substantivas relativas à demarcação de terras indígenas, pesquisas com células-tronco e direitos homossexuais, declarados constitucionais, e no caso dos critérios de rateio do FPE, declarados inconstitucionais.

Em relação ao Legislativo, essa presença tem gerado situações de considerável atrito. Por um lado, o Judiciário reduziu sobremaneira a capacidade de investigação e controle do Legislativo por meio de comissões parlamentares de inquérito (CPIs), ao amparar com *habeas corpus* os investigados que, dessa maneira, puderam se preservar da inquisição parlamentar, resguardando suas declarações exclusivamente para o foro judicial. O caso do “mensalão”, em 2005, possivelmente foi o último a garantir uma proeminência ao Legislativo em investigações por meio de CPIs. No passado, eram as denúncias e as CPIs que forçavam o início e o aprofundamento das investigações. Desde depois do “mensalão”, o quadro se inverteu e as denúncias passaram a aparecer já como resultado de investigações bem mais aprofundadas do que as que seriam possíveis por meio das comissões parlamentares de inquérito.

De negativo, o Legislativo perde um recurso pelo qual conseguia angariar maior simpatia na opinião pública e sensibilizá-la sobre o seu papel fiscalizador. De positivo, isto pode ter contribuído para o fim da banalização das CPIs como instrumento de autopromoção dos parlamentares e como atividade de maior atenção do Congresso, em lugar da proposição de políticas. Isto pode forçar a que o Legislativo passe a escolher, doravante, CPIs mais temáticas – fundadas em questões de políticas públicas, voltadas à produção de diagnósticos e recomendações legislativas –, e menos investigações de caráter policial e baseadas em escândalos. Salvo exceções, provavelmente se assiste ao fim das CPIs em que pessoas saíam presas por conta de contradições em seus depoimentos, ou por se recusarem a falar.¹⁷

15. Em torno desse tema, não apenas os órgãos superiores do Poder Judiciário mas também as organizações de controle interno e investigação do Executivo e Legislativo (CGU, Tribunal de Contas da União – TCU, Ministério Público e Polícia Federal) têm perseguido um objetivo de autoafirmação institucional com forte apelo à opinião pública. Seus membros conquistaram espaço como atores de peso na discussão de políticas públicas. Qualquer discussão relevante considerada simplesmente pela lógica procedimental, relegando a tais órgãos o papel de mero “guarda noturno”, está fadada a sofrer problemas de toda sorte no processo decisório e de implementação.

16. Em referência ao Democratas, partido ao qual o então governador era filiado.

17. A última CPI em que ocorreu prisão de investigado foi a da pedofilia, mas ainda assim, por conta de decisão judicial dada no momento em que o depoimento era colhido perante a CPI.

Por conseguinte, a relação entre Legislativo e Judiciário também se mostra problemática no que diz respeito às políticas públicas, cada vez mais decididas nos plenários de cortes – e muitas vezes por provocação dos próprios parlamentares. Ao ter de deliberar sobre temas muito amplos, sem o nível de informação e legitimidade que caracteriza a produção legislativa, o Judiciário se coloca em posição arriscada, passando a sofrer questionamentos que desafiam sua natureza mais litúrgica.

Um exemplo disso ocorreu na concessão de liminar pelo ministro Luiz Fux, suspendendo a apreciação, pelo Congresso, do veto da presidenta Dilma à proposta de divisão de *royalties* do pré-sal conforme aprovada pelo Parlamento. Não faltou quem questionasse a decisão, levando em conta que o ministro é natural de um estado que seria afetado pela regra em discussão. Outro exemplo está na cobrança de setores do sistema político pelo julgamento da Ação Penal 536, o chamado “mensalão tucano”, tendo em vista a prioridade e a forma assertiva pela qual o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou, em 2012, a Ação Penal 470.

Uma atuação do Judiciário que seja considerada pelo Legislativo como limitadora de sua atuação e de constrangimento ao exercício parlamentar tende a motivar, no médio prazo, uma agenda de reformas constitucionais voltadas a suprir o vácuo legal, muitas vezes alegado pelo STF como motivo para suas decisões. Ao mesmo tempo, o Judiciário também enfrenta desafios próprios à melhoria da atividade jurisdicional. Sua maior presença em processo de política pública – associada a reformas processuais levadas a cabo nos governos Lula da Silva e voltadas a concentrar a jurisdição constitucional – gerou quantidade crescente de processos de repercussão geral.¹⁸ Entre 2011 e 2012, quase 1.100 processos desta natureza tramitaram no STF. Destes, 77% permanecem pendentes de julgamento, contra 17% já julgados no mérito e 6% em que a repercussão geral foi negada. Este quadro mereceu desde logo a atenção do novo presidente do STF, ministro Joaquim Barbosa, que declarou interesse em priorizar seus julgamentos.

TABELA 1

Processos com repercussão geral solicitada em 2011 e 2012

Mérito julgado	188	17%
Julgamento pendente	844	77%
Negada	66	6%

Fonte: Supremo Tribunal Federal (STF).

Elaboração dos autores.

Além disso, permanecem pendentes no STF questões de grande importância social e política, como a demarcação de áreas quilombolas, a proibição do uso do amianto no Brasil, a restrição do financiamento de campanha por meio de doações de pessoas jurídicas às campanhas de candidatos, o poder de investigação do Ministério Público da União (MPU) e a desaposentação de servidores.

18. Processos que, julgados em instâncias inferiores, são levados ao STF em recursos extraordinários. Passam então a ter sua decisão final dependente de uma decisão do STF que harmonize as decisões de todas as demais instâncias.

Ademais, a maior visibilidade dos tribunais superiores por todo o ocorrido em 2012 deve gerar maior pressão para a democratização dos órgãos do Judiciário “na base”. O Conselho Nacional de Justiça (CNJ), criado pela Emenda Constitucional nº 45 como órgão de planejamento e controle do Judiciário, tem tido importância crescente na moralização de práticas e na melhoria de processos nas instâncias inferiores.¹⁹ No entanto, os obstáculos e desafios a serem enfrentados neste propósito são imensos. Mas isto remete à democracia, à transparência e à legitimidade – aspectos estruturais para a agenda política e os desafios institucionais do país em 2013, os quais serão abordados mais detalhadamente na próxima seção.

5 LEGITIMIDADE, DEMOCRACIA E TRANSPARÊNCIA: UM DESAFIO COMUM À REPÚBLICA

As tendências e perspectivas apresentadas nas seções anteriores têm como pano de fundo um quadro igualmente intrincado da relação entre Estado – em seus vários níveis e poderes – e sociedade, no qual as demandas e problemas centrais estão relacionados a mais transparência e democracia e, portanto, à maior legitimidade do governo e suas medidas.

Por um lado, o fenômeno decorre de um maior ativismo estatal – repercutindo, desta vez, entre os responsáveis pela função de controle da gestão pública. Por outro lado, deve-se a uma maior atenção do público com aspectos considerados obrigatórios a uma boa gestão pública, entre os quais transparência e combate à corrupção, contas públicas em dia, melhoria da prestação de serviços e criação de oportunidades que reduzam desigualdades sociais. A própria elevação do nível de renda, da escolarização e da consciência sobre novos direitos, além de uma maior pluralidade de atores mobilizados, criou cidadãos mais exigentes dos requisitos de moralidade, probidade, transparência e eficiência exigidos do setor público.

Nos últimos dez anos, o Executivo federal institucionalizou processos e mecanismos de participação que permitiram que problemas locais pudessem ter soluções discutidas nacionalmente, sobretudo por meio de conferências e conselhos (Avritzer, 2012; Souza, 2012). As conferências, que seguem sendo programados para 2013 (box 2), passaram por um processo de expansão e consolidação ao longo dos mandatos presidenciais (gráfico 1). Sempre que possível, a construção dessas múltiplas e ricas interfaces socioestatais²⁰ se deu em articulação com os níveis municipal e estadual.

19. Para um registro sobre como as instâncias inferiores muitas vezes se mostram refratárias à realização de direitos, ver Sá e Silva (2011).

20. São exemplos de interfaces socioestatais: as ouvidorias; as reuniões com grupos de interesse; as audiências públicas; os conselhos setoriais; as conferências temáticas; as consultas públicas; os sítios de internet; comitês gestores; telefones de atendimento ao público etc. Tais definições são apresentadas por Pires e Vaz (2012).

BOX 2

Conferências nacionais previstas para 2013

IV Conferência Nacional de Meio Ambiente. Tema central: implantação da Política Nacional de Resíduos Sólidos. Dias 24 a 27 de outubro, em Brasília-DF;

I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional. Temas centrais: *i)* dimensão de política nacional; *ii)* perfil de política de Estado; *iii)* abordagem das desigualdades regionais em múltiplas escalas. Dias 19 a 21 de março, em Brasília-DF;

V Conferência Nacional de Saúde Indígena. Temas centrais: Subsistema de atenção à saúde indígena e SUS: direito, acesso, diversidade e atenção diferenciada. Dias 26 a 30 de novembro, em Brasília-DF;

IX Conferência Nacional de Assistência Social. Tema central: gestão e o financiamento do Suas. Dias 16 a 19 de dezembro, em Brasília-DF;

IV Conferência Nacional Infantojuvenil pelo Meio Ambiente. Tema central: escolas sustentáveis. Dias 10 a 14 de outubro, em Brasília-DF;

V Conferência Nacional das Cidades (CNC). Tema central: reforma urbana. Dias 20 e 24 de novembro, em Brasília-DF.

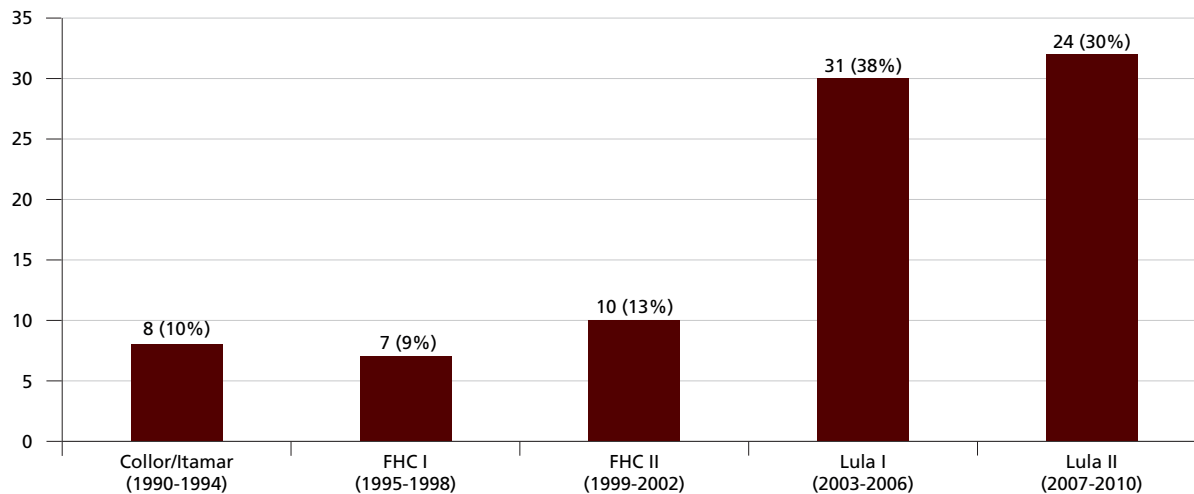
I Conferência Nacional sobre Acesso à Justiça. Tema central: inovações e transformações no sistema de Justiça. Prevista para o segundo semestre, em data e local a serem definidos;

I Conferência Nacional da Previdência Social. Temas centrais: políticas de previdência social, diálogo social, envelhecimento ativo e gestão previdenciária. Prevista para o segundo semestre, em data e local a serem definidos.

II Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural. Tema central: cooperativismo e agricultura familiar no Brasil. Prevista para o segundo semestre, em data e local a serem definidos.

A pressão relacionada à implementação das políticas recai sobre a instância municipal, responsável por sua execução. Mesmo quando as falhas ocorrem em nível federal ou estadual, a cobrança para que sejam sanadas se dá principalmente em âmbito local. Assim, deve-se esperar um maior grau de exigência e responsabilização dos dirigentes e gestores públicos, em todos os níveis, mas especialmente os subnacionais. Indicativo deste processo é que algumas prefeituras estão criando suas próprias corregedorias, reproduzindo o padrão da Controladoria Geral da União (CGU).

GRÁFICO 1

Conferências nacionais – distribuição por mandato presidencial

Fonte: Pires e Vaz (2012).

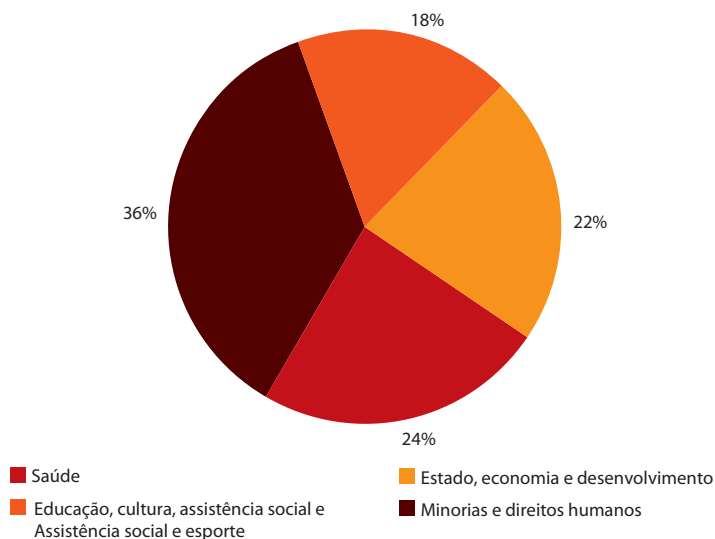
Embora esteja à frente desse processo, a agenda federal certamente não está esgotada. Além de efetiva, a agenda desenvolvimentista lançada pela presidenta Dilma Rousseff deve também buscar se constituir como legítima. Na crise de 2008, o governo Lula encontrou no “conselhão” um ponto de apoio fundamental para se consolidar, inclusive junto ao empresariado, com a visão de que era preciso investir no mercado interno. A agenda que vem sendo colocada em 2012-2013 é ainda mais complexa e, por isso mesmo, não deve prescindir do diálogo e da construção política para que renda os frutos esperados.

Transparência, democracia e legitimidade não são temas apenas do Executivo. Além de todos os outros desafios, o Legislativo será chamado a renovar seu sistema de representação e abrir-se mais facilmente a inovações institucionais no sentido da participação e da transparência. Em síntese, precisará mostrar à sociedade que é um poder representativo não apenas por ser eleito, mas por expressar os anseios da maioria dos brasileiros, tanto em seu processo legislativo quanto na postura de seus membros.

Em 2012, a observância da Lei de Acesso à Informação e da lei que regula o teto salarial dos servidores do Legislativo encontrou sérios problemas em sua implementação nas duas casas. Em uma sociedade composta majoritariamente por mulheres, a representação congressional feminina não chega a 10%.

É possível perceber que as conferências, enquanto espaço inter-regional de diálogo entre Estado e sociedade e de intercâmbio entre os entes federativos, estão presentes nas diversas áreas de políticas públicas, como pode ser visto no gráfico 2, o que indica que os processos participativos conquistam uma permeabilidade em expansão crescentes.

GRÁFICO 2

Conferências nacionais – distribuição por grupo temático

Fonte: Pires e Vaz (2012).

A prática dos plebiscitos e dos referendos, que poderiam muitas vezes coincidir com as eleições gerais, é escassa. As tentativas de reforma política mais ampla têm sido sucessivamente frustradas. Mesmo questões que seriam a rigor mais simples, como as regras de eleição direta para

a representação brasileira no Parlamento do Mercosul (Parlasul), tramitam de maneira incrivelmente lenta (Lassance, 2012). Em geral, nos anos ímpares, interregno das eleições, retornam as discussões sobre novas regras do sistema eleitoral, mas sem perspectiva de consenso sobre grandes mudanças. A reforma política mais importante ocorrida, a Lei da Ficha Limpa, só foi viabilizada mediante grande pressão popular (Fleischer, 2011).

Por fim, embora tenha sido alvo de uma pressão crescente e positiva da opinião pública, os tribunais superiores são alvo privilegiado da ação de grupos de interesse, sob os meandros da prática advocatícia. Isto torna o Judiciário, de certa forma, até mais sujeito ao risco de captura maior do que o Executivo e o Legislativo, tendo em vista serem estes dois poderes submetidos a uma maior gama de controles – internos, externos e da opinião pública.

Mesmo que se considerem os avanços da reforma do judiciário em 2004, a ideia de uma democratização interna da justiça deve ser vista com algumas ressalvas. A primeira delas é a de que o processo político da reforma, mesmo que tenha resultado em ganhos de transparência, racionalidade e organização das carreiras, foi todo ele conduzido por elites, cujas posições já eram consolidadas no campo e cujas características sociais, bastante homogêneas, sofreram poucos impactos em decorrência da massificação e da diversificação social das bases profissionais das carreiras jurídicas nas últimas décadas do século XX (Almeida, 2010).

Ao mesmo tempo, o Judiciário tem sido o poder da República mais refratário ao controle. A reforma deste poder levada a efeito por meio da Emenda Constitucional nº 45/2004 não conseguiu ir além de um controle de cúpula, com representação apenas indireta da sociedade civil. A efetividade do poder correcional do CNJ, por sua vez, se deu, em grande medida, graças à liderança determinada da então ministra Eliana Calmon. E, de todo modo, a pena máxima, em sede administrativa, para magistrados ou servidores envolvidos em casos de corrupção ou improbidade continua sendo a aposentadoria compulsória.²¹

6 CONCLUSÕES

A agenda político-institucional do país em 2013 traz questões com implicações de longo prazo importantes para as perspectivas de desenvolvimento nacional. As principais aqui enfatizadas foram as de caráter institucional, referentes ao papel do Estado para o desenvolvimento; a relação entre os poderes republicanos; os padrões de governança do federalismo brasileiro; e as relações entre Estado e sociedade.

A agenda implementada pelo Executivo, que aguarda uma série de desdobramentos para o ano de 2013, consolida o ativismo estatal como elemento chave de uma combinação de fatores que orientam a relação entre o setor público e o setor privado. Ademais da consistência técnica das soluções gestadas e de contingências no plano internacional, esta agenda dependerá, em grande medida, da manutenção de um forte poder de agenda e da capacidade de coerir e ampliar a base congressual.

21. Demanda social relacionada à ampliação da transparência no Judiciário, mas que toca inclusive aos demais poderes, diz respeito à abertura do processo de indicação de ministros para o STF. Após a escolha, pela presidenta Dilma Rousseff, do ministro Teori Zavascki, a Articulação Justiça e Direitos Humanos, formada por várias organizações não governamentais (ONGs) das áreas de justiça e direitos humanos, lançou nota (“Novo ministro, velhas escolhas”) e deu entrada em pedidos por acesso a informação acerca dos procedimentos e critérios que vêm sendo utilizados para este fim. O Congresso também vem sendo cobrado para que utilize melhor, e de maneira mais aberta, o expediente da sabatina dos candidatos. Tais mudanças afetam interesses bastante nucleares no Estado e nas profissões jurídicas, o que cria empecilhos para mudanças rápidas e radicais, mas a possibilidade não deve sair da agenda político-institucional em 2013. Mais informações sobre a nota aqui mencionada são disponíveis em: <<http://terradedireitos.org.br/biblioteca/indicacao-para-o-stf-novo-ministro-velhas-escolhas/>>.

Temas candentes de ordem federativa, como os *royalties* do petróleo, o FPE e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), o fim da guerra fiscal – unificação do ICMS –, e a redução da tarifa de energia elétrica pontuam estes desafios ao longo do ano. À exceção da questão da energia, que deve gerar clivagens congressuais coerentes com o *status* de governo e oposição, as demais devem apresentar desavenças e desalinhamentos partidários próprios de sua complexidade e do peso do federalismo na matriz institucional brasileira.

A relação entre Legislativo e Judiciário pode criar obstáculos ou embaraços à agenda do Executivo. Temas judicializados – como o FPE e a regra de votação dos vetos presidenciais – podem assoberbar a agenda do Legislativo ainda mais, diminuindo o espaço para a agenda do Executivo.

Por fim, todo esse conjunto de relações está permeado por demandas de maior democracia, transparência e legitimidade. O Legislativo e o Judiciário ainda se mantêm bastante fechados e reticentes no que se refere à agenda da transparência, mas o próprio Executivo precisará avançar, utilizando-se mais de mecanismos de diálogo para aglutinar a expectativa de setores econômicos e sociais em torno de sua agenda de desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, F. **A nobreza togada**: as elites jurídicas e a política da Justiça no Brasil. Tese (Doutorado) Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

AVRITZER, L. **Conferências nacionais**: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil. Rio de Janeiro: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1.739). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/td_1739.pdf> .

BNDES BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO. **BNDES atinge patamar recorde de 1 milhão de operações realizadas**. 27 dez. 2012. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Sala_de_Imprensa/Noticias/2012/todas/20121226_desempenho.html> .

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

BRASIL. Ministério do desenvolvimento, indústria e comércio exterior. **Plano Brasil Maior**: medidas e atos legais. Brasília: MDIC, abr. 2012a. Disponível em: <<http://www.brasilmaior.mdic.gov.br/images/data/201207/f5ed97740e29f1ffb92e34c70a8332f1.pdf>> .

_____. Relatório parcial da Comissão Especial Externa do Senado Federal, criada pelo RQS nº 25 de 2012, com a finalidade de analisar e propor soluções para questões relacionadas ao Sistema Federativo. out. 2012b. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/noticias/agencia/pdfs/rpaprovado.pdf>> .

CRUZ, A. I. G. *et al.* **A economia brasileira**: conquistas dos últimos e perspectivas para o futuro. Rio de Janeiro: BNDES, 2012.

FLEISCHER, D. **Attempts at political reform in Brazil**: a never-ending story. Miami, FL: University of Miami, 2011. Disponível em: <https://www6.miami.edu/hemispheric-policy/Task_Force_Papers/Fleischer-BrazilUnderRousseff_TF_Paper.pdf> . Acesso em: 15 jan. 2013.

JONES, C. Why Brazil and Turkey no longer care as much about inflation? **Financial Times**, 5 Oct. 2011.

LASSANCE, A. **Representação e reforma política**: o debate sobre as eleições diretas para o Parlasul. Brasília: Ipea, nov. 2012. (Texto para Discussão, n. 1.787). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1787.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2013.

MILLER, M; BARNES J (Eds.). **Making policy, making law**: an interbranch perspective. Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2004.

PETROBRAS. **Plano de Negócios 2012-2016**. Rio de Janeiro: Petrobras, 2012. Disponível em <<http://www.investidorpetrobras.com.br/pt/plano-de-negocios/plano-de-negocios-2012-2016.htm>>.

PIRES, R.; VAZ, A. **Participação social como método de governo?** Um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais. Rio de Janeiro: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1.707). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/td_1707.pdf>.

SÁ E SILVA, F. “**É possível, mas agora não**”: a democratização da justiça no cotidiano dos advogados populares. Brasília: Ipea, 2011. p. 1. (Texto para Discussão, n. 1.567).

SOUZA, C. H. L. **A que vieram as conferências nacionais?** Uma análise dos objetivos dos processos realizados entre 2003 e 2010. Rio de Janeiro: Ipea, mar. 2012. (Texto para Discussão, n. 1.718). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1718.pdf>.

WOOLDRIDGE, A. The visible hand. **The Economist**, 21 Jan. 2012.

Opinião

A ESPECIFICIDADE DO ESTADO DESENVOLVIMENTISTA

(E POR QUE ELE NÃO PODE SER REPRODUZIDO)

Ronaldo Fiani*

Nos últimos anos têm sido observados alguns esforços no sentido de expandir o conceito de Estado desenvolvimentista, no sentido de um “Estado do bem-estar social desenvolvimentista”. Em um dos exemplos mais importantes deste tipo de abordagem, Kwon (2005) conclui, com base no caso coreano, que haveria evidências de que políticas de bem-estar social seriam parte integrante da política de desenvolvimento daquele país, e, assim, políticas sociais seriam condição prévia para o desenvolvimento, e não algo a ser adotado somente depois que o desenvolvimento tivesse sido alcançado (Kwon, 2005, p. 495). Daí que Estados desenvolvimentistas seriam, na verdade, Estados de bem-estar social desenvolvimentistas.¹

A partir da identificação de que os Estados desenvolvimentistas do Extremo Oriente também teriam incorporado, desde o seu início, políticas de proteção social e que estas políticas teriam sido aprofundadas no processo de desenvolvimento destes Estados, Kerstnetzky (2011, p. 134) estende o conceito no tempo e no espaço, identificando um “bem-estar desenvolvimentista” mesmo que ainda nos seus primórdios, na Alemanha de Bismarck. Da mesma forma, Draibe (2007) aponta a existência de um Estado de bem-estar social desenvolvimentista no Brasil no século XX, ainda que com uma base social muito mais estreita que os seus congêneres asiáticos, o que teria comprometido o seu sucesso na promoção do desenvolvimento.

Não obstante seus possíveis méritos, a abordagem do Estado do bem-estar social desenvolvimentista aborda a questão do Estado desenvolvimentista do ponto de vista das condições de seu sucesso – a adoção de políticas e instituições voltadas para o bem-estar social –, e não do ponto de vista da *natureza* do Estado desenvolvimentista, e menos ainda do ponto de vista de sua *especificidade histórica*. O estudo da especificidade *histórica* do Estado desenvolvimentista é assim desconsiderado em favor de uma discussão acerca das condições necessárias para o sucesso do Estado desenvolvimentista. A abordagem do “Estado do bem-estar social desenvolvimentista” se insere, assim, em uma vasta literatura, que gira em torno das condições de sucesso do Estado na promoção do desenvolvimento, como, por exemplo, a vertente que destaca a necessidade de uma burocracia estatal weberiana com capacidade para estabelecer alianças cooperativas com agentes privados, como em Evans (2004).

Indaga-se, assim, o que faz que Estados desenvolvimentistas sejam mais ou menos bem-sucedidos, antes mesmo de se compreender o que é exatamente um Estado desenvolvimentista e o que determina o seu surgimento. A ênfase nas condições de sucesso do Estado

* Professor associado do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e pesquisador visitante do Ipea. Correio eletrônico: <fiani@ie.ufrj.br>.

1. Ainda que inicialmente as políticas sociais dos Estados do Extremo Oriente estivessem subordinadas ao objetivo de desenvolvimento econômico. Para mais detalhes, ver Kwon (2005, p. 478).

desenvolvimentista sugere, por conseguinte, um forte viés “pragmático” no debate acerca deste tipo de Estado, com uma busca algo ansiosa por “lições” de sucesso, sejam estas “lições” a presença de autonomia burocrática ou de políticas sociais. Ocorre que há razões para questionar a forma pela qual esta busca pragmática tem sido feita, uma vez que a pesquisa acerca das condições de sucesso destes Estados se dá em detrimento da investigação da natureza histórica, e específica, destes. A criação de novos rótulos, como “Estado do bem-estar social desenvolvimentista”, acaba por tornar obscura a natureza do Estado desenvolvimentista, em vez de esclarecê-la, pois simplesmente adiciona *uma das políticas adotadas por estes Estados à sua denominação*, o que, vale repetir, não auxilia a compreensão das raízes históricas destes Estados nas condições políticas e econômicas do Extremo Oriente.

Com efeito, caso se adote a mesma abordagem dos autores que postulam um “Estado do bem-estar social desenvolvimentista”, poder-se-ia argumentar também a favor da existência, nos mesmos países do Extremo Oriente, de um “Estado industrial desenvolvimentista”, como o fez Calder (1993, p. 27), uma vez que aqueles Estados também adotaram políticas importantes voltadas à industrialização. Seja no caso de “Estado do bem-estar social desenvolvimentista”, ou de “Estado industrial desenvolvimentista”, a natureza histórica particular do Estado desenvolvimentista permanece opaca: o que é exatamente um Estado desenvolvimentista? Qual a sua origem? Não há como enfrentar estas questões, uma vez que o rótulo de “Estado do bem-estar social desenvolvimentista” é um rótulo que acaba por se mostrar excessivamente amplo do ponto de vista histórico e político, estendendo-se igualmente da Coreia e de Taiwan dos anos 1960 e 1970 à Alemanha de Bismarck e à América Latina pós-crise de 1930.

Ocorre que o conceito original de Estado desenvolvimentista se originou a partir dos casos históricos e, portanto, concretos de Estados do Extremo Oriente que foram bem-sucedidos na promoção de seu desenvolvimento. Trata-se, assim, de um conceito construído *a posteriori*, para dar conta de um *fenômeno histórico*. Por isso, trata-se de um conceito que somente pode fazer sentido a partir de uma discussão de sua *especificidade histórica*. Os Estados que serviram de modelo para o conceito de Estado desenvolvimentista foram essencialmente Japão, Coreia do Sul e Taiwan, ainda que eventualmente Hong-Kong e Cingapura sejam mencionados também como exemplos de Estado desenvolvimentista. O fato de que o conceito de Estado desenvolvimentista teve como base um conjunto particular de Estados em circunstâncias históricas específicas tem consequências importantes para a compreensão do conceito, especialmente quando se consideram as recentes reinterpretações a que o conceito de Estado desenvolvimentista tem sido submetido, tais como a proposta de um “Estado do bem-estar social desenvolvimentista”.

Na verdade, quando se considera com cuidado a formulação pioneira de Chalmers Johnson do conceito de Estado desenvolvimentista, o que se observa é um reconhecimento explícito da *especificidade* deste tipo de Estado no Extremo Oriente. Com efeito, Chalmers Johnson (1995), ao apresentar o conceito de Estado desenvolvimentista como “Estado desenvolvimentista capitalista” – *capitalist developmental state* (Johnson, p. 45) –, teve como intenção *contrapor o tipo de Estado específico do Japão e do Extremo Oriente* ao Estado liberal anglo-saxão (Johnson, 1999, p. 32):

um dos meus principais propósitos ao introduzir a ideia do “Estado desenvolvimentista capitalista” na história da política industrial japonesa moderna foi ir além do contraste entre as economias americana e soviética. (...) Eu desejei, em vez disso, chamar a atenção para as diferenças, não para as similaridades, entre

economias capitalistas dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha, por um lado, e o Japão e seus emuladores no Extremo Oriente, pelo outro.

Na conceituação original de Chalmers Johnson (1995), portanto, o Estado desenvolvimentista seria uma manifestação característica do Japão e de seus imitadores no Extremo Oriente no contexto de uma economia capitalista, e não apenas um Estado dotado de uma burocracia autônoma com amplo escopo de atuação, que desenvolve políticas sociais.

Essa especificidade não se resume apenas ao contexto econômico no qual esses países estavam inseridos, mas articula elementos econômicos e políticos em uma resposta peculiar a um contexto histórico bem definido. Retornando a Johnson (1995), o processo de desenvolvimento no qual se insere o Estado desenvolvimentista não é um processo de desenvolvimento definido em termos abstratos ou gerais, porém um processo de desenvolvimento particular: trata-se de um *desenvolvimento tardio ou muito tardio*. Desta forma, após citar Thorstein Veblen, Joseph Schumpeter e Alexander Gerschenkron, assim como Alice Amsden, Jung-en Woo e Robert Wade (Johnson, p. 44-45), observa Johnson:

por *desenvolvimento tardio* todos estes autores quiseram dizer desenvolvimento econômico se seguindo e em resposta aos beneficiários da revolução industrial – ou, nos casos de Coreia e Taiwan, desenvolvimento muito tardio em resposta à industrialização do Japão (Johnson, p. 45).

Desenvolvimento tardio e “desenvolvimento muito tardio” (*late late development*) representam, assim, respostas a *processos anteriores de industrialização*. Vale destacar que isto confere ao processo de desenvolvimento associado ao Estado desenvolvimentista uma característica específica muito importante: *o desenvolvimento promovido por um Estado desenvolvimentista é um processo político em que o Estado “responde” à industrialização de outros Estados*. Portanto, trata-se de superar um atraso relativo por razões políticas. Pempel (1999, p. 147) chama a atenção para este fato, com um destaque extremamente importante:

porque o objetivo fundamental do Estado desenvolvimentista é a melhoria de suas condições econômicas *relativamente a outros Estados*, qualquer país que aspire ao desenvolvimento deve escolher sua estratégia no contexto mais amplo dos equilíbrios de poder regional e internacional. Estas condições estão em fluxo constante, em alguns momentos oferecendo oportunidades muito maiores para países marginais ou industrializantes do que em outros. As opções econômicas serão muito dependentes da arena externa mais ampla no interior da qual qualquer líder de nação em processo de industrialização deve operar (grifos do original).

Pempel (1999) destaca, assim, a importância do contexto histórico, incluindo as *disputas políticas na arena regional e internacional* para a compreensão do Estado desenvolvimentista. Com efeito, a questão do balanço de poder regional e internacional tem se mostrado importante para a compreensão dos Estados que assumiram um papel desenvolvimentista no Extremo Oriente. No caso da Coreia, Minns (2001, p. 1027) argumenta que a derrota no Vietnã e a rejeição da opinião pública norte-americana a guerras em países distantes, juntamente com a nova política de segurança de Nixon e sua reaproximação com a República Popular da China, ajudam a explicar os investimentos sul-coreanos em indústria pesada – especialmente no caso do Plano da Indústria Química e Pesada

(HCIP).² A importância conferida pelo Estado na Coreia aos investimentos em aço, petroquímicos, metais não ferrosos, eletrônica e construção naval se explicaria, em parte, pelo interesse militar destas indústrias como base da capacidade sul-coreana de se defender, caso faltasse o apoio norte-americano. No caso de Taiwan, Gray (2011) argumenta que a industrialização do país estaria diretamente relacionada à atuação dos Estados Unidos na guerra civil chinesa. Resumindo: parece haver evidências importantes de que o Estado desenvolvimentista seria um resultado, entre outros fatores, de um processo de competição política e econômica interestatal historicamente determinada, sendo provavelmente avesso a reproduções em contextos distintos.

Uma vez que o tipo de Estado característico dos países do Extremo Oriente que foram utilizados para a elaboração do conceito de Estado desenvolvimentista não pode ser simplesmente reproduzido em outros países em situações econômicas, políticas e históricas diferentes, fica a dúvida acerca do valor que o estudo do Estado desenvolvimentista pode oferecer para países que se encontram em processo de desenvolvimento. Neste sentido, Evans (2004, p. 310) observa que as “lições comparativas” não devem ser descartadas. E insiste na importância do estudo comparativo, não obstante as dificuldades em relação à simples reprodução das experiências de sucesso dos Estados desenvolvimentistas. A questão passa a ser: qual deve ser o objeto de estudo comparativo?

Ainda que não seja possível transportar “em bloco” o Estado desenvolvimentista do Extremo Oriente para outros contextos, mesmo que se adicione um termo a mais ao conceito, na forma de um “Estado do bem-estar social desenvolvimentista”, isto não significa que políticas e arranjos institucionais particulares bem-sucedidos naqueles Estados não possam oferecer lições importantes para países em desenvolvimento. Justamente ao se reconhecer a especificidade daqueles Estados, a análise comparativa e a discussão mais pragmática das possíveis “lições” de políticas e arranjos institucionais por eles empregados ganham conteúdo mais preciso, pois se veem obrigadas a responder a duas questões fundamentais: *i)* em que medida as políticas e arranjos institucionais adotados pelos Estados desenvolvimentistas transcendem seu contexto específico e podem ser imitadas em outros contextos?; e *ii)* que tipo de adaptações e alterações têm de ser feitas para a aplicação destas políticas e destes arranjos no contexto peculiar do país em desenvolvimento em questão? Estas duas perguntas podem ser cruciais na apropriação das experiências daqueles países, e somente se tornam possíveis na medida em que se reconheça a especificidade histórica do Estado desenvolvimentista.

REFERÊNCIAS

- CALDER, K. E. **Strategic capitalism**: private business and public purpose in Japanese industrial finance. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1993. 395 p.
- DRAIBE, S. M. The Brazilian developmental welfare state: rise, decline and perspectives. *In*: DRAIBE, S. M.; RIESCO, M. **Latin America**: a new developmental welfare state model in the making? Houndsmill, Basingstoke: Palgrave, 2007.

2. Um argumento reconhecido inclusive por autores preocupados apenas em compreender aspectos tecnológicos do sucesso coreano, como Linsu Kim (1997).

EVANS, P. **Autonomia e parceria**: estados e transformação industrial. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004. 404 p.

GRAY, K. Taiwan and the geopolitics of late development. **The Pacific review**, v. 24, n. 5, p. 577-599, 2011.

JOHNSON, C. **Japan who governs?** The rise of the developmental state. New York: W. W. Norton & Company, 1995.

_____. The developmental state: odyssey of a concept. *In*: WOO-CUMINGS, M. **The developmental state**. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1999.

KERSTENETZKY, C. L. *Welfare state* e desenvolvimento. **Revista de ciências sociais**, v. 54, n. 1, p. 129-156, 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v54n1/04.pdf>> .

KIM, L. **Imitation to innovation**: the dynamics of Korea's technological learning. Boston: Harvard Business School Press, 1997.

KWON, H. **Transforming the developmental welfare state in East Asia**. Geneva: UNRISD, Sept. 2005. (Programme Paper, n. 22). Disponível em: <[http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/httpNetITFramePDF?ReadForm&parentunid=E8832906B5937684C125708800308EB2&parentdoctype=paper&netitpath=80256B3C005BCCF9/\(httpAuxPages\)/E8832906B5937684C125708800308EB2/\\$file/kwon-pp.pdf](http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/httpNetITFramePDF?ReadForm&parentunid=E8832906B5937684C125708800308EB2&parentdoctype=paper&netitpath=80256B3C005BCCF9/(httpAuxPages)/E8832906B5937684C125708800308EB2/$file/kwon-pp.pdf)> .

MINNS, J. Of miracles and models: the rise and decline of the developmental state in South Korea. **Third world quarterly**, v. 22, n. 6, p. 1.025-1.043, 2001.

PEMPEL, T. J. The developmental regime in a changing world economy. *In*: WOO-CUMINGS, M. **The developmental state**. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1999.

Reflexões sobre o Desenvolvimento

DIREITOS HUMANOS E LIBERDADES

CONCEITOS CENTRAIS DE UMA NOVA VISÃO DE DESENVOLVIMENTO

Maurício Mota Saboya Pinheiro*

Considerada mais abrangente que certas visões tradicionais do desenvolvimento, a abordagem do desenvolvimento como liberdade – também conhecida como abordagem das capacidades humanas –, de Amartya Sen (2000), necessita ser avaliada no Brasil, sobretudo no momento histórico atual. Após a Constituição de 1988 – e, mais fortemente, a partir dos anos 2000 –, o Estado brasileiro vem assumindo um papel distintivo no processo de desenvolvimento. Ao contrário do velho Estado desenvolvimentista, que parecia orientar as suas ações estratégicas de desenvolvimento pelo mote “crescer primeiro para distribuir depois”, a ação do Estado pós-Constituição de 1988 se articula em geral em torno dos valores da distribuição, equidade, inclusão, justiça social, combate à pobreza e respeito aos direitos humanos. Quando o Estado brasileiro passa a orientar a sua ação por estes princípios, ele passa de fato a buscar o desenvolvimento sob uma óptica mais abrangente que a perspectiva tradicional do crescimento econômico. E no atual contexto, em que se procura repensar o desenvolvimento nacional especificamente em suas dimensões humana e participativa, nada mais oportuno que um esforço para repensar o próprio conceito de desenvolvimento à luz dos direitos humanos e das liberdades. Hoje em dia, poucas abordagens teóricas seriam mais adequadas para este propósito que a do desenvolvimento como liberdade.

Este artigo tem um duplo objetivo. Em primeiro lugar, discutir brevemente as relações conceituais entre o desenvolvimento, os direitos humanos e as liberdades humanas, na abordagem do desenvolvimento como liberdade. Em segundo lugar, o texto propõe-se a indicar como estes conceitos poderiam ser aplicados a uma análise da política nacional de direitos humanos.

Para Sen (2000), o termo “desenvolvimento” denota um processo complexo, cujo fim último, o *bem das pessoas*, é associado à *liberdade*, isto é, ao poder – autonomia, autodeterminação – das pessoas para alcançarem o estilo de vida que racionalmente valorizam. Além da noção de liberdade, em sentido abstrato, o desenvolvimento se associa também às liberdades concretas das pessoas. Fala-se de *liberdades*, no plural, com referência às diversas atividades e estados específicos valorizados pelas pessoas e passíveis de serem alcançados. Assim, pode-se falar da “liberdade de adquirir bens e serviços”, “liberdade de ser saudável”, “liberdade de não ser sujeito à morte prematura” etc. Deste ponto de vista, o desenvolvimento deve visar, acima de tudo, à expansão das liberdades dos indivíduos, e é exatamente por esta expansão que se “mede” o progresso de uma sociedade, muito mais que pelo crescimento do produto interno bruto (PIB) *per capita*, ou por outras variáveis econômicas.

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

As liberdades individuais se interconectam e se complementam, de tal forma que a violação de uma liberdade básica acarreta a privação de toda uma cadeia de outras liberdades e direitos individuais. Por exemplo, a violação de uma liberdade econômica de uma pessoa – como a sua exposição ao desemprego prolongado – pode causar a violação de uma liberdade essencial – como, por exemplo, a perda da oportunidade de se alimentar adequadamente. De modo análogo, a promoção e proteção de certas liberdades fundamentais tendem a favorecer o florescimento de outras liberdades. Estes vínculos causais, que se estendem a todas as liberdades fundamentais e podem atuar tanto positiva quanto negativamente, indicam um aspecto crucial do conceito seniano de liberdade, a saber, o fato de este conceito se aplicar a *estados descritivos* (factuais) das pessoas, e não apenas à normatividade das coisas que devem ser buscadas como *bens* para as pessoas.

A diferença entre os aspectos descritivos e prescritivos (normativos) do conceito seniano de liberdade, assinalada no parágrafo anterior, oferece-nos a oportunidade de fazer a distinção entre as liberdades e os direitos. Enquanto as liberdades – na condição de estados de coisas em que as pessoas podem ser ou fazer certas coisas – podem ter um elemento descritivo, factual e objetivo (ancorado diretamente em certos estados de coisas do mundo – por exemplo, “ser bem nutrido”, “participar da vida política” etc.) –, os direitos estão totalmente contidos na esfera das normas e dos valores, afirmando a importância e o valor de certas coisas para as pessoas.

Apesar de suas diferenças constitutivas, direitos e liberdades humanas se conectam, pois quando se enuncia um direito humano, afirma-se o valor de certa liberdade para alguém. Por exemplo, quando se afirma que todo ser humano tem o direito à vida, afirma-se que a liberdade de estar vivo é importante para si mesmo. Outro exemplo: ao ter a oportunidade de expressar sua opinião livremente, a pessoa tem uma liberdade positiva, isto é, participa do estado de coisas objetivo de “poder expressar a sua opinião”. Na medida em que esta liberdade seja considerada suficientemente importante – na verdade, ela é avaliada como fundamental em sociedades democráticas modernas –, poderá adentrar a esfera dos valores e fazer parte do rol dos direitos humanos. Logo, na perspectiva do desenvolvimento como liberdade, o conceito de *liberdades individuais* (entendido em um sentido objetivo) fundamenta e articula os *direitos humanos*, podendo-se dizer que há um vínculo lógico entre os direitos e as liberdades.

Volte-se à questão da relação entre as liberdades individuais e o desenvolvimento. Quanto maior a liberdade dos indivíduos, mais eles podem “melhorar” a si próprios e influenciar positivamente a comunidade em que vivem. Dito de outro modo, a condição de autonomia dos agentes (*agency*) é fundamental para que estes possam usar as suas liberdades – estar bem educado, ter boa saúde etc. – como *meios* para o desenvolvimento. Portanto, no exercício da condição de agente, as liberdades pessoais podem funcionar como instrumentos para o desenvolvimento e, como tal, elas se interconectam causalmente, como se fossem as engrenagens de uma máquina. As diversas liberdades atuam umas sobre as outras, podendo gerar círculos virtuosos de expansão da liberdade geral – por exemplo, indivíduos bem educados, informados e saudáveis sendo capazes, por isso, de fazer escolhas políticas de boa qualidade –, ou, em sentido contrário, os diversos tipos de privação de liberdades (analfabetismo, pobreza, doenças) podem interagir em um círculo vicioso, gerando mais privação e subdesenvolvimento.

Por conseguinte, na visão de Amartya Sen (2000), a liberdade constitui a essência, a métrica e a “maquinaria” do desenvolvimento ao mesmo tempo que é fundamento conceitual dos direitos humanos. Ademais, ao manterem entre si conexões causais e empíricas, as liberdades proveem

fundamentos para se entender a interdependência dos diferentes direitos humanos, como o direito à vida, o direito ao bem-estar e o direito à participação política. Em poucas palavras, estes direitos são interdependentes no plano conceitual porque as liberdades nas quais eles se fundam são causalmente interdependentes.

Logo, quando as ações públicas fomentam e protegem as capacidades e os direitos humanos, as liberdades que lhes subjazem podem, por força de suas interconexões causais, atuar sinergicamente no desenvolvimento, podendo inclusive favorecer o crescimento econômico. Em particular, ao promoverem e protegerem as liberdades humanas subjacentes – o que se pode dar pelas vias institucionais e legais, mas não exclusivamente por estas –, as políticas de direitos humanos atuam indiretamente como indutores do desenvolvimento. O desenvolvimento se dá não apenas porque há uma chancela pública a um conjunto de liberdades – vida, segurança, educação, saúde, oportunidades econômicas, participação política etc. –, que constituem substantivamente o desenvolvimento, mas também porque estas liberdades atuam de maneira causal, efetiva e sinérgica, autoalimentando-se em uma espécie de círculo virtuoso.

Por tudo o que foi dito, uma política de direitos humanos conta como política de desenvolvimento, de acordo com a abordagem das capacidades humanas. No Brasil, a política de direitos humanos é conduzida pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR), com base no Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH-3 (Brasil, 2010). O programa é um documento de âmbito bastante amplo, cuja estrutura reúne diretrizes bastante heterogêneas. As suas ações abrangem *inter alia* a produção de relatórios de acompanhamento de políticas voltadas para diversos grupos sociais vulneráveis – afrodescendentes, indígenas, populações e comunidades tradicionais, minorias religiosas etc. Esta heterogeneidade reflete, em parte, o modo como o PNDH-3 foi formado, na base de um diálogo entre o Estado e a sociedade civil, e a partir da contribuição de muitos atores sociais distintos.

Em que pese a sua heterogeneidade, o PNDH-3 organiza-se em torno de certos elementos – ações programáticas, objetivos estratégicos e diretrizes gerais –, que procuram dar uma unidade ao conjunto das diversas ações do governo federal na área dos direitos humanos. Em particular, objetiva-se a transversalidade temática e a articulação institucional dos itens do programa, o que se reflete na atribuição de diferentes ministérios e órgãos públicos como responsáveis pelas ações programáticas, bem como na designação de inúmeras “instituições parceiras” da SDH, sob a coordenação desta secretaria.

Esse esforço de articulação institucional configura uma atitude de reconhecimento, por parte do governo federal, com respeito aos consagrados princípios da universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos. Revela também a progressiva transformação da política nacional de direitos humanos em uma autêntica política de Estado, cujo alcance deve ir além dos programas de curto prazo deste ou daquele presidente da República. Neste aspecto, cabe ressaltar que as metas do PNDH-3 têm sido incorporadas aos instrumentos de planejamento e orçamento do governo, convertendo-se em programas e ações específicas com recursos financeiros assegurados nas leis orçamentárias anuais, e em conformidade com o Plano Plurianual.

Não obstante o mérito dos esforços envidados, são enormes os desafios para a concepção, a implementação, o monitoramento e a avaliação de uma política “de Estado” de direitos humanos no Brasil. Em especial, há desafios importantes na fundamentação teórico-conceitual dos direitos humanos – a fim de colocar o discurso em defesa dos direitos humanos em um quadro intelectual mais

sólido, capaz de amparar (e ao mesmo tempo transcender) o mero apelo político deste discurso –, na sistematização de dados e informações sobre os direitos humanos, no aperfeiçoamento dos mecanismos de participação cidadã de grupos sociais historicamente discriminados e/ou excluídos, na promoção da integração das diversas instituições e políticas públicas visando à promoção dos direitos humanos, e muitos outros desafios.

A abordagem do desenvolvimento como liberdade aponta para a necessidade de avaliar a política nacional de direitos humanos, tendo como pano de fundo uma perspectiva do desenvolvimento nacional que traga os direitos das pessoas para o “centro do palco”, rompendo de vez com aquela visão estreita que insiste em conceber e em “medir” o desenvolvimento com base apenas nas métricas do PIB e da renda. Esta avaliação pode considerar questionamentos acerca de quais direitos a política pretenderia fomentar, proteger e respeitar; de quais liberdades subjacentes aos direitos humanos a política afetaria; como estas liberdades poderiam conectar-se sinergicamente em um “círculo virtuoso de desenvolvimento”; que papel desempenharia a rede de instituições públicas e privadas neste processo; e como a justiça social, o perfil distributivo – de renda, riqueza e capacidades das pessoas – e a pobreza seriam afetados pela política de direitos humanos. A abordagem do desenvolvimento como liberdade, brevemente caracterizada neste texto, pode fornecer princípios normativos e inspirar a construção de novos métodos para responder estas perguntas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3)**. Brasília: SEDH/PR, 2010. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/sedh/pndh3/pndh3.pdf>> .

SEN, A. K. **Development as freedom**. New York: Anchor Books, 2000.

ENTRE O PLANO E O SISTEMA

O IMPASSE DA SEGURANÇA PÚBLICA*

Fabio de Sá e Silva**

Diante desse problema e em uma seção de periódico dedicada a *reflexões sobre a dimensão político-institucional do desenvolvimento brasileiro*, torna-se apropriado questionar se há, no atual horizonte da segurança, alguma alternativa estrutural factível de ser perseguida – ou, ao contrário, se o direito à vida e à integridade física, em geral tidos como pertencentes à primeira das sucessivas gerações de direitos humanos, ficará, entre nós, sempre como um resultado das circunstâncias.

A princípio, parece haver boas razões para ser otimista diante dessas questões. A experiência recente de formulação e implementação de políticas públicas no Brasil consagrou um modelo que soa bastante adequado para embasar os avanços possíveis e necessários no setor, já tendo sido até mesmo cogitado por alguns de seus dirigentes: o modelo dos sistemas de política pública.

A noção de “sistema” nasce em resposta a duas características do contexto posterior à Constituição Federal de 1988, as quais afetam diretamente a formulação de políticas públicas no Brasil: a forma federativa, que implica a divisão de competências e recursos, mas também a necessidade de buscar equilíbrio entre iniciativas locais e padrões nacionais; e a condição democrática, que impõe o compartilhamento das decisões com a sociedade e o controle, por meio de mecanismos da burocracia, oficiais ou não. Frente a estes desafios, os sistemas estruturaram-se como *bases institucionais* que permitem a *identificação de problemas e a construção de soluções de maneira sempre contingente, porém legítima, em áreas específicas de política pública e em escala nacional* (Abrucio, Franzese e Sano, 2010). O caso mais bem-sucedido e que aparece sempre como exemplar é o do Sistema Único de Saúde (SUS), um arranjo baseado em instrumentos de coordenação federativa, fontes de financiamento, sistemas de informação e canais de participação social.

A adoção dessa lógica no campo da segurança implicaria, como implicou na saúde, que diferentes atores, em diferentes níveis, tivessem de interagir, segundo regras e limites predefinidos, visando estabelecer a agenda, selecionar alternativas de ação, fixar competências, executar e monitorar ações de maneira reflexiva e permanente. Este novo modo de operação seria fundamental, por exemplo, para gerar senso compartilhado de prioridade entre agências no tocante à investigação e

* Este artigo baseia-se em Sá e Silva (2012).

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

à repressão de crimes, situar com mais clareza o papel dos municípios no combate à violência, ou definir o que conta como investimento legítimo em segurança e o que é matéria de outros setores, tais como infraestrutura urbana ou políticas sociais.¹

Contudo, cabe perguntar se o país disporia de boas condições para migrar, também nesse terreno, para a lógica dos sistemas. A história recente da Política Nacional de Segurança Pública (PNSP) não oferece uma resposta seguramente positiva, mas dá pistas sobre os caminhos que podem ser percorridos pelos formuladores da política, no Executivo e no Legislativo.

Por força do desenho constitucional da segurança pública – mas também das práticas vigentes no setor antes e depois do advento da Constituição –, sempre predominou um quadro de *fragmentação* (na formulação e execução) e *estreiteza* (na definição de objetivos e estratégias). Ao menos até 2000, os estados detinham grande autonomia na concepção e na execução de suas próprias medidas e iniciativas. A ação federal resumia-se basicamente à mobilização da Polícia Federal (PF) e da Polícia Rodoviária Federal (PRF), não raro de maneira desarticulada das forças estaduais. No aspecto substantivo, a centralidade recaía sobre a ação ostensiva de organizações policiais, traduzida por bordões como “Rota na rua”, sob certa “vista grossa” do governo federal (Oliveira Jr., 2010a; 2010b).²

O governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) instituiu três condições importantes, mas ainda tímidas, para enfrentar aquele legado: a criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), no Ministério da Justiça (MJ), encarregada de coordenar as proposições reformistas até então dispersas na agenda federal; a construção do I Plano Nacional de Segurança Pública, no ano 2000 (Brasil, 2001; 2002); e a criação do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), o qual instituiu, no plano federal, maior poder de indução e articulação de iniciativas com as esferas subnacionais.

As possibilidades abertas pela criação da SENASP e do FNSP, no entanto, foram exercitadas muito lentamente. Alguns passos importantes foram dados a partir do primeiro governo do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006). Sob a inspiração de outro plano nacional, a SENASP enunciou linhas mais estratégicas e estruturantes de atuação e mobilização dos recursos do FNSP, escapando ao binômio viaturas e armamento.

Um dos principais pressupostos desse plano era que a PNSP carecia de planejamento e gestão (Brasil, 2003a; 2003b). O modelo a ser induzido envolvia bom diagnóstico da violência e da criminalidade, que alimentaria “ações preventivas, estratégicas, orientadas e permanentemente monitoradas” por atores da segurança pública e da justiça criminal. Em vez de reagir a demandas por aparelhamento das organizações estaduais, o governo federal passava a induzir e articular políticas

1. Esta relação de itens prioritários não é exaustiva e, em grande medida, resulta de concepções pessoais do autor sobre o que deve ser feito no setor. Mesmo assim, é preciso que se diga que ela encontra forte ressonância na “comunidade epistêmica” da segurança, como se pode observar pelos debates travados no Fórum Brasileiro de Segurança Pública e no Conselho Nacional de Segurança Pública. Claro que nem sempre os participantes destes debates associam a resolução destes problemas à criação de sistema, como, de certa forma, procura-se fazer neste texto.

2. Não se trata, com isto, de afirmar que as polícias deveriam ter menor importância na Política Nacional de Segurança Pública (PNSP). O problema era a crença de que uma de suas formas específicas de atuação (o chamado policiamento ostensivo) deveria ser o elemento central desta política, quando: *i*) a memória do período autoritário inspirava profunda desconfiança dos cidadãos em relação a este tipo de atuação; e *ii*) estudos e experimentos no nível local – a esta altura, já amparados por extensa literatura internacional – revelavam que, na produção de mais segurança, políticas de prevenção da violência, melhorias na gestão das organizações policiais e adoção de outros modelos de policiamento eram eventualmente mais importantes que o policiamento ostensivo.

reformistas mais complexas, que envolviam componentes como: coleta sistemática de dados em matéria criminal, pactuação das diretrizes nacionais de formação de policiais e fomento a projetos de prevenção à violência e promoção dos direitos humanos.

Um dos mais altos pontos desse plano foi a proposição de institucionalidade própria, à qual caberia a tarefa de coordenar a integração de forças, abordagens e níveis de governo. Os gabinetes de gestão integrada (GGIs) surgiam, assim, como “foros deliberativos e executivos, compostos por representantes das agências de segurança pública e justiça criminal, que operam por consenso, sem hierarquia, respeitando a autonomia das instituições que o compõem” (Brasil, 2003b).³

A indução desse modelo, por sua vez, demandava audaciosos programas de reforma nas instituições. Assim é que, como pano de fundo, o plano continha curiosa proposta de experimentalismo nas formas organizacionais dos serviços de segurança, em especial as polícias, mediante a flexibilização do modelo previsto na Constituição de 1988. Sem chegar a propor a extinção das organizações ali consagradas,⁴ o plano previa a possibilidade de novos arranjos para a atuação delas, quer em termos de suas competências, quer em termos do escopo territorial de sua atuação. Neste sentido, por exemplo, seria possível criar uma polícia metropolitana ou mesmo municipal, ou as chamadas polícias de ciclo completo, com competência para investigar e reprimir crimes, superando a atual disjunção de especializações entre a polícia civil e a polícia militar.

A implementação desse plano ocorreu apenas em parte, com deslocamentos relevantes na agenda. As reformas institucionais, objeto de intensas disputas corporativas, foram retiradas completamente da pauta. A gestão do conhecimento caminhou razoavelmente, com pesquisas e coleta de dados que, no entanto, pouco informaram a gestão estratégica originalmente proposta. A articulação entre repressão e prevenção teve progresso, resultando na celebração de convênios com vários municípios em torno de projetos preventivos. A formação dos profissionais ganhou grande visibilidade, com iniciativas de capacitação a distância e o surgimento da Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública (RENAESP). O quadro geral da política, no entanto, ainda sugeria mudanças modestas. Estudos sobre os desembolsos do FNSP no período 2000-2005 demonstram que a compra de equipamentos para as polícias permaneceu como a linha hegemônica, com notável distância de outros componentes da política (Costa e Grossi, 2007).

O capítulo subsequente é formado pelo Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), criado no segundo governo Lula (2007-2010). Propondo intervir não nas consequências, mas nas causas da criminalidade e adotando como foco os jovens de 18 a 24 anos (Hamú, 2009), o Pronasci deslocou o equilíbrio de prioridades entre repressão e prevenção e valorizou o protagonismo dos municípios na PNSP. Para tanto, mediante aporte de volume até então inédito de recursos federais no setor, o programa agiu em quatro frentes principais: *i)* financiou projetos voltados a “garantir o acesso dos moradores de territórios em que há ausência de coesão social às políticas que visam garantir o exercício da justiça e da cidadania” (Hamú, 2009,

3. Supervisionados por comitês gestores nos estados e na União, os gabinetes de gestão integrada (GGIs) eram a base da estrutura de governança pensada pela primeira vez como um “sistema de política pública”, batizado, aliás, sugestivamente, como Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). Embora qualquer proposição atual no sentido da adoção de uma lógica sistêmica na segurança seja necessariamente tributária destas formulações, estas apresentavam alguns *déficits* importantes. Por exemplo, não previam espaços de participação e não contemplavam a reflexão mais aprofundada sobre o papel dos municípios.

4. O Artigo 144 da Constituição Federal (CF) prevê serem órgãos da segurança a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal, a Polícia Ferroviária Federal, as polícias civis e as polícias militares e os corpos de bombeiros militares. Adicionalmente, estabelece as competências e jurisdições de cada uma destas organizações, tanto no plano da investigação como no da repressão.

p.81); *ii*) atribuiu a gabinetes de gestão integrada municipais (GGIMs) a tarefa de identificar, com o apoio de especialistas, os projetos a serem implantados no nível local, induzindo a formação destas institucionalidades em contextos em que não existiam; *iii*) estimulou ações de polícia de proximidade, o que originou, por exemplo, os projetos de unidades de polícia pacificadora do Rio de Janeiro (UPPs); e *iv*) aprofundou algumas medidas de formação e valorização dos profissionais da segurança pública – sobretudo com o advento do Bolsa Formação, que oferece incentivo econômico para a participação em cursos oferecidos pela RENAESP.

Embora tenha representado mudanças não desprezíveis na ação do governo federal (FGV, 2009), o Pronasci não passou imune a críticas. Uma destas era a que o programa seguia incorrendo em fragmentação, com nada menos que *94 ações*, cuja responsabilidade de execução estava dispersa entre vários órgãos de governo. Outra era a que, quando apropriado localmente, não era raro que o programa perdesse suas virtudes conceituais (Rodrigues, 2010; INESC, 2010). De fato, o Pronasci operava mediante a oferta de soluções preconcebidas aos municípios parceiros que aderiam ao pacote. Assim, era fundamental para o sucesso que os municípios aderentes não só avaliassem a adequação das soluções aos problemas que vivenciavam mas também partilhassem da visão que inspirou a formulação destas soluções em nível central.⁵ Ademais, o Pronasci não dispunha de um adequado monitoramento de processos que permitisse identificar distorções substantivas e propor medidas corretivas. A terceira crítica, talvez a mais contundente, era a que o Pronasci não incorporou a agenda de reformas institucionais (Soares, 2007).

Como saldo desta história institucional curta, mas repleta de inovações, pode-se indicar um quadro de avanços nada desprezíveis. Dois merecem maior destaque: *i*) de um lado, a instalação de *maior capacidade de indução e coordenação da PNSP no âmbito federal*, com a criação do FNSP e a maior capilaridade federativa e societal das ações executadas no Pronasci; *ii*) de outro lado, a mudança de paradigma representada pelo advento do mote “segurança com cidadania”, ou seja, uma nova maneira por meio da qual os atores relevantes do setor definem os problemas e selecionam alternativas de ação. Mas é preciso também reconhecer a existência de ao menos três limites – especialmente quando se tem em mente a constituição de um sistema –, conforme indicado no quadro 1.

QUADRO 1

Avanços e limites na formação da PNSP

Avanços	Limites
<ul style="list-style-type: none"> • Maior capacidade de coordenação e indução de mudanças no nível local, por parte do governo federal; • Construção de novo paradigma para o setor, o da “segurança cidadã”. 	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de mecanismos adequados de financiamento, governança e monitoramento; • Limitação do espaço de participação social a iniciativas de prevenção, diagnóstico ou prêmios; • Inexistência de reformas estruturais nas organizações, como originalmente proposto.

Elaboração do autor.

O primeiro limite se refere à falta de condições adequadas de financiamento, governança e monitoramento. A emergência do governo federal como coordenador da política, a ampliação do entendimento sobre o que é produzir segurança pública e a participação mais ativa dos municípios na

5. O caso mais bem-sucedido de implementação do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), neste aspecto, parece ser o da cidade de Canoas, no Rio Grande do Sul, cujo prefeito, não por acaso, trabalhou junto com o ex-ministro Tarso Genro. Mas quando se trata de construir uma política pública sustentável no tempo e no espaço, é evidente que não se pode ficar refém deste tipo de coincidência.

PSNP criam demanda por mais investimentos. O Pronasci incrementou substancialmente os recursos federais, tendo previsto R\$ 6,7 bilhões entre 2008 e 2012. No entanto, trata-se de um *programa*, cujo orçamento – diferentemente do FNSP – não se beneficia de receitas fixas. Assim, os recursos do Pronasci devem ser negociados a cada ano junto ao Congresso e podem ser contingenciados ou redirecionados pela cúpula do governo. Isto sem falar na baixa capacidade de financiamento em nível subnacional, que tem interditado, por exemplo, debates sobre o piso salarial das polícias. Deste ponto de vista, a fórmula hoje existente pode não ser inconveniente para as ações imediatas, mas prejudica sensivelmente o planejamento de mais longo prazo.

Paralelamente à garantia de recursos, é necessário instituir espaços de deliberação e revisão, em caráter permanente, das prioridades a serem consideradas na mobilização destes recursos. A fragmentação na oferta de apoio federal e a distorção substantiva de projetos no nível local são dois lados de um problema: o da falta de clareza, entre os atores relevantes na PNSP, sobre os focos principais de investimento, seja porque falta informação, seja porque faltam metodologias de pactuação – ou seja, espaços de governança bem informada. Isto não inviabiliza a construção de soluções criativas e efetivas, mas traz o risco de que estas acabem relegadas a uma posição marginal ou instrumental, sobretudo quando expressam verdadeira mudança paradigmática na política.

O segundo limite resulta do fato de que, ao longo de toda a trajetória da PNSP, os espaços de participação não apenas têm sido escassos mas também portadores de escopo de atuação bastante delimitado, que jamais alcançou o ciclo de gestão da política (Soares, 2009). Neste aspecto, a segurança pública tem se constituído como área na qual as políticas e decisões estratégicas têm sido historicamente restritas aos gestores (dirigentes de instituições públicas, bem como chefes e comandantes de instituições policiais). O advento de instituições participativas que incorporam trabalhadores e sociedade civil e incidem sobre a PSNP, como a I Conferência Nacional de Segurança Pública (I CONSEG) e o novo Conselho Nacional de Segurança Pública (CONASP), é, portanto, efetiva inovação no campo, com um potencial que, até o início de 2011, ainda não havia sido plenamente exercitado (Kopttike, Anjos e Oliveira, 2010; Saporì, 2010; Sá e Silva, 2010; Sá e Silva e Deboni, 2012).

O terceiro limite, por fim, está relacionado à postergação do debate sobre reformas institucionais, ensejando um sistema de base excessivamente rígida, talvez incapaz de dar vazão às soluções criativas que os outros componentes seriam desenhados para produzir.

A superação desses limites dificilmente será alcançada por pacotes como o recente Brasil sem Violência, pois estes tendem mais a buscar respostas para problemas concretos e mais prementes na agenda pública – a baixa resolutividade nas investigações de homicídios ou o combate à “epidemia” de *crack*, por exemplo – que a refletir sobre as condições disponíveis para a oferta destas respostas e que, em vários aspectos, acabam por limitar seu alcance e efetividade.⁶

6. Isso tampouco significa dizer que as escolhas do Brasil sem Violência são as mais corretas. Como nos planos anteriores, há aspectos positivos e negativos. Em sintonia com o que parece ser uma característica estrutural do governo Dilma, o plano dá bastante ênfase a aspectos de planejamento, gestão e monitoramento. Ao mesmo tempo, parece retomar uma perspectiva rígida para a divisão de competências federativas, ampliando o papel dos estados e das polícias – o que pode diluir a capacidade de indução pelo governo federal e o paradigma da “segurança cidadã”, a duras penas consolidado no setor – e, mais uma vez, abdica de discutir a adequação das formas organizacionais das polícias. Da mesma forma, o plano registra um esforço importante de priorização, mas arrisca empobrecer o repertório da política. O Programa Nacional de Apoio ao Sistema Penitenciário, por exemplo, é centrado na geração de vagas, sem incluir medidas para a reintegração social e o apoio ao egresso. Em suma, ainda é cedo para prever o impacto deste plano na trajetória da PNSP, mas, como definiu Soares (2007), por ocasião de outro período de transição do setor, também há, aqui, “razões para otimismo e para cautela”. Alguns avanços do período recente, se não chegam a ser desconsiderados, são sucedidos por novas abordagens e proposições com as quais não necessariamente chegam a compor uma história coerente.

Contudo, uma janela de oportunidades para mudanças de caráter mais estrutural foi aberta com a retomada da tramitação do Projeto de Lei nº 3.734/2012, de autoria do Poder Executivo, que institui o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). Embora o projeto tenha vários *déficits*, seus debates levaram à formação de uma subcomissão especial na Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado da Câmara dos deputados, que, até 2014, deverá “formular um projeto de lei que represente a concepção de um novo modelo de segurança pública brasileiro”, conforme o Requerimento nº 189/2012, do deputado Efraim Filho (DEM/PB).⁷

Para as inúmeras vítimas da violência, fora ou dentro do Estado, uma possibilidade assim, ainda tão remota, pode parecer muito pouco. Mas, dado que a segurança pública desempenhou um papel tão nuclear nas estratégias de contenção social do período autoritário, era natural que permanecesse, na história, como uma das últimas fronteiras a serem desbravadas pelos ideais democratizantes da transição. Que as próximas cenas continuem apontando para progressos, levando cada vez menos na direção de planos e cada vez mais na direção de um sistema.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F.; FRANZESE, C.; SANO, H. Coordenação e cooperação no federalismo brasileiro: avanços e desafios. *In*: IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Estado, instituições e democracia**: república. Projeto perspectivas do desenvolvimento brasileiro. Brasília: Ipea, 2010. v. 1.
- BRASIL. Ministério da Justiça. **O Brasil diz não à violência**: resultado de um ano do plano nacional de segurança pública. Brasília: SENASP/MJ, 2001.
- _____. _____. **Segurança contra o crime e a violência**: Brasil 1994-2002, a era do real. Brasília: SECOM/PR, 2002.
- _____. _____. **Apresentação dos planos estaduais de segurança pública**. SENASP/MJ, 2003a.
- _____. _____. **Secretaria nacional de segurança pública**: documento de apresentação. Brasília: SENASP/MJ, 2003b.
- COSTA, A.; GROSSI, B. C. Relações intergovernamentais e segurança pública: uma análise do fundo nacional de segurança pública. **Revista brasileira de segurança pública**, São Paulo, ano 1, n. 1, 2007.
- FGV – FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. **Pronasci em números**. Rio de Janeiro: FGV, 2009.
- HAMÚ, D. M. Pronasci: uma opção estratégica para a segurança pública. *In*: BRASIL. Ministério da Justiça. **Gestão estratégica no Ministério da Justiça**: 2009. Brasília: SEMJ/MJ, 2009. Disponível em: <<http://www.sindipoldf.org.br/arquivos/d9ca284682.pdf>> .
- INESC – INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Segurança pública e cidadania**: uma análise orçamentária do Pronasci. Brasília: INESC, 2010.
- KOPITKE, A. L.; ANJOS, F. A.; OLIVEIRA, M. S. C. Reestruturação do Conselho Nacional de Segurança Pública: desafios e potencialidades. **Revista brasileira de segurança pública**, São Paulo, ano 4, fev./mar. 2010.

7. Disponível em: <<http://goo.gl/1MFcV>> .

OLIVEIRA JUNIOR, A. As polícias estaduais brasileiras: o desafio da reforma. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C. (Coord.). **Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2010a. p. 629-646.

_____. Política de segurança pública no Brasil: evolução recente e novos desafios. *In*: IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Estado, instituições e democracia: república**. Projeto perspectivas do desenvolvimento brasileiro. Brasília: Ipea, 2010b. p. 277-314.

RODRIGUES, R. Diagnóstico e desempenho recente do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C. (Coord.). **Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2010, p. 761-778.

SÁ E SILVA, F. Desenho, contexto e qualidade deliberativa em conferências nacionais: uma análise dos debates e proposições sobre o sistema penitenciário na I Conferência Nacional de Segurança Pública – I CONSEG. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C. (Coord.). **Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2010. p. 603-627.

_____. Nem isto, nem aquilo: trajetória e características da política nacional de segurança pública (2000-2012). **Revista brasileira de segurança pública**, São Paulo, v. 6, n. 2, p. 412-433, ago./set. 2012.

SÁ E SILVA, F.; DEBONI, F. **Participação social e governança democrática na segurança pública: possibilidades para a atuação do Conselho Nacional de Segurança Pública**. Brasília: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1.714).

SAPORI, L. F. Torre de Babel. **Revista brasileira de segurança pública**, ano 4, 6. ed., fev./mar. 2010.

SOARES, L. E. A política nacional de segurança pública: histórico, dilemas e perspectivas. **Revista estudos avançados**, São Paulo, v. 21, n. 61, 2007.

_____. **Gabinetes de gestão integrada da segurança pública: gênese, implantação, desdobramentos**. Brasília: MJ, 2009. p. 262-268.

PELAS MÃOS DOS PRESIDENTES

Antonio Lassance*

Em regimes presidencialistas, aos presidentes cabe o papel de arautos, fiadores e aríetes do desenvolvimento. A eles compete anunciar a intenção e as formas de se desenvolver o país. Sobre eles recaem as expectativas e pressões advindas do esforço e dos custos do desenvolvimento – desenvolver um país, no longo prazo, custa caro no curto prazo. Em torno dos presidentes, aliam-se a eles ou insurgem-se contra eles os atores políticos favoráveis ou contrários às suas intenções programáticas. Finalmente, a eles cabe dedicar força e energia à tarefa de romper bloqueios que se interpuserem.

A maneira como os presidentes entenderam o que seria desenvolvimento mudou bastante ao longo do tempo. No século XIX, desenvolvimento era a expansão da economia do café. Na Primeira República, desenvolvimento era garantir bons preços para o café no mercado internacional, importar mão de obra assalariada, espalhar ferrovias, telégrafos e cabos submarinos, eletrificar e sanear as capitais. A ideia de desenvolvimento estava então subsumida pela noção de progresso, absoluta ao ponto de estar inscrita na bandeira nacional. Com as presidências paulistas de Prudente de Moraes (1894-1898) e Campos Salles (1898-1902), garantir a estabilidade econômica e a responsabilidade fiscal agregaram-se aos requisitos de “país sério”, um esteio do pensamento liberal que se manteve como diretriz para a ordem da política macroeconômica de várias presidências.

A partir dos anos 1930, a agenda de desenvolvimento abraçou objetivos como os de modernizar a agricultura, promover a colonização agrícola, proteger a indústria da concorrência estrangeira, nacionalizar a mineração, garantir direitos trabalhistas básicos e organizar o serviço público. Nos anos 1940 e 1950, a agenda se concentrou em construir indústrias de base, principalmente a siderúrgica, eletrificar o país em grande escala, construir rodovias e criar estatais.

Nas décadas de 1960 e 1970, a agenda do desenvolvimento envolveu substituir importações, buscar fontes alternativas de energia e combustíveis (a nuclear e o etanol, que já era adicionado à gasolina desde o final dos anos 1930) e pavimentar o caminho a ser trilhado por empreendedores privados com obras estatais de infraestrutura. Nos anos 1980, na síntese institucional expressa pela Constituição de 1988, desenvolver o país passou a significar que a promoção do desenvolvimento econômico teria como finalidade garantir direitos sociais com igualdade e equidade.

Nos anos 1990, prevaleceu a orientação de que, para desenvolver-se, era preciso globalizar-se. A economia foi orientada a desfazer boa parte da estrutura e das instituições criadas nas décadas anteriores, supondo-as obsoletas. Mais claramente, a partir da segunda metade dos anos 1990, durante a presidência de Fernando Henrique Cardoso, a agenda presidencial passou a priorizar a privatização das estatais, a liberalização das relações econômicas e trabalhistas e, acima de tudo, a estabilização da economia – com controle da inflação, redução de gastos e elevação da carga de tributos.

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

Na década de 2000, coincidindo com a presidência de Lula da Silva, a agenda de desenvolvimento orientava-se em torno dos objetivos de retomar e acelerar o crescimento econômico e, concomitantemente, reduzir fortemente as desigualdades sociais, sem comprometer a estabilidade macroeconômica. Uma combinação complexa demandou uma nova arquitetura das políticas. As “ofertas” federais passaram a ser organizadas de forma mais concentrada em torno de programas como o Bolsa Família, o Programa de Aceleração do Crescimento e o Minha Casa, Minha Vida, entre outros. Possibilitou-se assim também a concentração de um maior volume de recursos financeiros e a racionalização tanto do trabalho de interlocução da União com estados e municípios quanto das regras de implementação,¹ permitindo que os programas mais rapidamente se expandissem de forma descentralizada.

As variações das agendas de desenvolvimento corresponderam a fases diferentes da configuração socioeconômica do país e às diferentes coalizões de grupos sociais e políticos que as impulsionaram. Mas, qualquer que fosse a noção de desenvolvimento preponderante e as coalizões formadas a seu redor, em âmbito muito maior que o estritamente econômico, coube aos presidentes a tarefa de montar ou manter regimes políticos e suas respectivas políticas públicas capazes de alimentar os processos de desenvolvimento. Para tanto, sua tarefa essencial era a de formar coalizões governantes, desmontar entraves dos regimes anteriores e construir toda uma nova arquitetura estatal, com novas funções, novas políticas, novos programas, novos poderes para agentes e agências governamentais. Dessa maneira os ciclos de desenvolvimento de fato estiveram intimamente associados aos ciclos presidenciais de formação, exuberância, declínio e queda de regimes políticos nacionais.

A discussão sobre as instituições políticas do desenvolvimento nem sempre esteve plenamente presente no debate econômico brasileiro. Mesmo após o aparecimento da teoria neoinstitucionalista (North, 1981, 1989, 1990) e sua afirmação como *mainstream* da teoria econômica sobre o desenvolvimento, tal debate se manteve, no Brasil, focado nas instituições estritamente econômicas, muito embora as decisões que conformam as instituições sejam eminentemente políticas. O mais próximo que se chega ainda hoje a este respeito concentra-se na permanente insistência por uma agenda de reformas econômicas (previdenciária, trabalhista e regulatória).

Trabalhos como os de Wilson Suzigan (Suzigan e Villela, 1973; Suzigan, 1974; Suzigan, 1975), Eli Diniz e Renato Boschi (1978) e Sônia Draibe (1985) foram, por muito tempo, não só exceção à regra como também precursores, no Brasil, de uma abordagem institucional do desenvolvimento, antes mesmo do surgimento do aparato teórico mais robusto do neoinstitucionalismo. Estes pesquisadores expressaram uma compreensão comum sobre a dimensão política das instituições do desenvolvimento e seu papel fundamental para o impulso, a coordenação e a gestão dos incentivos empregados para o avanço econômico do país.

Os trabalhos citados de Suzigan foram produzidos no Ipea, no início dos anos 1970. Sua tese central, desenvolvida e retomada ao longo de outros trabalhos, consistiu em explicar a industrialização como resultante não de um padrão de periodicidade cíclica inerente ao processo econômico, mas, sim, propiciada ou interrompida por fatores políticos, marcadamente, nas políticas econômicas governamentais.

1. Inovações institucionais como o cadastro único dos programas sociais, o Sistema de Convênios (Siconv) e a Portaria Interministerial nº 507/2011 são alguns dos exemplos a esse respeito.

A industrialização se tornaria possível, primeiro, indiretamente, até os anos 1940, e depois direta e deliberadamente, a partir dos anos 1950. Na primeira fase, a política econômica permitiu o desenvolvimento industrial. Na segunda, o promoveu. Por sua vez, as dificuldades do desenvolvimento da indústria no Brasil decorreram da “falta de intenção de promover o desenvolvimento industrial por parte dos formuladores da política econômica” (Suzigan, 1975, p. 439).

De forma bastante inovadora, Suzigan associou os ciclos de desenvolvimento industrial e seus retrocessos a uma periodização presidencial. Concluía que apenas com o “desenvolvimentismo” do governo Kubitschek se implantaria uma política visando deliberadamente a promover o desenvolvimento industrial” (Suzigan, 1975).

Diniz e Boschi (1978) deram relevo ao alto grau de autonomia da Presidência da República na definição das grandes linhas da política econômica nacional. O Executivo funcionou como arena privilegiada para o encaminhamento e a negociação de demandas empresariais, transformadas em política econômica.

Draibe (1985) salientou o papel do presidente no núcleo dirigente da ação estatal, dando a ela sentido social e político, ao mesmo tempo em que a gestão macroeconômica, politicamente determinada e estabelecida pela Presidência, representava a direção econômica do Estado. Diante da fragmentação de interesses e de dissensões burocráticas, o presidente seria o tomador de decisão final capaz de garantir um sentido global às orientações estatais.

De fato, as decisões tomadas pelos presidentes brasileiros deixaram claras suas agendas e estratégias de governança, tanto no sentido de contribuir quanto no de titubear em relação aos custos do desenvolvimento do país. Tais decisões se tornaram verdadeiras impressões digitais do que fizeram ou deixaram de fazer.

É possível rastrear, comparar e mesmo medir as oscilações presidenciais analisando seus atos presidenciais unilaterais, ou seja, aqueles que dependem exclusivamente de uma canetada presidencial. Estamos falando dos decretos ou, em presidências anteriores, também dos decretos-lei, além das medidas provisórias. Nestes atos, os esforços e a agenda presidencial aparecem ainda em maior detalhe.

Sejam os presidentes do século XIX, seja a presidenta Dilma Rousseff, todos têm em comum o fato de fazerem uso de sua caneta para tomarem decisões que afetam profundamente a vida e a trajetória do país. Todos fizeram escolhas que estão registradas em seus atos mais importantes ou mais comezinhos. Devidamente qualificados, tais atos podem ser compreendidos enquanto arranjos que combinam, de diferentes formas e em diferentes graus, inovações institucionais, mudanças incrementais, atos de gestão ou de coordenação e atos no âmbito das relações internacionais.

Essas cinco modalidades resumem toda a produção institucional dos presidentes e permitem comparar e medir a intensidade e a variedade dos modelos de governança ao longo dos ciclos presidenciais. Mais importante, permitem avaliar as consequências práticas na criação de instituições que até hoje ditam as regras de funcionamento dos governos e as bases de sua relação com a sociedade na distribuição de incentivos e na imposição de restrições ao desenvolvimento.

A utilização desses dados como fonte de pesquisa e análise se sustenta em uma ampla linha de estudos da ciência política internacional, de várias correntes, que passaram a concentrar seu foco na presidência propriamente dita – o presidente enquanto ator; a presidência enquanto organização,

e os ciclos presidenciais enquanto fases de uma trajetória (Skowronek, 2011, 2009, 1997; Balogh, 2009; Cooper, 2002; Mayer, 2002; Howell, 2003; Moe e Howell, 1999; Moe, 2009; 1985).

Em linhas gerais, o pressuposto fundamental é o de que, no presidencialismo, os presidentes são escolhidos para chefiar o Estado e colocá-lo em ação para cumprir objetivos do desenvolvimento em sua mais ampla acepção. São eleitos em função de compromissos que traduzem uma combinação de interesses bastante distintos e em constante disputa. Nesses momentos, velhas repúblicas desapareceram e novas repúblicas (ou novos Estados) surgiram em meio a turbulências e à ebulição de novos atores sociais e políticos que entraram em cena.

A partir de uma abordagem criada especificamente para analisar ciclos presidenciais (Skowronek, 2011; Orren e Skowronek, 2004; Skowronek, 1997), tem sido explorada a hipótese de que presidentes fundadores de novos regimes políticos, “reconstrutores” da política e do Estado, começam com a tarefa de “arrumar a casa” e inovar de modo cauteloso. No caso de algumas presidências brasileiras, tem sido possível perceber que agendas mais inovadoras permaneceram encubadas em atos de coordenação (como comitês, comissões, grupos de trabalho), até que o processo de interlocução houvesse amadurecido e os presidentes pudessem avaliar, diante das alternativas, o impacto de fustigar o *status quo*.

Em pouco tempo, no entanto, a oposição latente de um regime decaído e as pressões no interior da nova coalizão governante fazem com que se passe, cada vez mais agressivamente, a desmontar as bases do regime anterior, extinguindo suas políticas, reduzindo ou cortando seus incentivos, afastando seus dirigentes. Inicia-se um momento de inovação institucional mais intensa, cercado por uma profusão de mudanças incrementais e de atos de gestão que irrigam as novas políticas e empoderam uma nova geração de dirigentes governamentais, políticos e burocratas.

Presidentes reconstrutores são normalmente reeleitos ou sucedidos por presidentes “articuladores”. Estes são mandatados a manter as bases do regime criado e a articular seu processo de expansão. São inovadores comedidos, ou inovadores “ortodoxos” (Skowronek, 1997). São mais do tipo incrementalista e gestores astutos de toda a maquinaria governamental criada para sustentar tais regimes.

Em um determinado momento do ciclo, a expansão alcança o topo de suas possibilidades e precisa romper com modelos de governança e com políticas que, antes vigorosas, passam a se tornar barreiras ao desenvolvimento, entraves à modernização e, muitas vezes, mecanismos perversos de ganhos restritos, abominados pelos custos sociais impostos à grande maioria das pessoas e a setores econômicos mais dinâmicos. Os presidentes desta fase do ciclo, quando são continuístas, ainda titubeiam. Resistem a promover mudanças e se aferram à esperança de que ainda haveria fôlego suficiente nas velhas formas de se fazer política. São momentos em que são vendidas ilusões que resultam em grandes frustrações. Os presidentes desta espécie são “disjuntivos” (Skowronek, 1983; 1997), desagregadores. Suas inovações são parcas, ou permanecem soltas, desamparadas de ajustes necessários e sem a infantaria de uma boa gestão, o que lhes impinge a imagem de incompetentes, negligentes, fracos ou todas estas qualificações juntas.

Os ciclos não se comportam de forma linear. As decisões dos presidentes não são automáticas ou inexoráveis. Por isto mesmo, o desgaste de um regime, mesmo que não definitivo, pode ser interrompido por presidentes que representam novas coalizões, mas que ainda não têm força suficiente para desafiar os modelos anteriores de governança presidencial. São presidentes

opositores, mas que, muitas vezes, seguem as linhas do governo anterior. Presidentes “precoces” (“*preemptive*”), eleitos antes do tempo de declínio dos regimes, representam, normalmente, presidências muito instáveis.

Que uso pode ser feito dessa linha de investigação? Basicamente, possibilita saber que direção tem tomado a agenda governamental e até que ponto os presidentes estão sendo efetivos e ostensivos em uma determinada orientação. Permite compreender como os presidentes constroem paulatinamente as marcas de governo pelas quais se tornam conhecidos na posteridade.

Presidentes que visualizam sua função e seu papel histórico em um ciclo presidencial se tornam mais aptos a tirar melhor proveito de suas circunstâncias. Se combinam *virtù* e *fortuna* em sua governança presidencial, tornam-se o principal ator político responsável por dar impulso ao desenvolvimento nacional.

REFERÊNCIAS

BAER, W.; KERSTENETZKY, I.; VILLELA, A. V. As modificações no papel do Estado na economia brasileira. **Pesquisa e planejamento econômico**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 4, dez. 1973.

BALOGH, B. **A government out of sight: the mystery of national authority in nineteenth-century America**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009. 414 p.

COOPER, P. J. **By the order of the president: the use and abuse of executive direct action**. Lawrence: University Press of Kansas, 2002. 320 p.

DINIZ, E.; BOSCHI, R. R. **Empresariado nacional e Estado no Brasil**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1978. 207 p.

DRAIBE, S. **Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil (1930-1960)**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985. 399 p.

HOWELL, W. G. **Power without persuasion: the politics of direct presidential action**. Princeton: Princeton University Press, 2003. 280 p.

MAYER, K. **With the stroke of a pen**. Princeton: Princeton University Press, 2002. 312 p.

MOE, T. The politicized presidency. *In*: CHUBB, J. E.; PETERSON, P. E. (Eds.). **The new direction in American politics**. Washington: Brookings Institution, 1985. 409 p.

_____. The revolution in presidential studies. **Presidential studies quarterly**, Washington, v. 39, Washington, D.C., , p. 701-724, 4 Dec. 2009.

MOE, T; HOWELL, W. G. Unilateral action and presidential power: a theory. **Presidential Studies Quarterly** v. 29, Washington, D.C., Dec 1999 pp. 850-873.

NORTH, D. C. **Structure and change in economic history**. New York: W. W. Norton & Co., 1981. 240 p.

_____. Institutions and economic growth: a historical introduction. **World Development**, v. 17, n. 9, p. 1.319-1.332, Sept. 1989.

_____. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990. 159 p.

ORREN, K.; SKOWRONEK, S. **The search for American political development**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004. 246 p.

SKOWRONEK, S. **Presidential leadership in political time**. 2nd. ed. Lawrence: Kansas University Press, 2011. 224 p.

_____. Mission accomplished. **Presidential studies quarterly**, v. 39, n. 4, p. 795- 804, 2009.

_____. **The politics presidents make: leadership from John Adams to George Bush**. 2nd edition. Cambridge: Harvard University Press, 1997. 546 p.

SUZIGAN, W.; VILLELA, A; SILVA, S. R. Aspectos do crescimento da economia brasileira, 1889-1969. In: _____. SUZIGAN, W.; VILLELA, A. **Política do governo e crescimento da economia brasileira, 1889-1945**. 2^a. ed. Rio de Janeiro: Ipea, 1973. (Série Monográfica, n. 10).

SUZIGAN, W. **Crescimento industrial no Brasil: incentivos e desempenho recente**. Rio de Janeiro: Ipea/Inpes, 1974. 281 p. (Relatório de Pesquisa, n. 26).

_____. Industrialização e política econômica: uma interpretação em perspectiva histórica. **Pesquisa e planejamento econômico**, v. 5, n. 2, dez. 1975.

OUVIDORIA PÚBLICA E GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA

Antonio Semeraro Rito Cardoso*

Fernando Cardoso Lima Neto**

Elton Luiz da Costa Alcantara***

1 INTRODUÇÃO: AUTONOMIA E OUVIDORIA

Um tema central nas atribuições e no trabalho realizado pelas ouvidorias é a questão da autonomia. Levando em consideração a sua natureza de contrapoder (poder que visa moderar o próprio poder) e sua finalidade de contribuir para o amadurecimento da democracia participativa no Brasil, o tema da autonomia é uma questão da maior relevância. Não é possível pensar a razão de ser destas instituições sem levar em consideração a sua condição de autonomia.

Considera-se, neste artigo, que a autonomia de uma ouvidoria possui duas dimensões: *i)* a arquitetura de um ato normativo que permita o livre pensar e agir de seu dirigente; e *ii)* mecanismos de escolha que possam garantir um dirigente esclarecido e livre. Os atos normativos são instrumentos legais que preveem as atribuições da ouvidoria em particular, bem como a sua administração interna. Assim, no próprio ato normativo já é possível identificar uma questão fundamental para a autonomia da ouvidoria: o mecanismo de escolha, isto é, o modo como é definido o ouvidor – votação, indicação, decisão interna ou externa etc.

Este trabalho busca responder a questões referentes ao problema da autonomia e do controle externo das ouvidorias públicas, além de indicar encaminhamentos institucionais para assegurar a estas ouvidorias aquilo que realmente se atribui a elas. Uma condição importante para avaliar o grau de autonomia destas instituições diz respeito ao modo como elas incorporam práticas de *accountability* em suas ações. A noção de *accountability* está ligada fundamentalmente à cidadania ativa, envolvendo tanto a responsabilização dos gestores quanto a participação da sociedade na democratização das instituições. No âmbito das ouvidorias públicas, a questão da *accountability* diz respeito às práticas de controle social que assegurem um canal eficiente de interação entre a sociedade e a gestão governamental, como legislação democrática, facilidade de acesso para a população, tramitação transparente e impessoal das manifestações, disponibilização de dados etc. (Serra *et al.*, 2012).

A consolidação de práticas de *accountability* na gestão das ouvidorias públicas evita a concentração de poder nas camadas superiores das instituições, abrindo espaço para a participação social dos cidadãos. Afinal, para que o ouvidor ofereça respostas positivas às demandas da sociedade é fundamental que possua instrumentos efetivos para o exercício pleno das funções a ele atribuídas.¹

* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea. Correio eletrônico: <antonio.rito@ipea.gov.br>.

** Professor de sociologia na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) e na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diest do Ipea. Correio eletrônico: <fercaline@gmail.com>.

*** Pesquisador do PNPD na Diest do Ipea. Correio eletrônico: <elton.alcantara@ipea.gov.br>.

1. A principal função do ouvidor é zelar pelos preceitos constitucionais da administração pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência).

Neste caso, a *accountability* pode ser considerada um exercício de poder e gestão da burocracia pelo cidadão. Para que a ouvidoria pública exerça o seu papel de instância de participação democrática, orientada para atender às demandas do cidadão, é fundamental que tenha autonomia e *accountability*.

Para Campos (1990), as estruturas burocráticas do Estado trazem consigo a necessidade da proteção dos direitos do cidadão contra o abuso de poder pelo governo ou por qualquer indivíduo investido de uma autoridade pública. Na proporção em que as organizações oficiais aumentam seu tamanho, complexidade e penetração na vida do cidadão comum, cresce também a necessidade de salvaguardá-los frente à concentração de poder nas mãos dos servidores públicos, quando estes não são representantes ativos dos cidadãos. A inexistência de controle efetivo e de penalidades aplicáveis ao serviço público, em caso de falhas na execução de diretrizes legítimas, enfraquece o ideal democrático do governo *pelo povo*, porque expõe os cidadãos aos riscos potenciais da burocracia (Campos, 1990, p. 4).

2 AUTONOMIA DAS OUVIDORIAS NA GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA

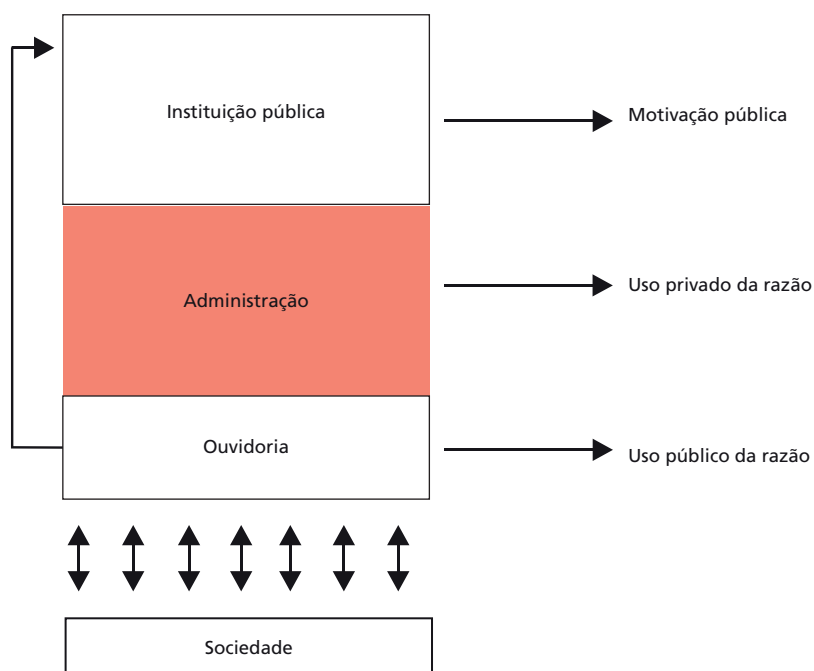
A autonomia das instituições políticas é um tema fundamental para o exercício da governança democrática e da democracia participativa, em especial quanto às parcerias e conflitos do Estado com a sociedade civil ou o mercado (Lima Neto, 2012). Uma questão inerente à governança democrática é a relação entre o uso privado e o uso público da razão, um problema que já era enfrentado por Kant (1999) em seus escritos sobre a questão do esclarecimento. O uso privado da razão ocorre sempre que se procura atingir objetivos específicos de modo mais pragmático possível, sem questionar os motivos, os meios e os efeitos a médio e longo prazo da ação. No uso privado da razão prevalece, portanto, o imediatismo dos objetivos de curto prazo, o cumprimento das tarefas. Por sua vez, o uso público da razão é voltado para uma reflexão crítica que transcende qualquer imediatismo. Neste caso, a ênfase recai sobre os motivos e meios para a ação, além de seus efeitos a médio e longo prazo. É apenas mediante o uso público da razão que a legitimidade das ações pode se tornar objeto de reflexão e debate. Kant relaciona o uso público da razão com os temas do esclarecimento do cidadão e da liberdade, dois pilares importantes para o funcionamento da governança democrática.

Ainda que o uso público da razão possua uma relação de parentesco mais evidente com a democracia, o uso privado da razão também é parte constitutiva e indispensável para o exercício da governança democrática. Inclusive, no âmbito cotidiano das relações de poder, o uso privado da razão é um procedimento muito mais recorrente que o uso público da razão. Isto não poderia acontecer de outro modo, afinal, se as instituições públicas se orientassem apenas pelo uso público da razão, não lhes seria possível cumprir com eficiência as suas atribuições, isto é, não lhes seria possível dar conta das diferentes demandas direcionadas a elas. A principal tarefa de qualquer gestor governamental é fazer um uso instrumental da razão, de modo a tornar viável a realização de fins públicos específicos. Nestes casos, o uso público da razão comprometeria a própria aplicabilidade da lei ou o oferecimento dos serviços públicos, que são a finalidade última das instituições públicas. Como lembra Kant, um oficial militar que recebe ordens de seu comandante não pode refletir sobre a conveniência ou utilidade desta ordem; só lhe cabe obedecer.

Se, por um lado, o uso privado da razão é uma condição imprescindível para a gestão e a atuação das instituições públicas, por outro, a governança democrática não pode ser reduzida a este procedimento. A fim de preservar a sua qualidade democrática, as instituições públicas devem,

ou deveriam, assegurar algum espaço para a autorreflexão crítica de seus propósitos e ações. Neste sentido, um dos principais objetivos das ouvidorias públicas é contribuir para a formação de um espaço permanente de uso público da razão em meio ao predomínio do seu uso privado na máquina pública. Às ouvidorias cumprem, portanto, a função de atuar como mecanismo de correção democrática na medida em que instituem a possibilidade de os cidadãos e gestores públicos questionarem o funcionamento das próprias instituições. A figura 1 oferece uma ilustração do propósito público das ouvidorias federais.

FIGURA 1

Propósito público das ouvidorias federais

Elaboração dos autores.

No âmbito cotidiano de suas relações políticas, as instituições públicas não têm condições de quebrar o círculo vicioso do uso privado da razão como forma de cumprir as suas atribuições ordinárias. Mesmo que estas instituições tenham sido criadas com o propósito de servir ao bem público, não há possibilidade de exercerem o tipo de reflexão e autoavaliação característicos do uso público da razão. A ouvidoria, por meio de seu poder vinculante com a autoridade máxima e com os cidadãos, tem condições administrativas de associar a instrumentalidade da instituição com o propósito público característico de um regime democrático. Graças às ouvidorias, os cidadãos e os gestores públicos podem impor limitações e questionamentos ao imediatismo que regula o funcionamento das instituições do Estado. Assim, uma condição fundamental para o exercício pleno do poder vinculante das ouvidorias é a sua autonomia com relação à estrutura das instituições às quais elas estão relacionadas.

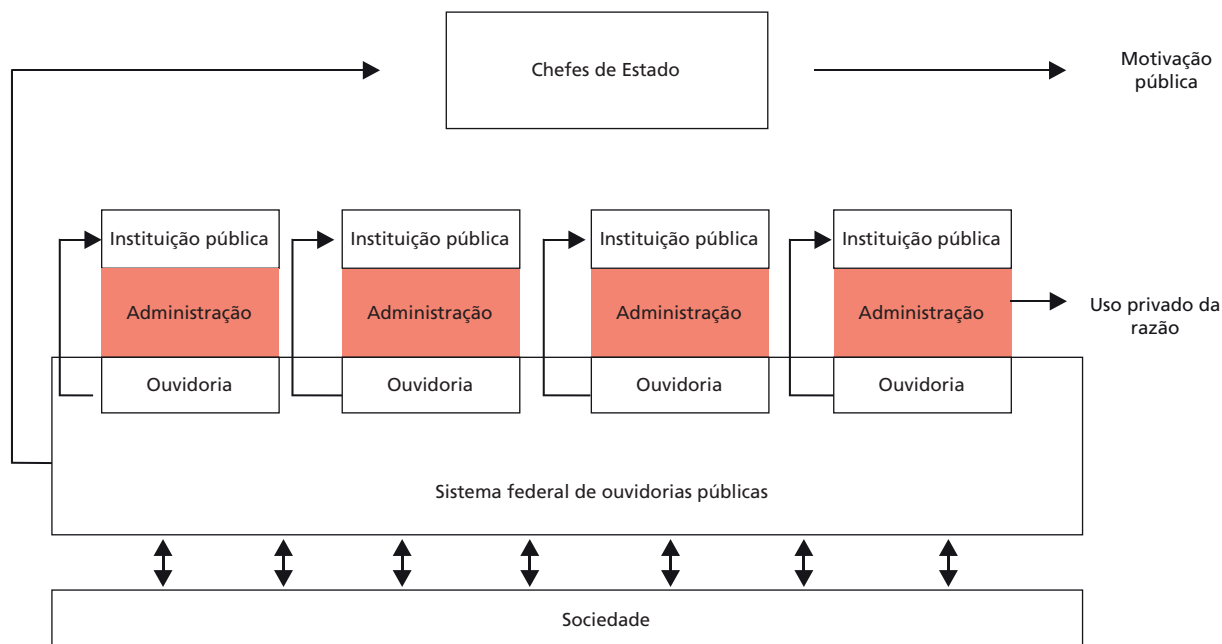
Conforme aponta a bibliografia especializada sobre o tema, um requisito importante para a consolidação da autonomia no âmbito das ouvidorias é o controle externo. Uma questão que se

torna de suma importância é a percepção que se tem de que as ouvidorias do poder público federal não possuem autonomia, percepção esta que é o fator motivador deste estudo. Segundo o trabalho desenvolvido por Gomes (2000) sobre a tipologia jurídica das ouvidorias públicas, a maior parte dos ouvidores do poder público é indicada e nomeada pelo dirigente máximo das instituições. Isto constitui uma profunda contradição, pois o controlado não deveria definir seu controlador, o que dá margem para que se infira a possibilidade de conflito de interesses. A questão do controle externo é fundamental para o funcionamento eficiente das ouvidorias, isto é, a escolha do ouvidor deve se dar de forma independente dos poderes dos gestores das instituições.

As ouvidorias não podem ser organizadas nem controladas pelas instituições às quais elas dirigem as suas atenções, sob pena de comprometerem o seu propósito público. Um ouvidor que é eleito ou escolhido pela própria instituição dificilmente conseguirá se desvencilhar das demandas e lógicas particularistas que regem o funcionamento da instituição em questão. Quando isto acontece, a própria nomeação do ouvidor já pode ser considerada uma ação que corresponde a um uso privado da razão, o que compromete já na partida qualquer possibilidade de romper com a lógica imediatista da instituição. Assim, sem controle externo e autonomia plena, o ouvidor estará muito mais sujeito a todo tipo de interferência e limitação na sua função, isto é, ele reproduzirá a lógica particularista que conduz o funcionamento de cada instituição pública.

Essa condição de autonomia das ouvidorias é, portanto, uma condição indispensável para o exercício público da razão. Contudo, a autonomia, ainda que uma condição necessária, sozinha não é suficiente para assegurar o bom funcionamento das ouvidorias. Também é preciso romper com o isolamento das ouvidorias por meio de um poder vinculante entre elas. Considerando-se cada ouvidoria em sua atribuição específica de maneira isolada – isto é, considerando-se *apenas* a ouvidoria da instituição X, a ouvidoria da instituição Y, a ouvidoria da instituição Z etc. –, o uso público da razão corre sérios riscos de se transformar em um uso privado da razão. Isto acontece na medida em que o foco da ouvidoria fica restrito ao funcionamento de uma instituição pública isolada, sem levar em consideração as suas correlações de poder com outras instituições e setores da sociedade. Ao perder a visão do todo e focar apenas no funcionamento isolado da instituição, o propósito potencialmente público das ações das ouvidorias fica comprometido, pois se limita ao universo particular da instituição X, Y ou Z. Assim, a única possibilidade de contornar este obstáculo é fazer uso do poder vinculante do conjunto das ouvidorias. A figura 2 oferece uma ilustração de como superar este paradoxo.

FIGURA 2

Sistema federal de ouvidorias públicas – uso público da razão

Elaboração dos autores.

Assim, o funcionamento coordenado das ouvidorias públicas federais é uma condição importante para evitar as armadilhas que podem surgir no funcionamento isolado de cada ouvidoria, as quais transformariam o seu potencial uso público da razão em um uso privado. Para garantir o funcionamento coordenado das várias ouvidorias é importante algum mecanismo institucional e autônomo de regulação. Certamente, um arranjo institucional deste tipo não pode ser criado do dia para a noite. A criação de uma instituição autônoma capaz de coordenar o funcionamento sistemático das ouvidorias e zelar pela autonomia de cada uma exige um acúmulo de experiências que já vêm sendo gestadas no Brasil.

Até hoje, a medida mais importante nessa direção foi a criação da Faladoria, um fórum virtual criado para fomentar o debate e a interação entre ouvidores de todo o país. Neste espaço os ouvidores trocam informações sobre os critérios e procedimentos de ação adotados em cada instituição, bem como sobre suas dificuldades e funcionamento cotidiano. Outra ferramenta importante para formação de um sistema federal de ouvidorias públicas é a elaboração de uma cartilha com orientações gerais para implantação de uma ouvidoria. Além disso, a criação da Casoteca de Ouvidorias Públicas – catalogação de estudos de caso sobre estas instituições – e os diversos cursos e eventos de formação destinados aos ouvidores são também ferramentas que vêm sendo mobilizadas com o mesmo intuito da Faladoria.

A Faladoria, a cartilha com orientações gerais para as ouvidorias públicas e a Casoteca constituem os primeiros passos para a criação de um espaço destinado à troca de informações e ao acompanhamento sistemático das atividades de cada ouvidoria. A formação deste espaço tem o objetivo de ampliar o horizonte de discussão e coordenação destas atividades para além do universo particular de cada ouvidoria, problematizando as diversas conexões existentes entre as

ouvidorias e suas respectivas instituições. O principal objetivo do sistema federal de ouvidorias é contribuir para a efetividade do uso público da razão na governança democrática mediante a criação de mecanismos que assegurem o funcionamento coordenado e autônomo destas organizações.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora representem um avanço considerável na função de imprimir o uso público da razão em meio à governança democrática no Brasil, mecanismos como a Faladoria, a Casoteca e os cursos e eventos que vêm sendo promovidos no âmbito federal não são suficientes para que as ouvidorias desenvolvam esta função com plenitude. Isto só ocorrerá quando as ouvidorias funcionarem de modo efetivamente autônomo. Um requisito básico para alcançar autonomia é ter definido desde seu ato normativo um mecanismo externo para escolha do ouvidor. Outro requisito importante é a *accountability* de cada organização, isto é, a capacidade da ouvidoria de criar mecanismos permanentes de prestação de contas sobre as atividades das organizações a ela vinculadas, algo que também já deve estar previsto no ato institucional.

Assim, os autores deste artigo entendem que um próximo passo necessário para o amadurecimento do potencial democrático das ouvidorias é a criação de um sistema público de coordenação, que assegure o funcionamento em rede, preveja formas de *accountability*, e reforce o controle externo e o poder vinculante dessas instituições. O mais importante aqui é assegurar um ordenamento institucional que tenha a atribuição de zelar pelas funções democráticas das ouvidorias; mais especificamente, de zelar por sua autonomia.

REFERÊNCIAS

- CAMPOS, A. M. *Accountability*: quando podemos traduzi-la para o português? **Revista da administração pública**, v. 24, n. 2, p. 30-50, 1990.
- GOMES, M. E. A. C. Do instituto do *ombudsman* à construção das ouvidorias públicas no Brasil. In: LYRA, R. P. (Org.). **A ouvidoria na esfera pública brasileira**. João Pessoa, Curitiba: Editora Universitária da UFPB e Editora Universitária da UFPR, 2000. p. 49-124.
- KANT, I. **Os pensadores**. São Paulo: Nova Cultural, 1999.
- LIMA NETO, F. **A relação com o Estado na visão das ONGs**. Ipea, 2012. (Texto para Discussão). No prelo.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

- ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**. Brasília: Editora da UnB, 1999.
- CARDOSO, A. S. R. **Ouvidoria pública como instrumento de mudança**. Brasília: Ipea, 2010. (Texto para Discussão, n. 1.480). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1480.pdf> .
- LYRA, R. P. (Org.). **Autônomas x obedientes: a ouvidoria pública em debate**. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2004.

SANTOS, M. H. C. Governabilidade, governança e democracia: criação da capacidade governativa e relações Executivo-Legislativo no Brasil pós-Constituinte. **Dados – revista de ciências sociais**, v. 40, n. 3, p. 335-376, 1997.

SERRA, R. C.; CARVALHO, J. R.; CARNEIRO, R. *Accountability* democráticas e as ouvidorias. **Revista do Tribunal de Contas do estado de Minas Gerais**, v. 30, 2012.

SILVA, C. B. F. Defensor do povo: contribuição do modelo peruano e do instituto romano do tribuna-
do da plebe. **Revista de direito e política**, n. 10, jul./set. 2006.

Notas de Pesquisa

AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL E AS POLÍTICAS PÚBLICAS FEDERAIS (2003-2011)*

Felix G. Lopez**
Leonardo S. Barone***

1 INTRODUÇÃO

O espaço e a relevância das organizações da sociedade civil¹ (OSCs) no ciclo das políticas públicas têm sido objeto de permanente debate. Da perspectiva estatal discute-se a qualidade e os efeitos potenciais da atuação das OSCs em diferentes políticas *vis-à-vis* a burocracia pública. A discussão no seio das organizações civis incorpora, para além da eficácia e efetividade das políticas, aspectos normativos sobre as vantagens e desvantagens, efeitos institucionais e políticos de atuarem junto aos setores governamentais na condução de políticas.

Para o debate sobre políticas públicas, parece haver duas questões relevantes: *i*) se as organizações civis devem ser consideradas indispensáveis à implementação de políticas públicas por parte do Estado brasileiro; e *ii*) a natureza da atuação cooperada e as particularidades da atuação conjunta do Estado com OSCs. A resposta a estas questões permitirá aos gestores e políticos tomarem decisões mais bem informadas sobre estratégias a adotar em diferentes ações governamentais.

Há, contudo, severo obstáculo empírico para o avanço deste debate. A deficiência de informações sistemáticas sobre quem são e onde atuam as OSCs que mantêm algum tipo de cooperação com o governo federal brasileiro. Essa limitação de informações é particularmente relevante quando a legitimidade das OSCs para atuar em políticas do Estado é posta em xeque, o que costuma ocorrer tanto

* O texto aqui apresentado resume parte dos resultados da pesquisa *Estado e organizações civis no Brasil*, conduzido na 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.

*** Pesquisador-colaborador do Ipea e do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP); pesquisador do Centro de Estudos em Economia e Política do Setor Público na Fundação Getúlio Vargas-SP (FGV-SP).

1. Como se sabe, há diversas formas de nominar as organizações da sociedade civil, em conceitos que vão desde a denominação oficial do Estado brasileiro, entidades sem fins lucrativos (ESFLs), a definições bem mais precisas, mas sem fronteiras demarcatórias nítidas, como o conceito de organizações não governamentais (ONGs), que na tradição política assumiu contornos específicos. A definição de ESFL tem a virtude de recortar o universo das ONGs por um critério único e abrangente, de cunho econômico – “não ter lucro” –, resultando em conceito guarda-chuva que abriga um leque vasto de organizações com estrutura, princípios e áreas de atuação diferentes. Para um nível de análise que se pretenda mais específico, o termo diz pouco sobre as formas de ação, áreas de política e estilos de atuação de cada conjunto de organizações. A natureza indiferenciada dos conceitos demarcatórios do conjunto das organizações civis também pode servir para reproduzir imaginários e discursos – que se convertem em decisões e ações concretas – sobre papéis e princípios de atuação cambiantes no mosaico atual das organizações civis brasileiras. Para tais mudanças, um conjunto de fatores ainda pouco estudados tem colaborado: o movimento de ampliação dos recursos estatais destinados às organizações da sociedade civil (OSCs), a diversificação das áreas de atuação daquelas organizações (em resposta à emergência de novas questões quanto ao imperativo da sobrevivência organizacional), a ampliação dos canais de interlocução de mais setores governamentais à participação de organizações civis e a aproximação dessas organizações da esfera parlamentar são alguns destes movimentos visíveis nos últimos anos. Pensa-se, por exemplo, na autorrepresentação que as organizações filiadas à Associação Brasileira de Organizações não Governamentais (ABONG) têm de seu papel como atores cuja alma atua em defesa e fortalecimento da democracia, cuja contraparte é ofuscar e reduzir seu eventual papel como instituições prestadoras de serviços ao Estado, por meio de convênios firmados com órgãos públicos. Sendo herdeiras de uma trajetória que foi marcada pela proximidade com movimentos sociais em luta por democratização do Estado, talvez essas organizações não mantenham, hoje, uma dinâmica de atuação que se diferencie daquelas organizações vocacionadas para a execução de políticas públicas.

por denúncias eventuais de corrupção quanto por redefinição da balança de poder entre aqueles que defendem fortalecer a burocracia pública no ciclo das políticas e aqueles que sustentam a necessidade de ampliar o espaço de atuação das OSCs naquelas mesmas políticas.

Neste artigo, o esforço foi precisamente sistematizar parte dessas informações. O objetivo do texto é apresentar estes dados de forma sucinta. Em particular, proveram-se alguns dados gerais sobre evolução das transferências estatais para as organizações e, especificamente, para o nível federal, dados sobre áreas de políticas, formas de cooperação/parceria e tipos de organização civil no espaço de quase uma década (2003-2011).

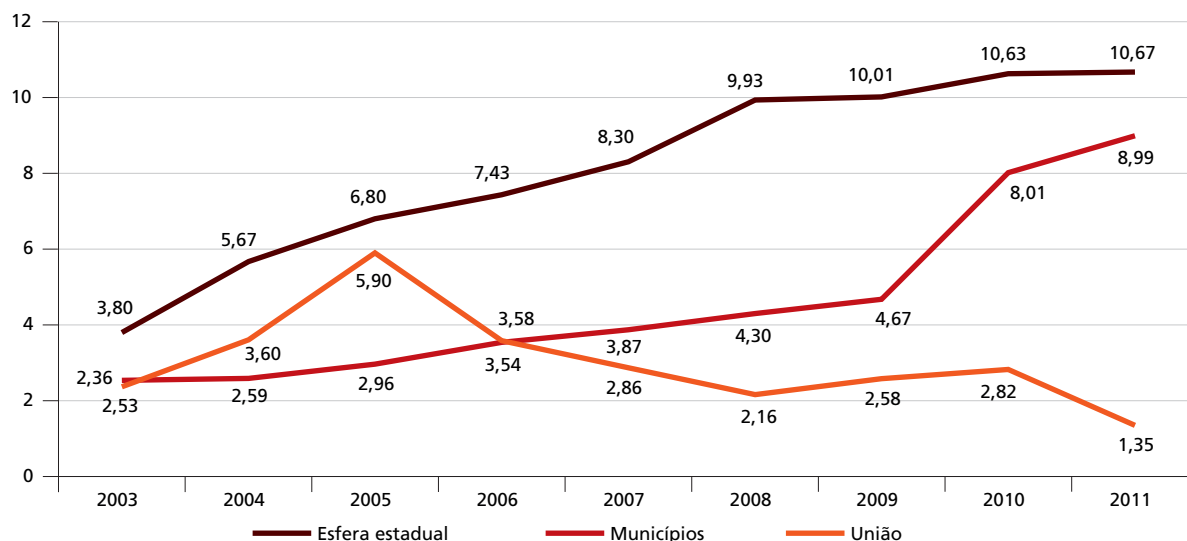
2 EVOLUÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS NOS TRÊS NÍVEIS DE GOVERNO

O gráfico 1 resume duas informações importantes. Primeiro, as transferências estatais para organizações da sociedade civil estão crescendo de forma expressiva. Segundo, que esse crescimento está ocorrendo nos níveis subnacionais. É difícil explicar as razões deste deslocamento, mas dois movimentos são importantes. A primeira razão é a crescente descentralização das políticas públicas, especialmente na área de saúde e educação (Orair e Gobetti, 2010; Ipea, 2007). A segunda diz respeito à recente e crescente restrição para celebração de convênios com organizações civis no governo federal, em parte como efeito de rígidos controles procedimentais e ações oficiais que resultaram na paralização e suspensão dos convênios.

GRÁFICO 1

Transferências voluntárias para organizações da sociedade civil por nível de governo (2003-2011)

(Em R\$ bilhões)



Fonte: Senado Federal (base de dados Siga Brasil); Secretaria do Tesouro Nacional.

Obs.: valores atualizados a preços de junho de 2012 (IPCA, jun./2012). Transferências feitas pela modalidade 50.

3 TIPOS DE ORGANIZAÇÃO E NATUREZA DOS “CONVÊNIOS”

Classificar cerca de 10 mil organizações que receberam recursos federais é difícil, tendo em vista que as classificações oficiais são demasiadamente genéricas e/ou precárias e pouco confiáveis. Contornou-se o problema combinando duas classificações diferentes. A primeira classificação específica um pouco mais a Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE), incluindo tipos mais específicos. Incluíram-se hospitais e santas casas, bem como fundações de apoio à pesquisa.

Além desta classificação, adotou-se também a classificação utilizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), inspirada na Classification of the Purposes of Non-Profit Institutions Serving Households (COPNI) da Organização das Nações Unidas (ONU), e utilizada na publicação (IBGE, 2012). Com isso, têm-se formas classificatórias que permitem olhar a cooperação entre OSCs e governo federal de diferentes ângulos: pela natureza do objeto, pela forma da organização e pela área de atuação dominante da organização.

A tabela 1 indica a classificação com base em um misto de tipo jurídico e setor de atuação.

TABELA 1

Tipos de organização, convênios celebrados e recursos recebidos (2003-2011)

Tipos de organização	Volume transferido (R\$)	Número de "convênios"
Associações	14.040.450.599	22.046
Fundações de apoio à pesquisa	8.819.704.149	6.099
Fundações	3.363.264.832	2.750
Hospitais e santas casas	972.948.142	3.550
Outras	24.474.006	25
Total geral	27.220.841.729	34.470

Fonte: Senado Federal (base de dados Siga Brasil).

Elaboração dos autores.

É possível observar que, tal como no universo das organizações civis do país (IBGE, 2012), o maior volume de convênios é celebrado com associações, mas o volume de recursos destinados para ciência e tecnologia faz das fundações de apoio uma destinação de recursos expressiva.

Na classificação baseada nas áreas de atuação das organizações, na tabela 2, resumem-se os resultados. Vê-se, considerando organizações apenas as organizações classificadas como OSCs – excluindo-se o grupo "outras instituições" –, que pertence ao grupo "educação e pesquisa e desenvolvimento e defesa de direitos", nos quais a maior parte dos recursos está alocada. Mas o tipo "defesa de direitos" recebeu volume de recursos pequeno, desproporcional à capacidade de incidência das organizações ali albergadas – por exemplo, aquelas filiadas à Associação Brasileira de Organizações não Governamentais (ABONG) na esfera pública.

TABELA 2

Transferências voluntárias federais para OSCs, por grupos e tipos de OSCs

Grupos	Tipos de organizações da sociedade civil (OSCs)	Empenhado (R\$)	Número de convênios	Média empenhada (R\$)	Subtotal por grupo (R\$)
Habitação	Habitação	962.717	2	481.358	962.717
Assistência social	Assistência social	1.973.466.207	5.049	390.863	1.973.466.207
Saúde	Hospitais	1.914.106.251	4.924	388.730	2.976.081.308
	Outros serviços de saúde	1.061.975.057	790	1.344.272	
Cultura e recreação	Esporte e recreação	961.084.957	888	1.082.303	1.898.343.898
	Cultura e arte	937.258.941	2.000	468.629	

(Continua)

(Continuação)

Grupos	Tipos de organizações da sociedade civil (OSCs)	Empenhado (R\$)	Número de convênios	Média empenhada (R\$)	Subtotal por grupo (R\$)
Educação e pesquisa	Educação infantil	14.932.543	20	746.627	
	Ensino fundamental	602.130.572	1.001	601.529	
	Ensino médio	58.221.290	125	465.770	
	Educação superior	916.518.336	1.154	794.210	
	Educação profissional	133.707.483	168	795.878	
	Outras formas de educação/ensino	414.885.241	628	660.645	
	Estudos e pesquisas	4.964.918.986	3.269	1.518.788	7.105.314.451
Desenvolvimento e defesa de direitos	Associações de moradores	133.248.306	134	994.390	
	Desenvolvimento rural	330.679.471	309	1.070.160	
	Centros e associações comunitárias	1.119.511.789	359	3.118.417	
	Emprego e treinamento	363.335.733	477	761.710	
	Defesa de direitos de grupos e minorias	355.452.889	438	811.536	
	Outras formas de desenvolvimento e defesa de direitos	1.582.358.931	2.615	605.109	3.884.587.119
Partidos políticos, sindicatos, associações profissionais e patronais	Partidos políticos	15.144.262	21	721.155	
	Associações profissionais	982.568.801	879	1.117.826	
	Sindicatos, federações e confederações	824.467.853	947	870.610	
	Associações de produtores rurais	433.386.861	627	691.207	
	Associações empresariais e patronais	368.679.162	641	575.162	2.624.246.939
Religião	Religião	680.729.745	384	1.772.734	680.729.745
Meio ambiente	Meio ambiente e proteção animal	164.783.268	368	447.781	164.783.268
Outras instituições privadas sem fins lucrativos	Sistema S	481.927.517	401	1.201.814	
	NA – classificação indisponível	4.011.030.804	5.764	695.876	
	Conselhos, fundos e consórcios municipais	3.595.221	12	299.602	
	Caixas escolares e similares	590.567.951	293	2.015.590	
	Outros	352.913.302	654	539.623	
	Condomínios	1.446.006	6	241.001	5.441.480.801
Total geral		26.749.996.452	35.347	756.783	

Fonte: Ipea; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2013).

Elaboração dos autores.

Foram classificados também os convênios celebrados com organizações civis entre 2003-2011. Para classificar estes convênios, foi aplicada uma tipologia que pudesse retratar as diferentes motivações para a celebração deste instrumento jurídico. A tipologia, de dois níveis classificatórios, está definida, no primeiro nível, em parcerias, financiamento a projetos, subvenções e prestação de serviços. Cada tipo de convênio é composto por subtipos que especificam as ações dominantes mencionadas nos objetivos e justificativas dos convênios. O objetivo deste artigo foi ordenar, de forma simples e inteligível, o universo dos vínculos de cooperação celebrados com as OSCs a fim de diagnosticar alguns padrões presentes na cooperação e parceria entre governo federal e aquelas organizações. As definições de cada tipo se encontram no apêndice A.

A tabela 3 apresenta a síntese dessa classificação. Ela indica que o volume de recursos destinado ao financiamento a projetos, sobretudo científicos e tecnológicos, é bastante expressivo, o que, por conseguinte, indica que a fatia correspondente às parcerias à execução de políticas compõe aproximadamente 50% do universo da cooperação entre OSCs e governos.

TABELA 3
Tipos de colaboração entre OSCs e governo federal

Tipos de colaboração	Número de convênios	Recursos empenhados (R\$)
Parcerias	17.680	12.883.781.577,96
Financiamento	13.885	11.742.178.706,05
Serviços	1.869	1.969.777.248,49
Subvenção	960	468.085.697,68
Outros	76	157.018.498,95
Total	34.470	27.220.841.729,12

Fonte: Senado Federal (Siga Brasil); Brasil (SICONV).

Elaboração dos autores.

Obs.: classificação dos autores com base na descrição dos "objetos" e "justificativas" dos convênios celebrados.

O segundo nível classificatório derivou dos objetivos intermediários do convênio. Basicamente, foram considerados os meios utilizados para alcançar os resultados, sem considerar, especificamente, as diferentes áreas de políticas públicas. Foi utilizada uma "compressão pragmática" (Elman, 2005) da taxonomia para unificar, em um só tipo, objetivos de convênios cuja separação não encontrou qualquer utilidade teórica. Manteve-se, contudo, sempre que possível, o mesmo nível de generalidade.

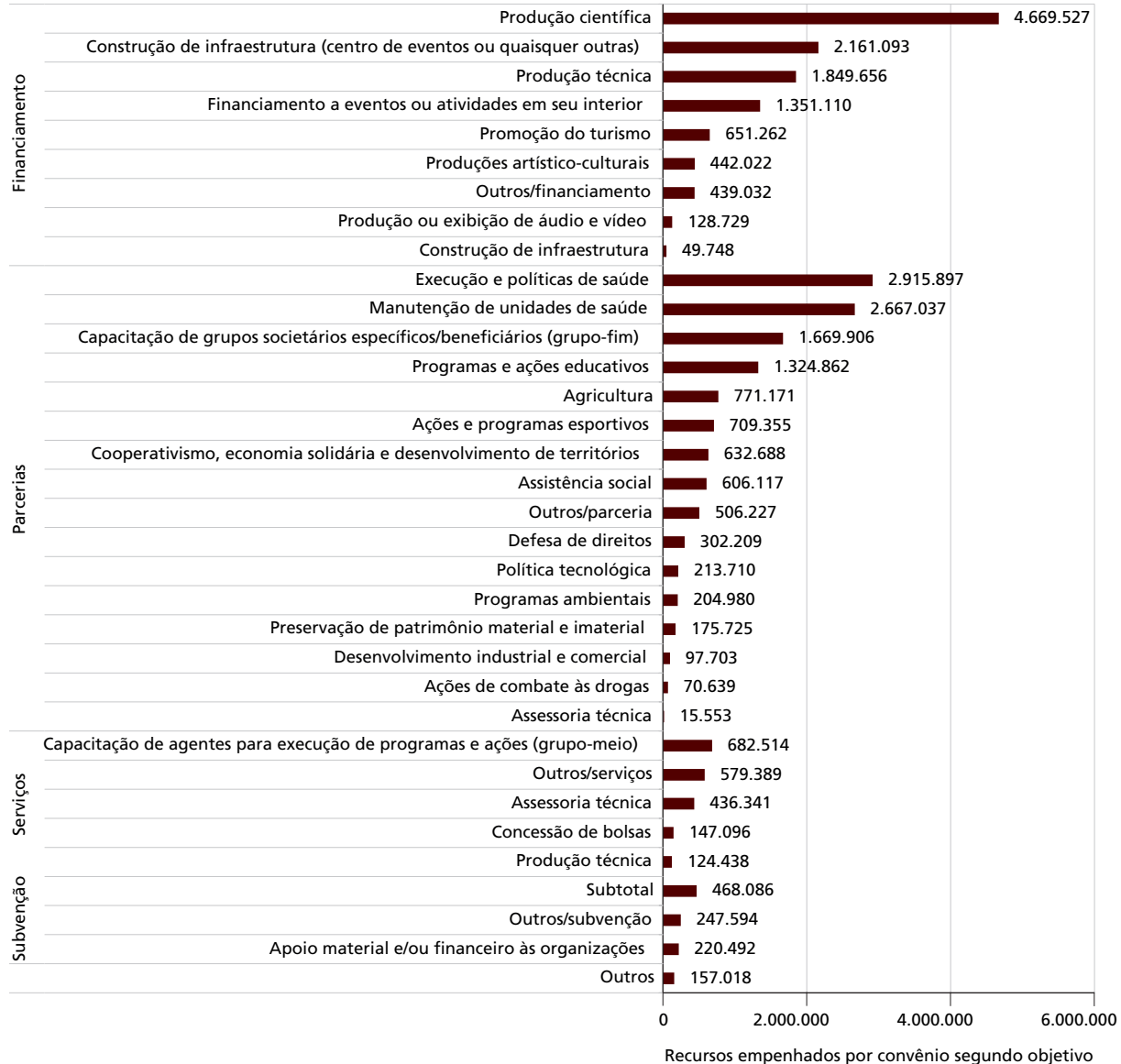
Para preservar o princípio da exclusividade, cada convênio deve estar presente em apenas um objetivo intermediário. Apesar de convênios com objetos amplos poderem ser, a rigor, motivados por objetivos compatíveis com mais de um dos tipos abaixo listados, na classificação dos tipos empíricos, escolheu-se o objetivo preponderante mais relevante entre diferentes ações conjuntas.

O gráfico 2 apresenta a lista dos objetivos específicos para a celebração dos convênios.

GRÁFICO 2

Recursos empenhados por objetivos dos convênios (2003-2011)

(Em R\$ mil)



Elaboração dos autores.

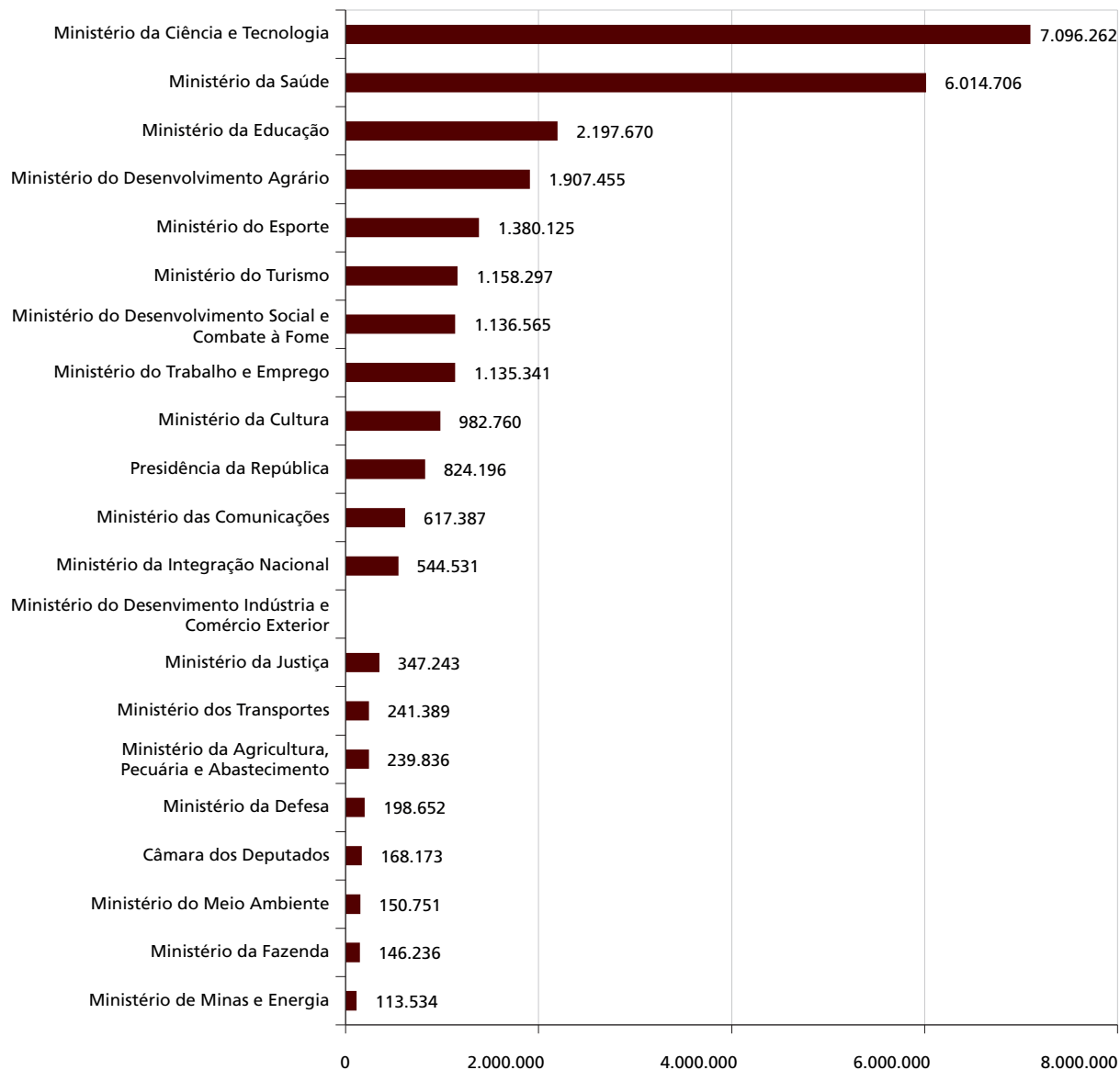
Observa-se que há grande concentração de recursos destinados à manutenção de unidades de saúde, ao financiamento, à produção científica e à implementação de ações educativas. As ações voltadas para capacitar grupos societários ou defender direitos específicos recebem menos recursos do que tais ações.

Por fim, indicaram-se, no gráfico 3, os principais órgãos governamentais que celebram os convênios. Como esperado, a maior parte dos convênios ocorre nos ministérios da Saúde, Ciência, Tecnologia e Inovação, bem como no Ministério da Educação.

GRÁFICO 3

Recursos empenhados por ministério (2003-2011)

(Em R\$ mil)



Elaboração dos autores.

Obs.: ministérios com valores empenhados totais abaixo de R\$ 100 milhões não foram incluídos.

Vale notar que o volume expressivo de ações de defesa de direitos está na Presidência da República, onde estão abrigados importantes órgãos que atuam nessa área, tais como a Secretaria de Direitos Humanos, a Secretaria da Igualdade Racial e a Secretaria de Políticas para as Mulheres.

4 CONCLUSÃO

Foram apresentados, resumidamente, os resultados de um mapeamento sobre tipos de organização, áreas de atuação e volume de recursos transferidos voluntariamente pelo governo federal na última década. Esses recursos se destinaram a um universo de pouco menos de 10 mil organizações entre as quase 300 mil hoje existentes no país (IBGE, 2012). Os recursos não cresceram de forma substantiva ao longo desses anos, e estão divididos entre ações de parceria para execução de políticas e de financiamento a projetos, especialmente científicos e tecnológicos.

Os últimos anos testemunharam recorrentes celeumas midiáticas que usualmente resultaram em textos acusatórios contra a cooperação entre as organizações não governamentais (ONGs) e os governos. Os efeitos políticos e administrativos foram, entre outros, as maiores dificuldades administrativas para atuar em cooperação com aquelas organizações, seja por entraves burocráticos, seja por receio dos gestores em celebrar convênios. Os dados supracitados indicam, contudo, que: *i)* crescimento da cooperação com OSCs ocorre de forma intensa nos níveis subnacionais; e *ii)* a maior parte da cooperação e dos recursos é destinada a áreas que historicamente se valem da cooperação com entidades civis, quais sejam, educação, ciência e tecnologia e saúde.

Por um lado, não houve nenhum grande movimento de “onguização” das políticas. Por outro, a cooperação com as organizações civis tem ocorrido em áreas que tradicionalmente já contam com aquela cooperação, e, ao menos na década analisada, não apresentou mudanças acentuadas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Planejamento. **Sistema de convênios (SICONV)**. Brasília. Disponível em: <<https://www.convenios.gov.br/portal/>> .

_____. Lei nº 12.309/2010. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária e dá outras providências. Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12309.htm> . Acesso em: 25 jan. 2013.

_____. Lei nº 4.320/1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320compilado.htm> . Acesso em: 25 jan. 2013.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. **Séries históricas**. Disponível em: <<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/responsabilidade-fiscal/politica-fiscal/resultado-do-tesouro-nacional>> . Acesso em: 24 jan. 2013.

_____. _____. **Finanças do Brasil (Finbra)**. Disponível em: <<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/prefeituras-governos-estaduais/sobre>> . Acesso em: 24 jan. 2013.

_____. Senado Federal. **Siga Brasil**. Disponível em: <http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/SigaBrasil> . Acesso em: 24 jan. 2013.

ELMAN, C. Explanatory typologies in qualitative studies of international politics. **International organization**, v. 59, n. 2, p. 293-326, 2005.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil (2010)**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

_____. **Estatísticas do cadastro central de empresas (Cempre)**. 2013. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/cadastroempresa/2002/default.shtm>>. Acesso em: 24 jan. 2013.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Estado e política social. *In*: CAMPOS, A. G.; AMORIM, R. L. C.; GARCIA, R. C. **Brasil: o estado de uma nação**. Brasília: Ipea, 2007. p. 149-243.

ORAIR, R.; GOBETTI, S. Governo gastador ou transferidor? Um macrodiagnóstico das despesas federais no período de 2002 a 2010. *In*: _____. **Brasil em desenvolvimento 2010**. Brasília: Ipea, 2010. v. 1, p. 87-112.

SANTOS, I. **As subvenções no direito brasileiro**. 2011. *In*: CONGRESSO NACIONAL DE PROCURADORES DE ESTADO, 37., Belo Horizonte, set. 2011. Mimeografado.

APÊNDICE

APÊNDICE A

Tipologia para classificar os convênios

Foi adotada a seguinte classificação geral para os convênios entre governo federal e organizações da sociedade civil (OSCs).

1. Colaboração/parceria: convênios cujos recursos são destinados a financiar atividades executadas, total ou parcialmente, por meio de OSCs, e que sejam essenciais para o alcance de objetivos de um programa governamental.¹ Trata-se de uma conjugação de esforços e interesses na prestação articulada de serviços à população pelo Estado e pela entidade. O convênio é uma modalidade de apoio à prestação desses serviços, que estão no rol dos serviços prestados pelo Estado.
2. Financiamento a projetos científicos/tecnológicos: convênios cujos recursos se destinam ao financiamento de atividades que, por sua duração definida (atividades não contínuas) ou natureza (não implicam prestação direta de serviços) não são parte constitutiva das ações de entrega de uma política, em particular, uma política social. Usualmente os recursos ali alocados provêm de fundos setoriais específicos e têm dotação orçamentária específica para este fim. Mas a origem do recurso não é critério para classificar um convênio no tipo financiamento.²
3. Subvenção/fomento organizacional: há subvenção quando o objetivo ou justificativa do convênio é manter o funcionamento da própria organização, o que pode ocorrer, por exemplo, por meio de cobertura das despesas de funcionamento.³ Apesar de a subvenção poder ser considerada um tipo de colaboração entre Estado e organizações civis, difere do tipo que leva esta denominação na medida em que o objetivo dos recursos destinados é manter a própria organização – ainda que a motivação seja o interesse nos serviços que ela presta –, não a execução de políticas específicas. Pela natureza da própria definição, foram incluídos apenas dois subtipos: apoio material às entidades sem fins lucrativos (ESFLs) e outras formas de subvenção.
4. Contratação de serviços: convênios cujo objetivo é realizar atividades realizadas para a própria burocracia pública. São exemplos de atividades dessa natureza o assessoramento técnico e capacitação da burocracia, organização de eventos que se dirijam para o próprio governo. Do ponto de vista jurídico-formal, a contratação de serviços não deve integrar a motivação de um convênio, mas este tipo está presente no universo analisado.

1. Em tese, apenas algumas áreas de atividades são passíveis de recebimento de recursos, em particular, saúde, educação ou assistência social.

2. Pode-se esperar que, por conta do formato assumido no financiamento estatal às atividades de Organizações da sociedade civil (OSCs), as áreas prioritárias para esse tipo de convênio sejam aquelas relacionadas à pesquisa científica e ao desenvolvimento tecnológico.

3. A subvenção vincula-se às áreas da assistência social, médica, educacional ou cultural. Ela observa também o princípio da subsidiariedade, por se tratar de uma ação que complementa a ação já implementada pelas próprias instituições estatais. O tipo aqui definido está inspirado na norma jurídica sobre esse conceito, em particular a Lei nº 4.320/1964 e Lei nº 12.309/2010. Entretanto, buscou-se compatibilizar o arcabouço jurídico e o caráter mais geral do conceito. Não se desconhece que o Estado pode subvencionar mesmo entidades vinculadas à sua própria estrutura, mas esse aspecto é irrelevante para esta pesquisa, a não ser para as fundações de direito privado da administração indireta. Em particular, no Artigo 32 da Lei nº 12.309: “As transferências de recursos a título de subvenções sociais, nos termos do Artigo 16 da Lei nº 4.320/64, atenderá a entidades privadas sem fins lucrativos que exerçam atividades de natureza continuada nas áreas de assistência social, saúde e educação, prestem atendimento direto ao público e tenham certificação de entidade beneficente de assistência social nos termos da legislação vigente”.

ARRANJOS INSTITUCIONAIS DE POLÍTICAS CRÍTICAS AO DESENVOLVIMENTO

Alexandre Gomide*

Roberto Pires*

O momento histórico atual marca o reencontro entre uma postura ativa do Estado brasileiro, na promoção de políticas de caráter desenvolvimentista, e a vigência de instituições democráticas, reestabelecidas e inauguradas após o advento da Constituição Federal de 1988. Este reencontro suscita um conjunto de questões que permeiam o debate sobre democracia e desenvolvimento, tais como:

1. Será possível a um Estado ser desenvolvimentista e, ao mesmo tempo, proteger direitos e interesses de minorias?
2. Como ampliar a participação dos diversos atores sociais nos processos decisórios e no controle das políticas públicas sem que se produzam ineficiências, distorções ou impedimentos?
3. Como conciliar as distintas dimensões do desenvolvimento (econômica, social, política, ambiental etc.), respeitando-se as múltiplas identidades e interesses dos atores que compõem a sociedade, sem violar liberdades garantidas por regime pluralista e democrático?

Para abordar tais questões, desde o início de 2012, a Diretoria de Estudos e Pesquisas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea vem conduzindo a pesquisa intitulada *Estado, democracia e desenvolvimento: arranjos institucionais de políticas críticas ao desenvolvimento*. O projeto é realizado por meio da colaboração entre técnicos de pesquisa e planejamento do Ipea e pesquisadores de universidades brasileiras e estrangeiras.¹

O objetivo da pesquisa é analisar os *arranjos político-institucionais* de políticas representativas dos atuais esforços do governo em promover o desenvolvimento. Por arranjos político-institucionais, entende-se o conjunto de regras, organizações e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses em uma política pública específica.

As políticas selecionadas para estudo restringem-se ao governo federal e foram escolhidas pelo seu caráter prioritário para o atual governo da presidenta Dilma. Ao todo, são dez estudos de caso compreendendo: quatro componentes do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) (o Programa Minha Casa, Minha Vida; o projeto de transposição do rio São Francisco; o projeto da Hidrelétrica de Belo Monte e as iniciativas de revitalização da indústria naval); o Programa Nacional

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

1. Além dos autores, que são os coordenadores da pesquisa, estão envolvidos os técnicos de Planejamento e Pesquisa do Ipea Mansueto Almeida, Martha Cassiolato e Ronaldo Coutinho; os professores Ben Ross Schneider, do Instituto de Tecnologia de Massachusetts (MIT – em inglês, Massachusetts Institute of Technology); Diogo Coutinho, da Universidade de São Paulo (USP); Maria Rita Loureiro, da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (FGV-SP); Mario Schapiro (FGV-SP); Ronaldo Fiani, da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); Ronaldo Herrlein, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS); e as pesquisadoras Paula Pedroti, do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) do Ipea, e Ana Karine Pereira (PNPD/Ipea).

de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB); o Programa Brasil Maior; o Programa Bolsa Família (PBF); e o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC). Além destes oito programas e projetos, a pesquisa elegeu como objeto de análise o papel das empresas estatais como agentes de formulação e implementação de políticas de cunho desenvolvimentista, sobretudo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e da Petrobras.

A opção pelo enfoque nos arranjos institucionais advém da compreensão que a relação entre as instituições e o desenvolvimento não deve se ater ao ambiente institucional – isto é, às regras gerais e básicas que estabelecem o funcionamento dos sistemas políticos, jurídicos e econômicos – mas, sobretudo, às instituições que definem a forma particular de coordenação de processos e atividades em campos específicos (Fiani, 2012).

Assim, a pesquisa visa analisar empiricamente e comparativamente como se constituem os arranjos dessas políticas, como estes funcionam no momento de sua implementação e quais seus efeitos sobre os resultados observados. Para além do estudo em profundidade de cada caso, a metodologia adotada baseia-se na análise comparativa, pois as capacidades criadas pelos arranjos não existem em absoluto – ou seja, um arranjo gera maior ou menor capacidade sempre em relação a outro arranjo.² Com isso, pretende-se ampliar a compreensão sobre a ação do Estado no Brasil atual, extraindo-se subsídios para a inovação institucional da gestão das políticas públicas em contexto democrático.

As análises privilegiam as seguintes dimensões analíticas: burocrático-legal, político-representativa e societal-participativa (Gomide e Pires, 2012). Isto permite avaliar: *i*) a constituição e a operação de atores (organizações, unidades, grupos etc.) que agem no interior do Estado e têm protagonismo na condução das ações em cada política; e *ii*) de que forma as instituições democráticas se fazem presente em cada política específica – isto é, as formas de interação entre Executivo, Legislativo, sociedade civil, controles externos etc. Pressupõe-se também que o estudo dos arranjos no momento da implementação das políticas é revelador dos contrastes entre as perspectivas formais e informais dos arranjos – ou seja, constituem-se de atos normativos (*in books*) *vis-à-vis* suas manifestações na prática (*in action*).

A pesquisa está prevista para ser divulgada no segundo semestre de 2013. Contudo, a condução dos estudos de caso até o momento (dezembro de 2012) permite algumas considerações preliminares sobre os processos de formulação e implementação das políticas estudadas.

Quando se enfocam, primeiramente, os objetivos das políticas, se observa que os programas atuais, quando comparados às políticas desenvolvimentistas do passado, se distinguem pela incorporação de diferentes finalidades, potencialmente conflituosas. Uma avaliação inicial permite perceber que, ao intencionar harmonizar objetivos nem sempre compatíveis – ou, pelo menos, não automaticamente harmonizáveis –, como os de crescimento econômico, sustentabilidade ambiental e ampliação da participação social, os arranjos político-institucionais em questão acabam por trazer à tona novas “tensões” entre atores, estruturas e interesses. Contudo, entende-se que estas novas tensões são justamente o elemento diferenciador da realização de políticas de corte desenvolvimentista em contexto democrático *versus* autoritário. O contexto democrático favorece a inclusão de atores e interesses nos processos, e a implementação das políticas precisa lidar e processar os conflitos provenientes. O conhecimento de como esta tensão se manifesta e é processada em cada

2. Sobre o conceito de capacidade estatal utilizada, ver Gomide e Pires (2012).

arranjo e como se formam coalizões de apoio às políticas irá possibilitar compreender o que há de novo ou diferente no ativismo estatal dos dias de hoje em relação ao passado.

Um exemplo é o caso do PNPB. Este tem como objetivo formal implementar “de forma sustentável, tanto técnica, como econômica, a produção e uso do biodiesel, com enfoque na inclusão social e no desenvolvimento regional, via geração de emprego e renda” (Pedrotti, 2012). A análise do arranjo deste programa revela política distinta, alicerçada em novas bases, quando comparada ao Programa Nacional do Álcool (Proálcool), política de biocombustíveis implantada na década de 1970. No caso do Proálcool, apesar de seus efeitos positivos de substituição de combustíveis veiculares derivados de petróleo por álcool, este acabou também por tornar precárias as relações de trabalho e permitir o crescimento da monocultura latifundiária da cana-de-açúcar. Já o PNPB, busca, além da formação do mercado do biodiesel, o componente da inclusão social, algo inédito entre as políticas agroenergéticas. Para tal, procura viabilizar ampla participação da sociedade civil (representantes do agronegócio, da agricultura familiar e a da indústria do biodiesel), por meio de estrutura organizacional complexa e com o uso de instrumentos sofisticados de coordenação e incentivos tributários (Pedrotti, 2012).

Quanto aos processos de implementação, os resultados preliminares da pesquisa suscitam, de igual modo, reflexões interessantes sobre os canais de inclusão de atores e dos mecanismos de coordenação intragovernamental existentes. Em primeiro lugar, ainda que a inclusão de novos atores e interesses na definição e na implementação das políticas atuais compareça como objetivo formal destas, a operacionalização destes processos por meio dos respectivos arranjos institucionais tem revelado desafios e limitações.

Um exemplo disso manifesta-se no caso das iniciativas de revitalização da indústria naval. Quando comparado ao arranjo que viabilizou esta indústria nos anos 1970, o arranjo atual diferencia-se por apresentar diversos componentes democratizantes: discussão de aspectos do Programa de Modernização e Expansão da Frota da Petrobras Transporte S/A (Transpetro) no Congresso Nacional; intensa atuação dos órgãos de controle sobre a aplicação dos recursos; e a existência de um conselho que permite a participação de empresários e trabalhadores na tomada de decisão sobre os financiamentos públicos do setor. Apesar destes avanços formais, a operação concreta do arranjo indica que o envolvimento do Congresso no processo acabou sendo protocolar e a atuação do conselho, embora venha aperfeiçoando-se nos últimos anos, foi prejudicada pela inconstância de suas reuniões e pela insuficiência de subsídios técnicos para as decisões por parte dos conselheiros (Pires, Gomide e Amaral, 2012). O Tribunal de Contas da União (TCU), no entanto, tem sido capaz de manter auditorias periódicas sobre a utilização dos recursos neste programa.

No entanto, há casos, como o do PBF, nos quais o arranjo institucional formal não prevê formas amplas de participação e interação com a sociedade civil, mas que, na prática de implementação, tem “tomado de empréstimo” espaços de participação de outros programas, como as conferências nacionais (Coutinho, 2012).

A respeito dos desafios da coordenação intragovernamental, que no passado foram contornados por meio de grupos executivos e empresas estatais, nos programas contemporâneos em estudo, a coordenação apresenta-se sob uma miríade de formatos e com graus variados de sucesso. Em alguns casos, como no PNPB e no Programa Minha Casa Minha Vida, observa-se a emergência de órgãos centrais, como a Casa Civil, exercendo o esforço de coordenação hierárquica no interior do governo federal, desempenhando um papel de “superministério” (Pedrotti, 2012; Loureiro, 2012).

Em outros casos, nota-se a formação de grupos ou comitês gestores interministeriais, por meio dos quais diferentes órgãos do governo cooperam horizontalmente para a implementação da política. Porém, divergências entre as pastas sobre a condução dos programas têm provocado contradições, lacunas e atrasos, caso do Programa Brasil Maior.

O arranjo formal desse programa prevê a atuação cooperativa de diferentes órgãos governamentais. Todavia, percebe-se certa “cacofonia decisória”, resultante da atuação desalinhada destes, a qual tem comprometido a coordenação para a realização dos objetivos de promover setores inovadores e estruturar novas competências na indústria brasileira (Schapiro, 2012). Enquanto o Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC) e a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), de um lado, propõem mecanismos de incentivo e apoio à inovação, de outro lado, o Ministério da Fazenda (MF) – por exemplo, preocupado com as metas de estabilidade macroeconômica – impõe entraves e dificuldades à aprovação dos incentivos fiscais necessários à implementação e ao avanço do programa.³ Ademais, tem-se a situação na qual a ABDI, agência criada como pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, tem a função de desenvolver e articular a execução da política industrial com o setor privado em um contexto no qual o BNDES e a Petrobras – por meio de seus instrumentos de crédito, sua participação acionária e seu poder de compra – são os principais executores *de facto* da política (Schneider, Almeida e Lima, 2012).

Em outros programas, como o PRONATEC, a exigência de coordenação vai além da dinâmica intragovernamental. A concretização de ambiciosas metas em curtos horizontes temporais exige esforços e mecanismos de coordenação federativa (intergovernamental), com vistas à expansão da rede de educação técnica e tecnológica em sintonia com os estados, bem como de parcerias com o empresariado regional e com o “Sistema S” (Cassiolato, Garcia e Vera, 2012).

A observação de casos concretos tem indicado que o aventado *trade-off* entre a atuação desenvolvimentista do Estado e a vigência de instituições democráticas talvez seja menos prevalente que se imaginava (Leftwich, 1998; White, 1998). Os casos têm demonstrado que a condução de políticas de desenvolvimento em ambiente democrático impõe novas capacidades por parte das burocracias públicas, tanto no que se refere às habilidades técnicas de formulação quanto no que concerne às competências políticas de implementação, em virtude da inclusão de múltiplos atores e da necessidade de articulação de suas ações e seus interesses. Adquirir e exercer tais capacidades não parecem tarefas triviais. Em alguns dos casos estudados, iniciativas de abertura, interação com os poderes Legislativo e Judiciário e maior transparência e participação nos processos decisórios têm se revelado complexas e precisam tornar-se mais efetivas. Ainda assim, como observou Herrlein (2012), a existência e a operação de controles democráticos carrega o potencial de minimizar o risco do *rent seeking* e da captura, incentivando a legalidade e a lisura dos processos implicados na ação estatal.

As reflexões apresentadas neste artigo são apenas as impressões iniciais que os estudos de caso vêm trazendo. Há ainda caminho interpretativo importante a ser percorrido, tanto com a finalização de cada estudo específico quanto com a análise comparativa que se seguirá. O contraste entre os diferentes casos oferecerá subsídios importantes para a melhor compreensão dos processos de formulação e execução de políticas públicas no Brasil contemporâneo. Além disso, as análises apresentarão insumos relevantes para o debate sobre as capacidades criadas pelas instituições e as relações entre desenvolvimentismo e democracia no século XXI.

3. Na trajetória de montagem do arranjo do Programa Minha Casa Minha Vida, também se observam tensões entre o Ministério da Fazenda (MF) e o Ministério das Cidades (MCidades) no que tange ao direcionamento e aos objetivos das ações neste contidas (Loureiro, 2012).

REFERÊNCIAS

- CASSIOLATO, M.; GARCIA, R.; VERA, D. **PRONATEC e seu arranjo institucional**. In: OFICINA DO PROJETO “ESTADO, DEMOCRACIA E DESENVOLVIMENTO: ARRANJOS INSTITUCIONAIS DE POLÍTICAS CRÍTICAS AO DESENVOLVIMENTO”, 2. Brasília: Ipea, 23-24 ago. 2012. Preliminar.
- COUTINHO, D. **Entre efetividade e participação: os “caminhos de legitimação” do Programa Bolsa Família**. Brasília: Ipea, ago. 2012. Preliminar.
- FIANI, R. **Reformulando o conceito de Estado desenvolvimentista**. Brasília: Ipea, ago. 2012. Preliminar.
- GOMIDE, A.; PIRES, R. **Arranjos institucionais de políticas desenvolvimentistas em um Estado democrático: uma proposta metodológica**. Brasília: Ipea, jan. 2012.
- HERRLEIN, R. **Um roteiro para investigar o Estado desenvolvimentista na história: referências conceituais e questões a investigar na análise histórica do Estado (Brasil, Japão, Coreia do Sul e Taiwan)**. Brasília: Ipea, ago. 2012. Preliminar.
- LEFTWICH, A. Forms of the democratic developmental State: democratic practices and development capacity. In: ROBINSON, M.; WHITE, G. (Eds.). **The democratic developmental State: political and institutional design**. Oxford: Oxford University Press, 1998. p. 52-83.
- LOUREIRO, M. **Burocratas e políticos nos arranjos institucionais das políticas de desenvolvimento no Brasil contemporâneo: análise do PAC**. Brasília: Ipea, ago. 2012. Preliminar.
- PEDROTTI, P. **O arranjo político-institucional do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB)**. Brasília: Ipea, ago. 2012. Preliminar.
- PIRES, R.; GOMIDE, A.; AMARAL, L. **A ver navios? A revitalização da indústria naval no Brasil democrático: arranjos institucionais e capacidades estatais**. Brasília: Ipea, ago. 2012. Preliminar.
- SCHAPIRO, M. **Avaliação institucional do Plano Brasil Maior: mapeamento, crítica e proposição normativa**. Brasília: Ipea, ago. 2012. Preliminar.
- SCHNEIDER, B.; ALMEIDA, M.; LIMA, R. **Industrial policy and State owned enterprises in Brazil: BNDES and Petrobras**. Brasília: Ipea, ago. 2012. Preliminar.
- WHITE, G. Constructing a democratic developmental State. In: ROBINSON, M.; WHITE, G (Eds.). **The democratic developmental State: political and institutional design**. Oxford: Oxford University Press, 1998. p. 17-51.

ACESSO À JUSTIÇA NOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS

Luseni Aquino*

Elisa Colares**

1 INTRODUÇÃO

Os juizados especiais federais são órgãos jurisdicionais recentes que se inserem no movimento de reforma do Judiciário deflagrado na passagem para a década de 1990, sob inspiração da Constituição Federal de 1988 (CF/88). Criados pela Lei nº 10.259/2001 e instalados a partir de janeiro de 2002, constituem um subsistema próprio na Justiça Federal, que opera paralelamente às varas comuns, constituindo, ambos, as “portas de entrada” deste ramo do Judiciário brasileiro.¹

Em linhas gerais, os juizados especiais vieram cumprir dois objetivos fundamentais: ampliar o acesso da população à Justiça Federal e tornar o processo judicial mais célere e efetivo. Em consonância com estes objetivos, podem-se destacar as seguintes características de seu desenho institucional: competência para julgar causas cujo valor não ultrapasse 60 salários mínimos (SMs) ou cuja pena aplicável seja de multa ou não supere os dois anos; gratuidade das custas judiciais e dispensabilidade de representação por advogado na primeira instância; adoção de meios alternativos de resolução de conflitos, buscando garantir, sempre que possível, a conciliação entre as partes ou a transação penal; e relativa flexibilidade em termos da gestão processual, visando à efetivação de seus princípios orientadores.

Este texto apresenta alguns dos resultados de uma ampla investigação sobre os juizados federais conduzida por meio de cooperação técnica entre o Ipea e o Conselho da Justiça Federal (CJF).² A pesquisa se debruçou sobre diversos aspectos do funcionamento destes juízos, com destaque para aqueles que incidem sobre a promoção do acesso à justiça. As seções seguintes organizam a apresentação de alguns dados do estudo *Acesso à Justiça Federal: dez anos de juizados especiais* em torno de quatro temas: perfil da demanda e dos demandantes, representação legal *versus jus postulandi*, tempos de processamento e resultados para os autores das ações.

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

** Bolsista do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) do Ipea.

1. A Justiça Federal julga as ações nas quais a União Federal, suas autarquias, fundações e empresas públicas figuram na condição de autoras ou rés, bem como outras questões de interesse da Federação previstas no Artigo 109 da Constituição Federal.

2. A pesquisa foi conduzida em uma amostra de 207 varas de juizado especial federal, de competência cível, localizadas em 149 cidades do país. Com base em formulários específicos, foram produzidas informações sobre a estrutura disponível e a organização do trabalho nestes órgãos, bem como realizada extensiva análise de autos processuais, com base em uma amostra de 1.169 processos baixados em 2010. Pelos parâmetros amostrais adotados, a representatividade nacional das informações atinge, no caso das varas, confiança de 98,3% e margem de erro de 3,5% e, no caso dos autos, confiança de 95% e margem de erro de 3,5%. Além da abordagem quantitativa, foram aplicados questionários estruturados e realizadas entrevistas com atores relevantes dos juizados (como magistrados, servidores, usuários, representantes legais, entre outros), as quais possibilitaram captar suas percepções sobre a dinâmica deste espaço jurisdicional e orientar a análise dos dados submetidos a tratamento quantitativo.

2 PERFIL DAS DEMANDAS E DOS DEMANDANTES

A pesquisa constatou que 70,7% das pretensões apresentadas aos juizados especiais federais são de natureza previdenciária.³ Neste grupo, as causas urbanas (29,9%) prevalecem sobre as rurais (19,5%),⁴ sendo relevante, também, a participação dos pedidos de revisão de benefícios (15,1%) e as demandas por Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC/Loas) (6,2%). Entre as causas previdenciárias urbanas, predominam os pedidos de concessão/restabelecimento de auxílio-doença (14,8%) e concessão de aposentadoria por invalidez (8,0%). Quanto aos benefícios de natureza não previdenciária, estes totalizam 19,5%, sendo que 12,5% correspondem a demandas relacionadas a contratos bancários e 7,02% a demandas por direitos do servidor público e dos militares. Cerca de 10% das ações dizem respeito a outros tipos de demandas (incluindo salário-maternidade e auxílio-reclusão, entre outras).

TABELA 1

Pretensão dos autores – Brasil (2011)

(Em %)

Natureza das demandas	Proporção
Cíveis previdenciárias	70,7
Benefícios do trabalhador urbano	29,9
Auxílio-doença	14,8
Aposentadoria por invalidez	8,0
Aposentadoria por idade/tempo de serviço	4,7
Pensão por morte	2,4
Benefícios do trabalhador rural	19,5
Revisão de benefício	15,1
BPC/Loas	6,2
Cíveis não previdenciárias	19,5
Revisão de poupança por expurgo inflacionário	10,5
Reparação de danos (morais ou materiais)	1,8
Revisão de contratos bancários (inclusive Sistema Financeiro de Habitação – SFH)	0,2
Direitos do servidor público/militar	7,0
Outras causas cíveis e previdenciárias	9,8
Total	100,0

Fonte: CJF e Ipea (2012).

Elaboração: Diest/Ipea.

Coerentemente com esse quadro, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) figura como principal réu das ações (73,1%), seguido de longe pela Caixa Econômica Federal (CEF), ré em 15,5% dos casos, e pela administração direta federal, que responde por 9,5% das ações na qualidade de ré. Esta forte presença do INSS nos juizados especiais federais se faz refletir na percepção comum,

3. A forte presença da matéria previdenciária nos juizados especiais federais se explica, em grande medida, devido ao teto imposto ao valor das causas (60 salários mínimos) e à possibilidade de postulação sem advogado. Interessante notar que este fenômeno era algo previsto no debate que antecedeu a criação destes órgãos, tendo a exposição de motivos do projeto de lei dos juizados federais citado explicitamente a facilitação da tramitação das causas previdenciárias e, não por outra razão, destacado a realização de perícias como aspecto relevante da rotina desses juízes.

4. Reúne todas as pretensões que reivindicavam benefícios ligados ao trabalho rural (na condição de empregado ou de segurado especial).

entre magistrados e servidores entrevistados, segundo a qual estariam realizando uma tarefa que é função da autarquia: “somos um balcão de atendimento do INSS”. De acordo com as opiniões colhidas, as deficiências na gestão administrativa daquele órgão seriam a principal causa do ajuizamento (desnecessário) de ações nos juizados.

Quanto ao valor atribuído à causa na petição inicial, a pesquisa constatou que é, em média, de 25 SMs. Como este montante é consideravelmente inferior ao valor de alçada dos juizados (60 SMs), fez-se o exercício adicional de distribuir as causas em oito faixas de salário mínimo, o que permitiu perceber uma concentração nas faixas extremas, de 0,1 SM a 10 SMs (38,5%) e de 50,1 SMs a 60 SMs (25,7%). Esta distribuição sugere que a definição do valor da causa não resulta da quantificação cuidadosa do pedido em questão, mas de atribuição aleatória, próxima ao piso ou ao teto legalmente estabelecidos. Ademais, parece uma decisão razoável do autor ante a convicção de que, independentemente do valor atribuído, a parte ré e o próprio juizado realizarão os cálculos adequados durante a tramitação do processo para constar da sentença.

No que se refere aos autores das ações, observa-se absoluta prevalência de pessoas físicas (99,8%), havendo equilíbrio na distribuição por sexo, com ligeira prevalência de mulheres (52,2%). A grande maioria tem idade acima de 46 anos (64,9%), havendo forte concentração na faixa etária de 46 a 60 anos (38,6%), seguida do grupo de 61 a 75 anos (21,3%). A maior parte dessas pessoas (54,2%) reside em município diferente daquele onde se situa o juizado em que tramitou a ação. Esta situação é mais comum em juizados localizados nas cidades médias do interior, cujo alcance da competência territorial é significativamente maior que nas grandes cidades e nas cidades de pequeno porte. O dado sugere, portanto, que a interiorização da Justiça Federal ainda enfrenta o desafio de alcançar cidades de porte médio a pequeno, a fim de corrigir eventuais obstáculos ao acesso à justiça por parte da população residente nesses municípios.

3 REPRESENTAÇÃO LEGAL *VERSUS JUS POSTULANDI*

Embora os juizados especiais incorporem, em prol do acesso à justiça, o princípio da dispensabilidade do advogado (*jus postulandi*) na primeira instância, garantindo aos cidadãos o direito de se autorrepresentarem perante a Justiça, em 86,2% dos casos há representante legal constituído desde a petição inicial, com predomínio absoluto das situações em que o autor se faz representar por advogado particular (85,7% dos casos).

TABELA 2

Representação legal dos autores - Brasil (2011)

(Em %)

Tipos de representantes legais constantes dos autos	Proporção
Advogado particular	85,7
Sem representante	12,2
Defensor público	1,0
Advogado dativo	0,6
Advogado de Núcleo de Assistência Jurídica	0,5
Outros	0,3
Total	100,0

Fonte: CJF e Ipea, 2012.

Elaboração: Diest/Ipea.

Cabe destacar a maior presença de advogados particulares nos processos que tramitaram em juizados situados nas cidades médias do interior (90,2% das ações), sugerindo que, como estas são as varas que mais recebem ações de pessoas residentes em municípios diferentes da sede da Justiça, o recurso à representação por advogado pode estar ligado à intenção de evitar ônus com os deslocamentos até o juizado. Deve-se considerar, ainda, que a presença do advogado em muito se deve ao desconhecimento que a população em geral tem do funcionamento do sistema de justiça e de seus códigos. Ademais, como nos juizados especiais federais as partes se dispõem a enfrentar o próprio Estado, é possível que também por isso queiram se valer de assistência profissional.

Embora conteste a efetividade do princípio do *jus postulandi*, a intensa atuação de advogados particulares nos processos dos juizados especiais federais encontra respaldo na ausência de serviços de assistência jurídica gratuita nas dependências destes juízos (84,3% dos casos). Contrasta ainda com a completa ausência da Defensoria Pública da União (presente em menos de 1% das ações), mesmo nas grandes cidades.

Nos poucos juizados em que há assistência jurídica gratuita disponível (15,7%), prevalecem os serviços prestados por instituições particulares de ensino superior (74,2%). Quanto a estes serviços, a principal dificuldade apontada pelos autores das ações e por servidores dos juizados é a de que sofrem de problemas de continuidade e integralidade: de um lado, não estão disponíveis durante todo o dia e não funcionam nas férias escolares, por exemplo; de outro, a assistência se restringe, na maioria das vezes, à elaboração da petição inicial, não havendo orientação ao longo do processo.

Verificou-se que grande parte das pessoas que procuram os juizados federais desacompanhadas são atendidas pela própria vara (59,4%), o que acontece predominantemente por falta de outra opção de atendimento. O serviço oferecido (conhecido como *atermação*) contempla a oitiva do usuário, a análise de seus documentos, a redação da demanda em formato de petição e o ajuizamento da ação.

Embora seja um serviço de grande relevância, as visitas às varas demonstraram enorme heterogeneidade na organização do setor de *atermação* e diferentes percepções sobre sua finalidade e funcionamento. O tema ainda é pouco discutido em nível institucional e suscita diferentes opiniões dos mais diversos atores ligados aos juizados, variando, nos extremos, daqueles que defendem o serviço como forma de efetivar o compromisso do juizado com o acesso à justiça àqueles que veem neste tipo de atuação um comprometimento da imparcialidade da Justiça.

4 TEMPOS DE PROCESSAMENTO

Considerando-se o intervalo entre o protocolo da petição inicial apresentada pela parte autora e o encerramento da prestação do serviço, mediante arquivamento do processo, tem-se que, na média, o tempo decorrido é de *um ano, oito meses e quinze dias, ou 624 dias*. Embora significativamente melhor que os verificados em outros casos,⁵ este tempo pode ser considerado longo, tendo em vista não apenas o compromisso do projeto dos juizados federais com a celeridade e a efetividade do acesso à justiça, mas também a própria natureza da maior parte das demandas apresentadas a estes órgãos jurisdicionais (benefícios previdenciários), tidas como verbas de natureza alimentar

5. Estudo do Ipea estimou o tempo de tramitação das ações de execução fiscal da União na Justiça Federal em 2.989 dias (oito anos, dois meses e nove dias) (Ipea, 2011). Castro (2011) estimou o tempo médio de tramitação de ações na Justiça brasileira de primeiro grau (varas estaduais, varas trabalhistas e varas militares) em 3,4 anos. Já o estudo do Ministério da Justiça sobre os juizados especiais cíveis da Justiça Estadual chegou a um tempo médio de 649 dias (Brasil, 2006); deve-se considerar, contudo, que o índice de acordos nesse âmbito da Justiça é bastante alto (34% na audiência de conciliação e 20% na de instrução), o que significa que boa parte das ações não percorre todas as etapas processuais.

por responderem pela própria sobrevivência dos segurados e de seus dependentes. De saída, é importante ressaltar que, na média, o tempo decorrido após a primeira sentença é mais de 50% do tempo total de tramitação. Tal resultado sugere que medidas administrativas voltadas ao aprimoramento da fase de cumprimento da sentença poderiam contribuir para reduzir significativamente o tempo total observado.

Foi possível encontrar variações consideráveis no tempo médio de tramitação constatado por meio da análise dos autos. Para identificar os fatores associados a estas variações, empregaram-se modelos de análise multivariada com inclusão simultânea de três indicadores de distinção: o estatuto do juizado como autônomo (vara exclusiva de juizado) ou adjunto (juizado “dentro” de uma vara comum), o perfil do magistrado que responde pela vara e as características dos autos.⁶

Com relação à condição de autônomo ou adjunto, os principais achados indicam que há diferença considerável no tempo médio de tramitação dos processos entre estes dois tipos de situação (uma vez e meia mais rápido a favor dos adjuntos). Contudo, quando controladas todas as variáveis consideradas na pesquisa, o recorte autônomo/adjunto perde relevância, enquanto outras características dos juzados mostram-se mais fortemente correlacionadas com as variações de tempo observadas. É o caso, por exemplo, do porte da cidade em que se situa o juizado: em cidades de grande porte (onde, de fato, se concentra a maior parte dos juzados autônomos), os processos demoram cerca de duzentos dias a mais que nas cidades de menor porte. Outra variável de relevo é o volume de trabalho por servidor: quanto maior a razão entre o estoque processual e o número de servidores da vara, maior o tempo de processamento. Entretanto, não é possível afirmar o sentido dessa relação causal: se o volume de trabalho gera morosidade na tramitação, ou se a morosidade é que ocasiona o grande volume de trabalho, ao provocar descongestão de congestionamento.

No que diz respeito ao perfil do magistrado que responde pela vara e toma as decisões sobre a administração processual, verificou-se que variáveis de idade, sexo e tempo de atuação na Justiça Federal não imprimem diferenças significativas no tempo médio de tramitação dos processos. Por sua vez, a dedicação exclusiva ou não ao trabalho em juizado surge como fator de grande relevância na explicação das variações encontradas. De um lado, o tempo de processamento cresce significativamente quando o magistrado se divide entre o juizado e os tribunais ou varas comuns, o que sugere uma possível contaminação do juizado pelo formalismo dos procedimentos ordinários; de outro lado, este tempo diminui significativamente quando o magistrado se divide entre o juizado e outros juzados ou uma turma recursal (em regra, isto acontece com magistrados mais experientes no subsistema dos juzados), indicando que o magistrado, nestes casos, possivelmente confira mais autonomia aos servidores da vara para que os processos corram independentemente de sua presença.

Quanto às características dos autos, observou-se que o tempo de processamento não é significativamente distinto comparando-se processos virtuais (sem papel) que correram em varas onde o processamento se dá predominantemente por meio de sistema virtual e autos físicos (em papel) que tramitaram em varas sem sistema virtual. Contudo, quando autos físicos são movimentados em varas já virtualizadas encontra-se um acréscimo de mil dias na tramitação total do processo. Estes resultados indicam que, se a virtualização ainda não impactou a celeridade de forma significativa, a convivência entre sistemas virtuais e processos físicos, provocada pela transição entre as

6. Para fins metodológicos, deve-se ressaltar que a variável tempo foi preservada sem qualquer transformação, porque se comportou com distribuição normal. Nos testes de hipótese, adotou-se como critério de significância estatística o nível de 10% ($p < 0,1$), em testes bidirecionais.

plataformas operacionais, traz deseconomias de tempo consideráveis. Outro resultado digno de nota chama atenção para a sobrecarga do sistema recursal dos juizados: quando há recursos, o tempo médio total de tramitação dobra; quando não há, o processamento é cerca de 480 dias mais rápido.

5 RESULTADOS PARA OS AUTORES DAS AÇÕES

A análise dos autos revelou que, quanto ao teor das sentenças proferidas ao final do processamento, predominam aquelas com decisão de mérito (78,7%). Por um lado, isto demonstra que as ações apresentam condições de serem apreciadas, colocando em xeque a tese de que os juizados especiais federais receberiam predominantemente ações temerárias, sem razão de ser ou imprudentes. Por outro lado, sugere também que há esforço de servidores e magistrados no sentido de sanar eventuais vícios das ações ao longo de seu processamento.

As sentenças homologatórias de acordo entre as partes representam 14,9% do total, embora a conciliação seja preconizada no modelo institucional dos juizados. Os acordos são mais frequentes em juizados adjuntos (21,8%) do que nos autônomos (11,3%), sugerindo maior propensão dos cidadãos residentes nas cidades de menor porte em aceitar acordos e não seguir com causas que, se julgadas improcedentes no futuro, dificilmente serão apresentadas aos órgãos recursais sediados nas capitais dos estados.

Outra questão comumente levantada na discussão a respeito dos juizados diz respeito à suposta existência de privilégio ao cidadão nas decisões, em detrimento do Estado. Esta afirmativa não parece sustentável, tendo em vista a diferença de apenas 11,2 pontos percentuais entre os resultados favoráveis para o autor (46,9% resultantes da soma das sentenças de procedência integral, procedência parcial e homologação de acordo) e os desfavoráveis (35,7% consideradas as sentenças de improcedência, indeferimento da inicial, prescrição e decadência e declínio de competência conjuntamente).

TABELA 3
Teor da sentença – Brasil (2011)
(Em %)

Neutro	17,3
Outros casos de extinção sem julgamento de mérito	14,9
Extinção por não comparecimento da parte na audiência	2,4
Extinção por óbito do autor	0,2
Favorável para o autor	46,9
Procedência integral	19,5
Procedência parcial	12,5
Homologação de acordo	14,9
Desfavorável para o autor	35,8
Improcedência	30,0
Indeferimento da inicial	2,8
Prescrição e decadência	1,9
Declínio de competência	1,1
Total	100,0

Fonte: CJF e Ipea (2012).

Elaboração: Diest/Ipea.

Em face dos resultados obtidos na primeira instância, em apenas 25,1% dos casos são apresentados recursos às turmas recursais. No que se refere à efetividade do recurso, a taxa de sucesso é baixa, já que se obtém resposta negativa em 82,95% dos casos e positiva em apenas 17,05%. Entre os casos em que é acolhido o pedido de alteração do teor da sentença, tem-se que, no âmbito geral, não se modifica sensivelmente a porcentagem de procedentes e improcedentes, conforme expresso na tabela 4.

TABELA 4
Alterações do resultado na fase recursal
(Em %)

	Primeiro grau	Após recursos
Improcedência	29,96	29,17
Procedência integral	19,51	19,51
Procedência parcial	12,48	13,27

Fonte: CJF e Ipea (2012).

Elaboração: Diest/Ipea.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora os resultados apresentados neste artigo se refiram a apenas uma parcela das informações produzidas na pesquisa sobre os juzados especiais federais, permitem compreender algumas das dimensões essenciais do acesso à justiça nesses espaços jurisdicionais.

Primeiramente, com relação aos objetivos de celeridade e efetividade, cabe ressaltar que os juzados especiais federais podem ser considerados um avanço na Justiça Federal. A impressão por parte de usuários, e dos próprios servidores e magistrados, é de que ali as demandas por direitos conseguem ser solucionadas e de que o processo tem início, meio e fim. Estas impressões em muito refletem o projeto dos juzados enquanto espaços para inovações processuais e de gestão. Apesar de o tempo médio de tramitação revelar necessidade de atenção às fases finais do processo, muitos arranjos têm sido feitos para que a decisão seja proferida o mais rapidamente possível (como a antecipação de oportunidades de conciliação entre as partes, o agendamento de perícias e audiências no mesmo dia em que é feita atermação, o proferimento da sentença no mesmo dia da audiência etc.).

Em segundo lugar, é importante analisar que o projeto dos juzados especiais federais tem ganhado adesão de muitos magistrados e servidores, especialmente entre aqueles que atuam exclusivamente nos juzados autônomos. Por seu turno, deve-se ter em mente que toda a estrutura e a força de trabalho que ora se volta ao projeto e que se dedica a aprimorá-lo precisará ser repensada periodicamente, pois a demanda nos juzados é bastante dinâmica. Em primeiro lugar, porque o volume de ações distribuídas é bastante sensível a alterações na legislação, principalmente a previdenciária; em segundo, porque a virtualização dos processos se faz refletir rapidamente na queda do volume de atendimentos ao público; e, por fim, porque o progressivo aprimoramento do atendimento e da análise de documentos para concessão de benefícios por parte do INSS certamente terá impacto sobre a judicialização de questões previdenciárias.

Finalmente, deve-se reconhecer que os juzados de fato representam um meio para a ampliação do acesso da população ao Judiciário e, de certa forma, à justiça. Isto se reafirma não só pelo volume de processos distribuídos (que tende a se equilibrar em relação ao volume de processos

distribuídos nas varas comuns) e pela quantidade de benefícios assistenciais e previdenciários implementados a partir de decisões judiciais, mas também pela institucionalização de um espaço que possibilita aos cidadãos a defesa mais ágil e eficaz de seus direitos, de maneira menos formalizada e mais adequada a suas necessidades.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei nº 10.259, de 12 de julho de 2001**. Dispõe sobre a instituição dos juizados especiais cíveis e criminais no âmbito da Justiça Federal. Brasília: Congresso Nacional, Diário Oficial eletrônico, 13 jul. 2001, p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10259.htm>. Acesso: 31 ago. 2012.

_____. Ministério da Justiça. **Juizados especiais cíveis** (Estudo). Brasília: Ministério da Justiça; Secretaria de Reforma do Judiciário, 2006.

CASTRO, A. S. **Indicadores básicos e desempenho à justiça estadual de primeiro grau no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011. (Texto para Discussão, n. 1609).

CFJ - CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL; IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA E APLICADA. **Acesso à Justiça Federal: dez anos de juizados especiais**. Brasília: CJF, 2012 (Relatório de pesquisa). No prelo.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Custo unitário do processo de execução fiscal na Justiça Federal**. Brasília: Ipea, 2011 (Relatório de pesquisa).

GASTO PÚBLICO, DESIGUALDADES REGIONAIS E ARRANJOS FEDERATIVOS

Constantino Cronemberger Mendes*

1 INTRODUÇÃO

O problema e os resultados preliminares tratados neste artigo fazem parte do projeto Cooperação e Coordenação Federativa, no programa de trabalho da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea (2012-2013), e, mais especificamente, da linha de pesquisa conduzida pelo autor, que trata da relação entre *arranjos federativos* e *território*. Entre os seus objetivos está o questionamento sobre o comportamento do gasto público em contexto de heterogeneidade social e desigualdade regional no Brasil, e a busca por mecanismos de políticas públicas que orientem a execução da despesa pública na provisão de bens e serviços públicos. A tese defendida neste texto é a de que a construção de arranjos federativos pode ser considerada a chave para a aplicação de instrumentos cooperativos de ação pública capazes de reduzir os custos médios locais, na provisão de bens e serviços públicos locais. Em última instância, estes arranjos federativos serviriam para a provisão mais eficiente de bens e serviços públicos compatíveis com as demandas sociais e regionais específicas.

2 A INCOMPATIBILIDADE ENTRE GASTO PÚBLICO E DEMANDA SOCIAL

Este trabalho, iniciado recentemente, tem se pautado em torno de uma questão central e de uma hipótese inicial que podem ser resumidas da seguinte forma: as Unidades Federativas brasileiras têm estabelecido arranjos cooperativos capazes de promover maior eficiência¹ na execução do gasto público para a redução das desigualdades sociais e regionais no país? A resposta negativa a esta questão está apoiada no pressuposto de que, a despeito de casos setoriais exitosos (particularmente, em saúde), os arranjos federativos não conseguem alcançar, ainda, objetivos maiores de redução das desigualdades no país, em função da falta de consideração de aspectos territoriais na alocação das receitas tributárias e, particularmente neste caso, na execução do gasto público, em contexto de heterogeneidade regional e das especificidades das demandas sociais localizadas. Neste artigo há o suposto de que a redução das desigualdades sociorregionais seja um dos objetivos fundamentais compartilhados por todos os entes federados, conforme estabelecido na Constituição Federal de 1988 (CF/88), Artigo 3º, inciso III.

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

1. O conceito econômico de eficiência nesse caso está associado com a menor despesa *per capita* como *proxy* do (menor) custo médio de provisão de bens públicos.

A compreensão a respeito desse problema e a crença sobre sua possível solução podem ser alcançadas a partir da análise de alguns dados sobre a distribuição e execução do gasto público no país. A análise da despesa corrente *per capita* dos municípios brasileiros, em 2000,² em termos nacionais e regionais (em uma amostra de 4.358 cidades sobre 5.567 ou 78,3% do universo total), demonstra a existência de uma curva de despesa média (como uma *proxy* de “custo médio” ou “preço social”) na provisão dos bens e serviços públicos locais em formato de U, ao longo de uma hierarquia municipal considerada em termos populacionais (tabela 1).³ Ou seja, as despesas médias são maiores em localidades (ou grupo de municípios) com muito pequena ou muito grande população, isto é, com baixo ou alto nível de aglomeração ou congestionamento, respectivamente. De maneira complementar, os custos unitários médios atingem seus níveis inferiores em localidades consideradas “médias” – em geral, na faixa de 50 a 100 mil habitantes. Este padrão da despesa média ocorre independentemente da região administrativa nacional considerada.

A explicação teórica microeconômica, apoiada, em particular, na teoria do gasto público (Mendes, 2005) e na nova geografia econômica (Krugman, 1998), por trás desse padrão empírico da despesa municipal *per capita* brasileira, está baseada, em parte, na existência de economias de escala presentes em localidades que contam com a presença de mercados produtores e consumidores, entre outros conteúdos infraestruturais, compatíveis com uma provisão mais eficiente ou com menor custo de bens e serviços públicos (e privados) locais. No mercado de bens públicos, em municípios muito pequenos, esse “custo médio” de provisão é maior por existir baixa aglomeração e não serem aproveitadas economias de escala e externalidades positivas associadas à provisão de alguns bens e serviços públicos. Nos municípios muito grandes, ao contrário, esta despesa média é muito alta em função do supercongestionamento, da existência de deseconomias de escala e de externalidades negativas ou de indivisibilidades na provisão de bens e serviços públicos.⁴

2. Fonte: Finanças do Brasil Secretaria do Tesouro Nacional (FINBRA/STN).

3. Em Mendes (2005, p. 103) foram trabalhadas nove faixas populacionais, encontrando-se o mesmo padrão.

4. Outras possibilidades causais podem, também, ser consideradas: diferentes capacidades técnico-administrativas; presença/ausência de participação e controle sociais, entre outras.

TABELA 1
Despesa per capita municipal, por faixa populacional e região – Brasil (2000)¹
 (Em R\$ 1,00)

Regiões	Brasil		Nordeste		Sul		Centro-Oeste		Sudeste		Norte	
Faixa populacional (mil habitantes)	Número	Despesa	Número	Despesa	Número	Despesa	Número	Despesa	Número	Despesa	Número	Despesa
< 10	1.850	538,23	540	422,51	453	562,37	142	606,82	589	624,78	128	458,29
≥ 10 a < 50	2.026	359,83	892	292,98	353	410,27	126	403,37	508	449,60	151	288,95
≥ 50 a < 100	269	351,64	91	226,22	52	366,64	6	319,37	97	472,45	23	312,89
≥ 100 a < 500	184	420,38	35	280,76	37	391,65	6	372,69	94	506,29	12	267,07
≥ 500 a < 1 mil	17	465,53	6	327,18	-	-	1	342,88	11	510,37	-	-
≥ 1 mil	12	526,49	3	374,04	2	835,27	1	532,36	4	592,22		311,97
Total	4.358	443,68	1.567	320,62	897	427,70	282	429,58	1.303	525,95	314	327,83

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e FINBRA/STN.

Nota: ¹ Ano censitário.

Esse padrão anterior é um pouco diferenciado nas regiões Sudeste e Norte, como se pode observar nas linhas e colunas em destaque na tabela 1. Por razões distintas, os municípios na faixa populacional de 10 a 50 mil habitantes nestas regiões apresentam *despesas médias* inferiores aos da faixa padrão (de 50 a 100 mil habitantes). Na região Sudeste, isto pode estar associado ao fato da infraestrutura socioeconômica mais evoluída de seus estados e a existência de uma rede mais densa de cidades, para além das capitais, permitirem a presença de economias de escala a partir de níveis de aglomeração inferiores, ou quem sabe, de maneira mais simples, pelo fato do número de municípios desta faixa populacional ser muito superior ao da faixa padrão (508 contra 97 localidades amostrais).

Na região Norte, o indicador de despesa *per capita* mais baixo pode ser explicado por volumes de despesas correntes totais menores para esta faixa populacional. De fato, os municípios nortistas na faixa superior (de 100 a 500 mil habitantes) àquele padrão são, na realidade, os que apresentam as despesas *per capita* médias menores, revelando que as economias de escala nesta região estão associadas com níveis maiores de aglomeração, em função, por exemplo, do tamanho territorial de seus municípios (com alta presença de floresta), da baixa densidade demográfica e da infraestrutura deficiente ou diferenciada (logística, acessibilidade, meios de transporte etc.) de sua rede de cidades.

Os dados anteriores também revelam que, a despeito das demandas e das necessidades sociais serem maiores em regiões mais pobres (Nordeste e Norte) – podendo isto ser comprovado e relacionado a partir de seus indicadores inferiores sociais (educação, saúde etc.) e econômicos (produção, emprego etc.) –, as despesas *per capita* dos municípios localizados nestas regiões estão bem abaixo das médias nacionais das regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul. Isto sugere a existência de um descompasso entre a demanda ou necessidade social por bens e serviços públicos e a alocação e execução das despesas públicas nacionais. Ou, de outra forma, existe um desequilíbrio entre a oferta e a demanda no mercado de bens e serviços públicos no país.

O fato, a ser comprovado (ou não) de forma mais fundamentada ao longo do período de execução do projeto (2012-2013), é que os dados sugerem a presença de um *viés concentrador* na ação pública (estatal, federal em particular), por meio das despesas correntes médias maiores em municípios ou áreas mais desenvolvidas, favorecendo a manutenção ou, pelo menos, retroalimentando o ciclo vicioso das desigualdades regionais por meio de uma provisão desbalanceada ou desequilibrada de bens e serviços públicos em contexto de heterogeneidade social e territorial. Em outros termos, o gasto público está sendo direcionado para áreas em que a atuação do poder público deveria ser menor, seja em função de um maior mercado privado, seja em função de um maior desenvolvimento relativo.

3 ARRANJOS FEDERATIVOS E PROVISÃO EFICIENTE DE BENS PÚBLICOS

Os resultados anteriores sugerem, em contrapartida, que a construção de arranjos federativos (neste caso, trata-se do simples agrupamento das despesas correntes entre os municípios de uma mesma faixa populacional) pode ser considerada a chave para a aplicação de instrumentos ou mecanismos cooperativos ou coordenados de ação pública capazes de reduzir os custos médios locais, na provisão de bens e serviços públicos locais. O fato das despesas médias (custos médios) serem inferiores em grupos de municípios na faixa de 100 mil habitantes permite corroborar, ainda, o entendimento recente prevalecente sobre o papel relevante de municípios médios no país. A grande parcela de

municípios pequenos no Brasil poderia receber incentivos para reduzir o custo médio de provisão de bens públicos, as suas despesas médias, conseqüentemente, por meio de arranjos territoriais entre municípios vizinhos ou limítrofes. Exemplos de arranjos federativos possíveis de serem utilizados para propiciar a redução destes custos, por meio de processos aglomerativos de população ou de atividades econômicas capazes de gerar economias de escalas, são as externalidades positivas (efeitos *spillover*),⁵ principalmente: os consórcios públicos, as regiões integradas de desenvolvimento econômico (Rides), as aglomerações urbanas (como as regiões metropolitanas), entre outros.

Note-se que o uso de instrumentos cooperativos ou arranjos federativos é considerado mais conveniente do que ações locais independentes ou isoladas, em função das externalidades positivas (efeitos *spillover*), compartilhadas entre municípios em uma mesma área territorial (região formada por vários municípios e estados limítrofes), que apresentem realidades socioeconômicas semelhantes, necessidades e demandas sociais específicas e objetivos comuns em termos de agendas de políticas públicas. A conjunção regional de pequenos municípios (idealmente conduzida por um “município-polo”), dentro ou não de um mesmo estado, conformaria uma aglomeração ou arranjo urbano-rural (regional), considerada aqui somente em termos populacionais. Isto criaria um mercado público (e privado) ampliado, favorecendo a presença de economias de escala e de aglomeração, capazes de reduzir os custos unitários sociais (preço dos bens públicos), o próprio gasto público, na provisão mais eficiente de bens e serviços públicos compartilhados no atendimento de demandas e necessidades sociais específicas.

Esses resultados preliminares, que serão ampliados para outros anos censitários ao longo do desenvolvimento da pesquisa, nos próximos dois anos, foram trabalhados de forma mais sofisticada em alguns estudos anteriores (Mendes, 2005 e 2010; Mendes e Monteiro Neto, 2011; Mendes e Sousa, 2006a, 2006b, 2006c; Sousa e Mendes, 2011). Estão listadas a seguir as principais observações apresentadas e destacadas, capazes de apoiar ações de políticas públicas que incentivem arranjos federativos para orientar a alocação das despesas públicas e o desenvolvimento regional e territorial.

- 1) Os bens e serviços públicos ofertados nos municípios envolvem efeitos externos (externalidades ou *spillover*), sugerindo a presença de características territoriais ou regionais na provisão de bens e serviços públicos.
- 2) Quanto maior a população maior a demanda por bens e serviços públicos, porém em uma proporção inversa com a despesa *per capita*, revelando a presença de economias de escala e de aglomeração.
- 3) O fato de um município ser capital de estado exerce forte influência sobre os gastos públicos.
- 4) O reduzido tamanho da maioria dos municípios brasileiros impede que sejam exploradas as economias de escala inerentes à provisão de bens e serviços públicos.

5. Economia de escala ocorre quando a expansão da capacidade de produção de bens públicos, no caso, promove um aumento na quantidade total produzida sem um aumento proporcional no custo de produção. Externalidades ou efeitos *spillover* referem-se a impactos (positivos ou negativos), sejam sobre pessoas sejam sobre localidades distintas daquelas que eram o foco original das políticas públicas (gastos públicos).

- 5) Existe uma relação inversa entre o nível de despesa e a participação em consórcios intermunicipais, sugerindo a importância desse instrumento (arranjos federativos) para efeito de provisão mais eficiente de bens e serviços públicos.
- 6) A despesa *per capita* se relaciona inversamente com a população e a densidade demográfica, revelando os efeitos das economias aglomerativas e de escala sobre as despesas públicas médias.
- 7) A elasticidade-renda da demanda por bens e serviços públicos é maior (mais elástica) nos grupos de cidades localizados nos *quantis* superiores da *despesa per capita*, sugerindo aumentos mais que proporcionais na demanda por bens necessários e meritórios a um aumento na renda.
- 8) Métodos econométricos (espaciais e de regressão quantílica) aplicados revelam a heterogeneidade na demanda social e nas despesas públicas entre os municípios brasileiros, por meio dos parâmetros calculados das variáveis explicativas do modelo.
- 9) As indivisibilidades que caracterizam a oferta de certos bens e serviços públicos limitam a sua provisão nos maiores centros urbanos do país, o que incentiva a migração da população e, conseqüentemente, o supercongestionamento, as externalidades negativas e as deseconomias de escalas características das grandes cidades (em especial, nas capitais).
- 10) Como existe uma relação clara entre o porte do município e o custo dos bens e serviços públicos providos nas localidades, a noção de eficiência do gasto público pode estar relacionada, também, ao tamanho e à localização territorial do município.
- 11) A presença de muito pequenos e muito grandes municípios em classes de despesas *per capita* maiores revelam uma característica de maior publicidade (no sentido de ser público, em vez de privado) dos bens e serviços públicos providos no país.
- 12) Os parâmetros estimados para os municípios brasileiros apresentam especificidades em relação aos resultados internacionais, ressaltando uma característica ou natureza pública maior, diferenciando de um bem privado “puro” atribuído a outros países mais desenvolvidos no mundo.

4 CONCLUSÃO

Os trabalhos e resultados anteriores sugerem a importância do estudo da alocação dos gastos públicos em bases territoriais no país e a possibilidade de existirem distorções importantes na provisão de bens e serviços públicos em desacordo com as demandas e necessidades sociais e regionais. Ao mesmo tempo, estes primeiros dados sugerem a importância de mecanismos de arranjos federativos para a redução das despesas públicas médias locais e a promoção de provisões mais eficientes de bens e serviços públicos compatíveis com as demandas sociais e regionais específicas.

REFERÊNCIAS

KRUGMAN, P. **The role of geography in development**. In: THE ANNUAL WORLD BANK CONFERENCE ON DEVELOPMENT ECONOMICS. Washington D.C., Apr., 1998.

MENDES, C. C. **A demanda por serviços públicos municipais no Brasil: a abordagem do eleitor mediano revisitada**. 2005. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2005. Disponível em: <http://vsites.unb.br/face/eco/teses/constantino_cronemberg_mendes_037.pdf>.

_____. **Região Nordeste: conjuntura, planejamento e perspectivas. Ideias e tendências em foco**, Fortaleza, v. 3, p. 1-32, 2010. Disponível em: <<http://www.sineidt.org.br/PortalIDT/arquivos/boletim/IdeiasTend%C3%AAsnov.2010.pdf>>.

MENDES, C. C.; MONTEIRO NETO, A. **Planejamento, instrumentos e resultados: avaliação da compatibilidade de políticas para o desenvolvimento do Nordeste**. Brasília: Ipea, 2011. (Texto para Discussão, n. 1633). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1633.pdf>.

MENDES, C. C.; SOUSA, M. C. S. Demand for locally provided services within the median voter's framework: the case of Brazilian municipalities. **Applied Economics**, v. 38, n. 3, p. 239-251, 2006a. Disponível em: <<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00036840500215378#preview>>.

_____. **O papel da demanda na despesa pública em educação e saúde em municípios brasileiros**. Brasília: Ipea, 2006b. (Texto para Discussão, n. 1197). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/td/2006/td_1197.pdf>.

_____. Estimando a demanda por serviços públicos nos municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Economia**, v. 60, p. 281-296, 2006c. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbe/v60n3/a05v60n3.pdf>>.

SOUSA, M. C. S.; MENDES, C. C. Locally Provided Public Schooling in Brazilian Municipalities. **Revista Economia**, Brasília, v. 12, n. 3, p. 427-444, set./dez., 2011. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/revista/vol12/vol12n3p427_444.pdf>.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Everson da Silva Moura

Reginaldo da Silva Domingos

Revisão

Andressa Vieira Bueno

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Laeticia Jensen Eble

Leonardo Moreira de Souza

Luciana Dias

Marco Aurélio Dias Pires

Olavo Mesquita de Carvalho

Celma Tavares de Oliveira (estagiária)

Patrícia Firmina de Oliveira Figueiredo (estagiária)

Editoração

Aline Rodrigues Lima

Bernar José Vieira

Daniella Silva Nogueira

Danilo Leite de Macedo Tavares

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Daniel Alves de Sousa Júnior (estagiário)

Diego André Souza Santos (estagiário)

Capa

Aline Rodrigues Lima

Livraria

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 3315 5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em univers 45 light 10/14 (texto)
Eurostile bold 14/16,8 (títulos, gráficos e tabelas)
Impresso em papel reciclado 90g/m²
Cartão supremo 250g/m² (capa)
Brasília-DF
