# POLÍTICAS PÚBLICAS: MÚLTIPLOS OLHARES

Antônio José Calhau de Resende e
José Alcione Bernardes Júnior
*Coordenação*

**Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais**
Escola do Legislativo
Núcleo de Estudos e Pesquisas

# POLÍTICAS PÚBLICAS:
## MÚLTIPLOS OLHARES

**Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais**

Escola do Legislativo

Núcleo de Estudos e Pesquisas

# POLÍTICAS PÚBLICAS:
## MÚLTIPLOS OLHARES

Antônio José Calhau de Resende
José Alcione Bernardes Júnior

*Coordenação*

Belo Horizonte, Minas Gerais
Novembro de 2019

**MESA DA ASSEMBLEIA**

Deputado Agostinho Patrus
**Presidente**

Deputado Antonio Carlos Arantes
**1º-vice-presidente**

Deputado Cristiano Silveira
**2º-vice-presidente**

Deputado Alencar da Silveira Jr.
**3º-vice-presidente**

Deputado Tadeu Martins Leite
**1º-secretário**

Deputado Carlos Henrique
**2º-secretário**

Deputado Arlen Santiago
**3º-secretário**

**SECRETARIA**

Cristiano Felix dos Santos Silva
**Diretor-geral**

Luíza Homen Oliveira
**Secretária-geral da Mesa**

**FICHA TÉCNICA**

Diretoria de Comunicação
Escola do Legislativo

**Edição:**
Antônio José Calhau de Resende
Celeno Ivanovo
José Alcione Bernardes Júnior

**Revisão:**
Gerência de Publicidade e
Comunicação Visual

**Publicação:**
Gerência de Publicidade e
Comunicação Visual

**Projeto gráfico:**
Gerência de Publicidade e
Comunicação Visual

**Editoração:**
Letícia Martinez Matos

P769 Políticas públicas : múltiplos olhares / Antônio José Calhau de Resende, José Alcione Bernardes Júnior, coordenação. – Belo Horizonte : Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, Escola do Legislativo, Núcleo de Estudos e Pesquisas, 2019.
444 p.

ISBN: 978-85-85157-72-2

1. Políticas públicas – Coletânea – Brasil. I. Resende, Antônio José Calhau de. II. Bernardes Júnior, José Alcione.

CDU: 304(81)

# SUMÁRIO


9 **APRESENTAÇÃO**

15 **ORÇAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS**
*Wladimir Leal Rodrigues Dias*

81 **LEGITIMAÇÃO DEMOCRÁTICA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS:** UMA ANÁLISE CRÍTICA
*José Alcione Bernardes Júnior*

129 **A POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA NA SOCIEDADE BRASILEIRA**
*Luís Flávio Sapori*

163 **ARTICULAÇÃO, COORDENAÇÃO E COOPERAÇÃO FEDERATIVA NA POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO BÁSICA**
*Cristiane Marçal dos Santos Martins*
*Leonardo Carneiro de Assumpção Vieira*

195 **EVOLUÇÃO DA COBERTURA DE MÉDICOS NA ATENÇÃO PRIMÁRIA À SAÚDE NOS MUNICÍPIOS DE MINAS GERAIS:** UMA ANÁLISE EMPÍRICA NO CONTEXTO DO PROGRAMA MAIS MÉDICOS
*Silvio Ferreira Júnior*
*João Roberto Muzzi de Morais*

227 **AS TECNOLOGIAS DISRUPTIVAS E OS DESAFIOS PARA A MOBILIDADE URBANA**
*Humberto Alvim Guimarães*
*Gustavo Gomes Machado*

251 **GOVERNANÇA AMBIENTAL NO CONTEXTO DO CONFLITO:** UM ENSAIO A PARTIR DO PARADIGMA DA COMPLEXIDADE
*Augusto Henrique Lio Horta*

293 **APONTAMENTOS SOBRE OS CRÉDITOS ADICIONAIS AO ORÇAMENTO:** SUPLEMENTARES, ESPECIAIS E EXTRAORDINÁRIOS
*Antônio José Calhau de Resende*

331 **POLÍTICAS PÚBLICAS E CONTROLE SOCIAL:** POSSIBILIDADES PARA OS PEQUENOS MUNICÍPIOS
*Alexandre Bossi Queiroz*

357 **TRIBUTAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS**
*Bernardo Motta Moreira*
*Carolina de Miranda Pires Resende Rodrigues*
*Isabella Carvalho Moreira*

409 **SISTEMAS DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO:** INFORMAÇÕES PARA O APRIMORAMENTO DA GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E PARA O EXERCÍCIO DE SEU CONTROLE PELO PARLAMENTO E PELA SOCIEDADE
*Érika de Faria Reis*
*Maria Regina Álvares Magalhães*
*Mário Cesar Rocha Moreira*
*Paulo César Quintal Scofield Soriano*

# AGRADECIMENTOS

Aos colegas da Biblioteca Deputado Camilo Prates, pelo indispensável auxílio nas pesquisas.

# APRESENTAÇÃO

As políticas públicas consubstanciam programas e ações governamentais voltados para o atendimento das inúmeras necessidades da coletividade nos mais diversos campos, como saúde, educação, segurança, meio ambiente, infraestrutura, entre tantos outros, o que pressupõe escolhas políticas acerca do modo como serão utilizadas as riquezas coletivas. Precisamente por isso, tais escolhas devem emanar dos órgãos representativos da sociedade e, dada a natureza multidimensional das políticas públicas, essas mesmas escolhas, mais do que nunca, exigem a confluência de múltiplos saberes e olhares para a sua boa compreensão. Esse é o propósito da presente obra, que contou com a contribuição de estudiosos de diferentes ramos do conhecimento, de modo a compor, ao final, uma ampla visão desse rico e vasto tema.

O capítulo inaugural, de autoria de Wladimir Leal Rodrigues Dias, intitulado **Orçamento e políticas públicas**, aborda todo o complexo processo de orçamentação pública a partir de um denso e abalizado referencial teórico. Questões como definição da agenda pública, discricionariedade orçamental, políticas públicas e decisão política, participação democrática na elaboração do orçamento, judicialização das políticas públicas, entre outras, são objeto de percuciente análise.

O capítulo 2, elaborado por José Alcione Bernardes Júnior, denomina-se **Legitimação democrática das políticas públicas: uma análise crítica**. O autor traz à reflexão a recorrente instrumentalização de nossas instituições públicas por parte de setores dominantes da sociedade que buscam direcionar

as políticas públicas para os seus interesses, e não para os da coletividade como um todo. É ainda problematizada a questão relativa a conflitos intergeracionais, quando políticas públicas definidas pelas gerações presentes têm forte potencial de impactar as gerações futuras, o que suscita uma perturbadora reflexão sob o prisma democrático.

O capítulo 3, escrito por Luís Flávio Sapori, intitula-se **A política de segurança pública na sociedade brasileira**. O texto chama a atenção para o surpreendente paralelismo entre o período democrático pós-Constituição de 88 e a ascensão da criminalidade violenta no País, a qual coincide ainda com a significativa redução da pobreza e da miséria. Feito o diagnóstico, lastreado em consistente base empírica, o autor busca uma explicação para o aparente paradoxo.

**Articulação, coordenação e cooperação federativa na política pública de educação básica**: eis o título do capítulo 4, da lavra de Cristiane Marçal dos Santos Martins e Leonardo Carneiro de Assumpção Vieira. Tendo em vista a necessidade de concretização da diretriz constitucional de colaboração entre os entes federados para a organização dos sistemas de ensino, os autores empreendem detida análise dos instrumentos e experiências de cooperação intergovernamental para a melhoria da qualidade e da equidade na oferta da educação pública, bem como apontam possibilidades de incentivo à coordenação regional das políticas educacionais no Estado de Minas Gerais.

O capítulo 5 é intitulado **Evolução da cobertura de médicos na atenção primária à saúde nos municípios de Minas Gerais: uma análise empírica no contexto do programa Mais Médicos.** Elaborado por Silvio Ferreira Júnior e João Roberto Muzzi de Morais, o texto aborda a delicada questão das políticas públicas na área de saúde, em especial na atenção primária, sobretudo ante o enorme desafio de assegurar cobertura médica em localidades remotas. O estudo pode ser extremamente útil para outras localidades do

País, se consideradas a grande dimensão territorial do Estado de Minas, sua enorme quantidade de municípios e as significativas heterogeneidades que apresenta, características que reproduzem, em larga medida, aquelas presentes no Brasil como um todo.

O capítulo 6, de autoria de Humberto Alvim Guimarães e Gustavo Gomes Machado, intitula-se **As tecnologias disruptivas e os desafios para a mobilidade urbana.** Trata-se de interessante análise das diversas implicações advindas das novas tecnologias aplicadas ao transporte urbano, como aplicativos para deslocamentos individuais em automóveis (Uber, 99, Cabify, etc.), compartilhamento de bicicletas e patinetes (Yellow, Green, Serttel), roteirização de viagens (Google Maps, Waze), entre outras ferramentas tecnológicas. São analisados os diversos reflexos que essas inovações trouxeram para os cidadãos usuários desses serviços, o impacto nos operadores dos sistemas tradicionais de transporte, as demandas por alterações no sistema viário, as implicações de natureza ambiental e as disputas jurídicas decorrentes dessa nova realidade.

O capítulo 7, cujo título é **Governança ambiental no contexto do conflito: um ensaio a partir do paradigma da complexidade**, tem como autor Augusto Henrique Lio Horta, que propõe um modelo explicativo de como é gerado o conflito socioambiental na sociedade, modelo esse que diferencia funções sistêmicas ao mesmo passo em que busca compreender suas interações e impactos recíprocos. Valendo-se de sofisticado instrumental teórico, como o pensamento complexo, de Edgar Morin, a teoria sistêmica de matriz luhmaniana, bem como a teoria dos jogos, o autor nos convida a refletir sobre a complexidade das relações estabelecidas em torno dos recursos ambientais e que envolvem agentes econômicos, conservacionistas, órgãos oficiais de regulação dos diversos níveis da federação, além de representantes da ciência e da sociedade.

O capítulo 8, da lavra de Antônio José Calhau de Resende, é intitulado **Apontamentos sobre os créditos adicionais ao orçamento: suplementares, especiais e extraordinários**. O trabalho analisa os pressupostos constitucionais e legais para a abertura de créditos adicionais, procede à distinção conceitual entre suas tipologias e destaca o relevante papel do Legislativo para assegurar a legitimidade desses créditos. Segundo o autor, há um uso excessivo dos créditos adicionais, tanto no plano federal quanto no âmbito do Estado de Minas Gerais, o que revela mais falhas e equívocos no planejamento do que meros ajustes necessários à implementação e continuidade das políticas governamentais, além do comprometimento da discursividade que deve marcar a elaboração orçamentária.

O capítulo 9 é denominado **Políticas públicas e controle social: possibilidades para os pequenos municípios** e foi elaborado por Alexandre Bossi Queiroz, que ressalta a importância da participação cidadã no acompanhamento das políticas públicas e propõe, como forma de maximizar tal participação, o trabalho em rede, especialmente a partir dos chamados "observatórios sociais". Com base em cuidadosa pesquisa empírica, o autor aponta o expressivo percentual de pequenos municípios que não possuem observatórios sociais, o que reduz de modo significativo as possibilidades de um controle social efetivo da gestão pública. De sua análise, resultam evidentes as enormes potencialidades de atuação dessas organizações sociais no âmbito das pequenas municipalidades, sobretudo em face da maior proximidade entre representantes e representados.

**Tributação e políticas públicas** dá título ao capítulo 10, de autoria de Bernardo Motta Moreira, Carolina de Miranda Pires Resende Rodrigues e Isabella Carvalho Moreira. O estudo salienta o duplo papel da tributação, que, além de constituir a principal fonte de receita estatal, indispensável para a implementação das políticas públicas, opera ainda como importante mecanismo de intervenção estatal no domínio econômico, fomentando ou

desestimulando determinados comportamentos e práticas dos agentes econômicos. Os autores se voltam para essa segunda dimensão da tributação e procedem a uma profunda análise dos requisitos constitucionais e legais para a concessão de benefícios fiscais, como isenções, anistias, entre outros, e enfatizam a relevância do Legislativo na outorga desses benefícios.

O capítulo final é da lavra de Érika Reis, Maria Regina Magalhães, Mário César Rocha e Paulo Scofield e é intitulado **Sistemas de monitoramento e avaliação: informações para o aprimoramento da gestão de políticas públicas e para o exercício de seu controle pelo Parlamento e pela sociedade**. Partindo da premissa de que a gestão da informação é tão ou mais importante que a tecnologia da informação, os autores empreendem uma detida análise do modo como se articulam e se complementam os sistemas de avaliação e monitoramento do Estado, com vistas à gestão e ao aprimoramento das políticas governamentais, à adequada alocação de recursos orçamentários e à provisão de informações necessárias à transparência e ao controle da gestão pública.

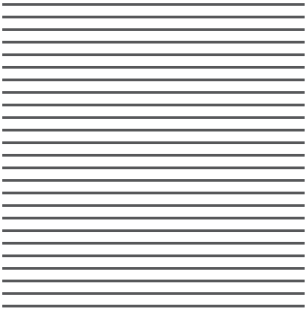
Eis, em linhas gerais, uma breve sinopse dos capítulos que compõem a presente obra. Uma boa leitura a todos!

**Os coordenadores**

# ORÇAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Wladimir Leal Rodrigues Dias*

*Doutor em Direito Público pela PUC-MG. Mestre em Administração Pública pela FJP. Consultor da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. Professor da Escola do Legislativo.



# 1. INTRODUÇÃO

Este capítulo tem por objetivo discutir políticas públicas e orçamento no contexto constitucional brasileiro. Inicia por breves considerações em torno de elementos históricos e conceituais, passa por uma discussão sobre a inserção desses conteúdos nos sistemas do Direito e da política e, nos tópicos finais, aborda questões específicas acerca da experiência brasileira.

O cenário no qual aparecem políticas públicas e orçamento público, tal como os concebemos hoje, é o das modernas sociedades, organizadas mediante processos de especialização e diferenciação. Sucessivos episódios de seleção e distinção conferem sentido e estruturam sistemas sociais e organizações, em um movimento de redução de complexidade. E é dentro dessa lógica que orçamento e políticas públicas vêm sendo estruturados, no seio do Estado moderno, em estreita ligação com os sistemas do Direito e da política.

Desde o seu aparecimento, o Estado moderno apresenta uma trajetória na qual sua estrutura recebe sucessivas mudanças adaptativas, a fim de lidar com a execução de funções sociais cada vez mais complexas. Atrelado ao campo político, o Estado tanto foi se moldando às possibilidades que a democracia representativa oferece quanto às consequências da expansão da cidadania, assim como aos imperativos da racionalidade

burocrática[1]. Nesse percurso, estruturou-se uma morfologia mais ou menos padronizada, vinculada a distinções semânticas, seleções de conteúdos e fixação de procedimentos que permitem a operatividade do ente estatal. As concepções presentes de orçamento e políticas públicas inserem-se nessa órbita.

Nos últimos séculos, consolidou-se uma forma de organização política composta por itens como constitucionalização, Estado de Direito, representação democrática, direitos de cidadania, separação de Poderes, entre outros, arranjados sob formas burocráticas, de índole racional-legal (WEBER, 1974, p. 162), operando como redutor de complexidade em uma sociedade tendente à hipercomplexidade. Saindo de um modelo original composto por desconfiança nos governos, crença na deliberação pública e proteção da propriedade privada (SUNSTEIN, 1993, p. 15), o Estado superou o paradigma liberal mediante a incorporação de estratégias intervencionistas, políticas de corte social-democrata, compromissos com uma visão de bem-estar social oposta à ótica tradicional (SUNSTEIN, 1993).

É no século XX, mormente após a II Guerra, que se estabelecerá o Estado Social como formação modelar (SILVA, 2013), influenciado, de um lado, pela heterodoxia econômica, cujo intervencionismo está no cerne do New Deal norte-americano, e, de outro lado, por propósitos redistributivos, vinculados a uma ideia de justiça social abraçada pelas democracias liberais do Ocidente como contraponto às políticas desenvolvidas pelos Estados do bloco comunista. (HOBSBAWN, 2000).

Há o deslocamento de um Estado mínimo, com orçamento restrito e orientado apenas por um sentido de equilíbrio entre receita e despesa, e com ausência do que, hoje, entendemos como políticas públicas, para o Estado-providência, capaz de intervir na economia para a correção dos defeitos do mercado e de gerar

1 Sobre a questão do Estado contemporâneo, ver, por exemplo, em Jessop (2007), Luhmann (2002) ou Pires (2011).

políticas públicas aptas a minimizar desigualdades e assegurar direitos de cidadania social (MARSHALL, 1950). A principal questão a sofrer a influência das políticas públicas e de uma nova concepção de orçamento é, portanto, a da inclusão, a comportar a ampliação de possibilidades em todas as esferas da vida social, expressada, por exemplo, em dinâmicas de abolição de vantagens e privilégios derivados da estratificação social, de democratização da atividade política, de ampliação e universalização de direitos ou de equiparação de oportunidades na economia.

Esse Estado expandido comportará, na prática, três formas distintas (ESPING-ANDERSEN, 1996); uma de corte liberal, objetivando auxiliar o mercado e atenuar suas falhas[2]; outra, oposta, que pretende substituir o mercado na medida do possível[3]; e uma terceira, mista, que, não sendo liberal, também não é concebida de forma universalista, mas corporativista[4] (SILVA, 2013). Na América Latina das últimas décadas, esse conflito entre diferentes opções levou a uma disputa entre os modelos neoliberal e social-democrata, com destaque para a universalização de serviços essenciais no Brasil após a Constituição de 1988 (ESPING-ANDERSEN, 1996).

É um Estado que passa a se organizar em torno de instrumentos de planejamento e programação governamental, podendo-se perceber uma relação direta entre políticas públicas e um esforço de efetividade de direitos inerentes à expansão da cidadania em sua dimensão social[5] (SUNSTEIN; HOLMES, 1999). Com efeito, não apenas aparece um vasto conjunto de políticas públicas decorrentes da experiência do Estado de bem-estar social

2 Por exemplo, os EUA, o Reino Unido e a Austrália.

3 Tipicamente utilizado nos Estados escandinavos.

4 Visto em países como França, Áustria ou Alemanha.

5 Sobre as dimensões da cidadania, ver em MARSHALL, T. H. **Citizenship and social class. Londres**: Bentley House, 1950. Para uma síntese da questão, ver DIAS, Wladimir R. **Sobre o conceito de cidadania e sua aplicação ao caso brasileiro.** Revista da Gestão Pública, n. 1, v. 1, 2007.

(STIGLITZ, 2015), como a própria concepção do que devam ser políticas públicas é gestada a partir desse momento.

Nesse sentido, políticas públicas assumem identidade conforme um dado registro semântico e se estruturam a expandir a racionalidade burocrática que orienta a administração pública contemporânea. Operando funcionalmente nos sistemas do Direito e da política, constituem "blocos de atividades realizadas pelo Estado, por meios normativos e materiais, entre os quais as atividades de planejamento, coordenação, programação, monitoramento, avaliação e controles, a envolver todas as funções estatais, legiferante, administrativa e jurisdicional" (DIAS, 2013, p. 52).

Concomitantemente à geração de políticas públicas como forma de promover cidadania e bem-estar social, maximizando capacidades de forma equitativa (SEN, 2000), surge uma nova forma de estabelecer e executar o orçamento público. O "orçamento-programa", que aparece nos EUA pelas mãos da Comissão Hoover, na década de 1940, é a primeira versão das mudanças decorrentes do Estado social no âmbito das finanças do Estado (SCHICK, 1966).

Se o orçamento do Estado liberal funcionava abrangendo percentuais mínimos da renda nacional (PIKETTY, 2014), tendo como beneficiários segmentos que demandavam proteção à propriedade privada e aos contratos, o do Estado social crescia em importância, estabelecido em torno de programas e políticas com o objetivo de intervir na economia e na realidade social. As novas formas de composição e manejo do orçamento público refletem um novo paradigma constitucional e são estruturadas em torno de uma visão ampliada das funções do Estado (LONGO; TROSTER, 1993, p. 17 et seq.). Fixa-se a ideia de um orçamento voltado para a realização das funções alocativa, estabilizadora e redistributiva.

Observe-se, então, que as noções contemporâneas de orçamento público e de políticas públicas têm origem na

passagem do Estado liberal para o social, a implicar a expansão e o aprofundamento da experiência de burocratização ocorrida no espaço público-estatal, ainda que a exigir a atualização constante de técnicas de gestão. Respondem, no âmbito da administração pública, a exigências próprias de uma modernidade que, ao atingir suas últimas fronteiras, busca converter o aparato racional-legal que a caracteriza em capacidades reflexivas adaptadas a contextos de crescente insegurança social e risco global.

Uma cena social caracterizada por diferenciação e especialização funcional e perpassada por incerteza e risco abre-se, contingente e paradoxalmente, à possibilidade de construções inovadoras, aptas a instaurar diferentes campos de disputa em matéria de políticas e de direitos, com a incorporação de novas estruturas, estratégias comunicativas e atores sociais. As formas atuais de orçamento e políticas públicas refletem a possibilidade de um sistema político mais permeável, dotado de vocabulário ampliado e perspectivas diversas, assim como um sistema jurídico a comportar reinvenções, com alargamento de suas possibilidades de ação, reconhecimento de fontes plurais e estabelecimento de novos direitos. Fundamentam-se mais em uma perspectiva emancipatória que na regulação social própria do Estado liberal, embora sejam objeto de permanentes disputas, enredadas nos limites próprios da hipermodernidade.

## 2. ORÇAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS NO ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL

A consolidação das políticas públicas como elemento estratégico da atividade estatal, associada aos desenvolvimentos da técnica orçamental, tem como consequências a possibilidade de intervenção estatal no domínio econômico, de políticas sociais com fins redistributivos, assim como de ampliação da democracia

e da cidadania. Não obstante, implica a incorporação da matéria, originalmente circunscrita ao plano político, ao sistema do Direito.

Políticas públicas e orçamento passam por uma trajetória de sofisticação e refinamentos, como respostas jurídicas, políticas e administrativas a uma percepção crescente acerca de questões sociais merecedoras de ação governamental (ESCOREL, 1999). Especialmente nos países postados na periferia do capitalismo global, nota-se que benefícios decorrentes do crescimento econômico não foram equitativamente distribuídos pela sociedade (RACZYNSKI, 1999). A procura de alternativas passa, então, pelo espaço das políticas públicas, que devem ser confeccionadas para enfrentar questões como pobreza, exclusão social e desigualdades[6].

O ponto fundamental é o adequado equacionamento da tensão entre os interesses do capitalismo liberal e as exigências do Estado social, a qual é amplificada em sociedades como a brasileira, formada sob a lógica de um sistema social estratificado, no qual os direitos foram direcionados pelo Estado de forma seletiva, não jurídica, com o fim de aplacar o conflito social e fomentar o sistema econômico. A juridicização de orçamento e políticas públicas aparece de forma estratégica, a estabelecer um acoplamento entre Direito e política que suporte as necessidades de substituição de uma ordem excludente e regulatória por outra inclusiva e emancipatória (SANTOS, 2003b).

Concretamente, Piketty (2014) evidencia ter havido decréscimo dos índices de desigualdade de renda e distribuição da riqueza no século XX, seguido por sua retomada no século XXI, a partir da reação neoliberal iniciada nos anos 1970. O autor recorda que a

6 Raczynski (1999) aborda a trajetória percorrida pelas políticas sociais no último século, destacando os três modelos principais, historicamente fixados na esfera das políticas sociais realizadas na América Latina, enfocando, ainda aspectos conceituais da pobreza, em suas múltiplas dimensões e em perspectiva histórica, correlacionadas com modelos de políticas públicas mais ou menos contundentes.

inserção das políticas públicas nas finanças do Estado só acontece, exatamente, a partir do século XX, especialmente após o ciclo que envolve duas grandes guerras e a pior crise do capitalismo, nos anos 1930.

Piketty (2014, p. 467) salienta, ainda, que, "a redistribuição moderna é construída em torno de uma lógica de direitos e um princípio de igualdade de acesso a certo número de bens julgados fundamentais". Por isso, historicamente, o Estado social investiu, especialmente, em políticas de educação, saúde, previdência e assistência, com resultados satisfatórios nos países centrais do capitalismo.

No período mais recente, todavia, ainda que, desde a década de 1980, tenha se registrado estabilidade entre arrecadação e despesa com políticas públicas, nos países ricos (PIKETTY, 2014, p. 463), intensificou-se a dinâmica das desigualdades, levando à indagação acerca de que "políticas públicas permitiriam regular de maneira justa e eficaz o capitalismo patrimonial e global" que caracteriza o nosso início de século (PIKETTY, 2014, p. 459).

Trata-se de questão que passa pelo reconhecimento do orçamento público, instrumento de Direito Financeiro e finanças públicas, como elemento de coordenação das políticas públicas, em razão do seu potencial de eficiência social e econômica (PIKETTY, 2014, p. 462). A situação atual nos países desenvolvidos revela que a maior parte da despesa com políticas públicas atende a rubricas no âmbito da saúde e da educação, oscilando em torno de 10 a 15% da renda nacional. Percentual semelhante é usado em políticas de seguridade e assistência social, a perfazer um conjunto de despesas sociais em torno de 25% a 35% da renda nacional (PIKETTY, 2014, p. 465-466).

No caso brasileiro, as últimas décadas mostram o crescimento da despesa com políticas sociais, na esteira dos direitos de cidadania e projeções de políticas públicas estabelecidos na Constituição de 1988. Todavia, o período recente registra um

aumento significativo da despesa relacionada a políticas públicas próprias do Estado liberal, notadamente as vinculadas ao sistema de justiça[7], desde os anos 1990, e, neste século, as de segurança pública[8], a evidenciar certa disputa entre uma concepção social-democrata, includente, de políticas públicas, e outra, neoliberal, excludente, de matiz criminal e repressiva.

A experiência brasileira confirma que, na medida em que as políticas públicas podem ser associadas a um conceito ampliado de cidadania (DIAS, 2015) e convertidas em instrumentos de justiça social, sobressaem duas questões centrais das sociedades modernas, quais sejam o alargamento da participação política e a distribuição mais equitativa da riqueza disponível (SANTOS, 1994). A seletividade na distribuição de direitos e na implementação de políticas públicas expressou, historicamente, um padrão de estratificação social rigidamente sedimentado, em benefício da manutenção de privilégios das elites. No Brasil, quando governos produziram importantes decisões de política social, com a introdução de políticas públicas tendentes a universalizar direitos e realizar justiça social, quer sob pressão popular, quer em movimento antecipatório, a sociedade esteve sujeita a retrocessos na ordem política (SANTOS, 1994). A índole progressista e inclusiva da Constituição de 1988 não foi capaz de fomentar uma democracia de alta intensidade (SANTOS, 2008)[9], e suas políticas

7 Incluem-se, neste item, os órgãos do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública e da Advocacia Pública. Ver, por exemplo, em DA ROS, Luciano. O custo da justiça no Brasil. **Newsletter do Observatório das elites políticas e sociais no Brasil**, n. 2, v. 9. Curitiba: UFPR, 2015.

8 Ver, entre outros, em FANTIN, F.; VOLPE, R. **A crise na segurança pública brasileira e a intervenção federal no Rio de Janeiro:** aspectos fiscais e estruturais. Brasília: Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamentos e Fiscalização Financeira. Brasília, 2018. Ver, também, os Anuários de Segurança Pública, publicados pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

9 Para o autor, uma distinção que pode ser feita sobre as democracias modernas é entre as de "baixa intensidade", ligadas ao modelo hegemônico de democracia representativa liberal, e as de "mais alta intensidade", caracterizadas pela expansão da cidadania, universalização de políticas, descentralização do poder e participação popular nos processos decisórios na esfera pública, em especial na seleção de políticas públicas e na alocação de recursos orçamentários (SANTOS; AVRITZER, 2005).

mais avançadas têm a marca da ambiguidade, ainda que caiba o argumento segundo o qual a sociedade brasileira teria chegado a um ponto em que nem será possível o desenvolvimento econômico e social sem a livre expansão da cidadania, nem haverá estabilidade democrática sem substancial redução das presentes iniquidades sociais (SANTOS, 1994).

O orçamento público fica em meio a essa tensão, dependente do processo de decisão política (LONGO; TROSTER, 1993, p. 65), que, entretanto, deve ocorrer conforme o Direito (DIAS, 2011). Segundo Schick (2004), as funções-chave de um orçamento são as relativas a estabilização fiscal, alocação de recursos em programas governamentais prioritários e disponibilização eficiente de serviços públicos, a refletir as preferências dos cidadãos e responsabilizar os agentes dedicados a sua execução. Segundo esse autor, o orçamento "interliga os domínios político e administrativo do governo", e a instrumentalidade da peça orçamentária relativamente à consecução de políticas públicas é evidente (SCHICK, 2004).

Verifica-se, de maneira sintética, que, ao absorver políticas com fins de intervenção econômica e redistribuição de renda e benefícios sociais (LONGO; TROSTER, 1993, p. 50), o orçamento passa por distintas fases, a saber: inserção na agenda pública; procedimento interno, com confecção dos instrumentos orientadores e verificação de normas legais e medidas administrativas; confecção da política pública e sua inserção nas leis de planejamento e orçamento; etapas de execução e de monitoramento; e fase de autoalimentação do processo, com balanços e reinserção na agenda pública.

Como aponta Rua (2001), as políticas públicas (*policies*), derivam da atividade política (*politics*), e compreendem um processo decisório que determina a alocação imperativa de

valores orçamentários[10]. O orçamento é a ponte a permitir que a escolha política se torne política pública administrada (SCHICK, 2004, p. 82). Juridicamente orientado na ordem constitucional brasileira (SCAFF, 2019), viabiliza a execução das políticas contidas no Direito e no planejamento de governo.

Políticas públicas apresentam um ciclo que também se inicia com a inserção de uma necessidade social na agenda pública, seguindo-se a distinção de soluções e a confecção de alternativa conveniente. Depois, tem-se a estruturação da administração pública para colocar em prática a política, a execução orçamental em sentido estrito, e, como consequência, uma fase de acompanhamento e outra de avaliação (GARCIA, 2016, p. 14).

De fato, políticas públicas aparecem, hoje, como elemento jurídico a induzir, orientar e condicionar a governança estatal (MASSA-ARZABE, 2006), estando essa juridicidade em consonância com a ideia de planificação e de boa governança, em um "Estado de Direito Social", no qual os direitos sociais emergem de uma visão mais igualitária de convívio social e funcionam como "elemento fundante da democracia" (GARCIA, 2009, p. 85).

Pode-se compreender o tratamento atualmente conferido a orçamento e políticas públicas na esteira de um movimento amplo de renovação dos processos de decisão política, com ampliação da liberdade cidadã e da participação comunitária na esfera pública (GIDDENS, 2001, p. 40), induzindo a atualização do tradicional Estado de bem-estar, mediante a incorporação dos seguintes elementos: o ritmo em que aparecem riscos e inovações no mercado; as necessidades inerentes à solidariedade social e à reconstituição de laços comunitários; o trabalho com

10 Conforme referi anteriormente (DIAS, 2011, p. 142), a tradição americana diferencia "os termos 'polity', 'politics' e 'policy'. 'Polity' refere-se à dimensão institucional do sistema político-administrativo, tal como definida em regras jurídicas. 'Politics' dá a dimensão processual da política, tratando dos meios utilizados para se estabelecer os objetivos e decisões atinentes à persecução do interesse público pelo Estado. 'Policy' se refere aos conteúdos concretos dos programas políticos determinados", as políticas públicas.

preferências endógenas, sabendo que crenças, comportamentos e preferências dos indivíduos são condicionados, entre outros, pelo comportamento do governo e pelas próprias políticas públicas via alocação de recursos orçamentários; a justiça social e as necessidades relacionadas ao ciclo da vida e aos compromissos intergeracionais (STIGLITZ, 2015).

## 3. AGENDA PÚBLICA E DECISÃO POLÍTICA

Uma política pública envolve certas distinções normativas, entre as quais valores e diretrizes, públicos, programas e atividades, objetivos e metas. Compõe-se, ainda, de quatro elementos básicos, quais sejam, o institucional, pois é elaborada ou decidida por autoridade formal legalmente constituída no âmbito da sua competência e é coletivamente vinculante; o elemento decisório, por abarcar um conjunto de escolhas relativas à recolha de necessidades, percepção de problemas e definição de estratégias, meios, finalidades, alcance e temporalidades; o elemento comportamental, porque sempre implica ação ou inação, jurídica e politicamente condicionada; o elemento causal, porque os produtos das ações têm efeitos na sociedade (GARCIA, 2016, p. 12).

A inserção de problemas públicos na agenda estatal aspira à transformação de determinadas preferências encontradas em dado segmento da arena política em políticas públicas, exequíveis mediante o orçamento anual. Verifica-se nesse campo a existência de certa tensão entre as relações travadas entre sociedade e Estado, e entre atores que se movem no seio dele. O processamento de demandas oriundas de compromissos jurídicos, planejamento prévio e pressão social e política tem como filtros as preferências de atores políticos relevantes e as imposições do procedimento burocrático, ambos firmados em torno de concepções mais ou

menos largas de bens públicos, privados ou de grupos (KRAAN, 1996).

Remetente e destinatário de políticas públicas se relacionam no espaço público, oferecendo a possibilidade de uma agenda pública matizada, cuja dimensão será estabelecida em função dos conflitos e das capacidades em jogo (MENY; THOENIG, 1992). Também é considerável o papel desempenhado pelos recursos disponibilizados, já que maiores recursos tendem a compatibilizar maior quantidade de conflitos de interesses e a agregar maior base de apoio.

Ressalte-se, para a formação da agenda de políticas públicas, a importância de haver clareza de posições no jogo político, bem como de se reconhecer a instabilidade inerente à política e a improbabilidade do consenso puro (MOUFFE, 200b). "A distinção entre governo e oposição é o fundamento da democracia" (BARALDI, 1996, p. 129), e a procedimentalização do conflito comparece como limite estrutural para o sistema político.

Políticas públicas devem emergir do Direito, especialmente dos compromissos constitucionais estabelecidos, e das disputas políticas, tanto mais importantes quanto maior for a escassez de recursos. Nem todas as políticas públicas estão disponíveis, razão pela qual a formação da agenda pública opera mediante processos políticos de filtragem, sob restrições que a juridicidade da matéria opõe à escolha livre da maioria governante.

A escolha de políticas públicas envolve complexidade e nuanças derivadas dos interesses que atinge e das relações que envolve. Por isso mesmo, deve partir de um escalonamento de prioridades, a refletir programas políticos, possibilidades jurídicas e capacidades administrativas e financeiras (MENY; THOENIG, 1992). Políticas públicas refletem decisões dos atores governamentais (DYE, 1981), são consolidadas em um programa de ação governamental e incidem sobre certo segmento da sociedade ou espaço geográfico. De uma maneira geral, uma

política pública se assenta sobre cinco características, a saber, um conteúdo, um programa, uma orientação normativa, um fator de coerção e uma competência social (MENY; THOENIG, 1992).

É saliente, portanto, o aspecto macro de uma política pública, que opera a partir de marcos gerais, bem como uma orientação teleológica evidente, fundada sobre valores que informam a atividade pública em dado contexto, um raio social de incidência e um conteúdo concreto, identificado nos meios orçamentários mobilizados para sua geração. Além disso, deriva de autoridade que deve possuir legitimidade e, por via de consequência, poder de coerção, isto é, de meios para fazer valer suas decisões. O impacto social de uma política pública indica seus níveis de adequação e eficiência, tendo em vista, também, o comportamento de quem a executa e de quem a recebe, bem como o contexto em que ela se insere.

As escolhas orçamentárias em matéria de políticas públicas levam, ainda, à questão do possível orçamentário. Trata-se de construção teórica, com origem no Direito alemão, segundo a qual a despesa pública é condicionada pela suficiência de recursos, os quais devem ser alocados na lei orçamentária pelos poderes políticos, ficando as prestações positivas derivadas de políticas públicas sujeitas à reserva do possível, indigitada como limite de fato e de direito. Muito explorado nos casos de controle judicial de políticas públicas, opõe os que percebem como inafastáveis os direitos oriundos de prestações devidas aos cidadãos nas normas de políticas públicas aos que defendem a prioridade das possibilidades orçamentárias sobre o direito subjetivo.

De uma maneira pragmática, pode-se admitir uma posição intermediária, segundo a qual a reserva do possível não pode alcançar os fundamentos indutores das políticas públicas e a capacidade de escolha sobre a destinação das verbas públicas, mas também não pode ser afastada nos casos de incapacidade orçamental, hipótese em que cumpre reconhecer que uma

política pública é mais que a soma de direitos individuais a prestações estatais e que pode acontecer de, se todos os destinatários individuais de políticas públicas requererem seus pretensos direitos subjetivos, o Estado não ter como dar conta da demanda. Por imposição lógica e material, isso implica reconhecer que o orçamento possível é um orçamento limitado e que um dos méritos de um bom orçamento é espelhar prioridades em matéria de políticas públicas, derivadas de discussões socialmente ampliadas e do reconhecimento de que qualquer seleção feita nesse campo representa compromisso político com consequências jurídicas.

## 4. DIREITO, ORÇAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Políticas públicas e orçamento do Estado são matérias afetas ao sistema jurídico. Dessa constatação resultam determinadas consequências. Afinal, conquanto o Direito moderno possua uma origem subordinada à economia capitalista e vinculada a processos de dominação de classe, a experiência vivida sob o Estado-providência demonstrou serem possíveis cenários em que o Direito não apenas opera de forma menos condicionada, mas pode funcionar assumindo um papel ativo, dotado de conteúdos emancipatórios e inclusivos (NEUMANN, 1968, 1986).

Sob tal perspectiva, é possível, mediante atribuição formal de direitos, estabelecer, no sistema jurídico, disputas em torno de políticas públicas e recursos orçamentários. Acoplado estruturalmente ao sistema político, o Direito comparece alargado em estruturas e capacidade linguística, a albergar diferentes práticas discursivas, nas quais a articulação de contranarrativas e novos vocabulários torna o processamento do conflito contingentemente disputável. Tem-se um Direito não necessariamente a serviço das elites, mas passível de operar seleções e distinções diversas das encontradas na tradição moderna, admitindo demandas por

inclusão e estratégias de "compensação da diferenciação"[11], especialmente em uma sociedade como a brasileira, na qual sistemas sociais especializados e diferenciados convivem com resquícios de formas anteriores de estratificação social.

O ponto de partida para uma compreensão da juridicidade da matéria é a Constituição de 1988. Nas modernas democracias, as definições em torno de programação governamental e políticas públicas são perpassadas por um sentido de constitucionalidade (FEREJOHN; PASQUINO, 2003, p 23). Normas de hierarquia superior condicionam as opções de legisladores e administradores, seja induzindo comportamentos, seja limitando ou simplesmente vedando determinadas possibilidades. Há um comprometimento jurídico e político prévio, induzido pela "ideologia constitucional", a comportar uma "busca da transformação do status quo econômico e social" (BERCOVICI, 2006, p. 145).

Na ordem constitucional brasileira, o processo de estruturação da juridicidade das políticas públicas percorre o ordenamento jurídico de várias maneiras, conforme observado a seguir:

> Os contornos gerais da juridicidade das políticas públicas se mostram a partir de uma principiologia que interage com a produção normativa, mas também na configuração de um espaço de macrojuridicidade, que se consubstancia em vasta legislação, a definir tanto orientações e diretrizes permanentes, quanto planos temporários e meios para cada exercício fiscal. Tem-se, contando com esse programa normativo, múltiplas possibilidades de concretização jurídica das políticas públicas, alcançando alternativas e os limites da discricionariedade (DIAS, 2013, p. 53).

11 Sobre a questão, ver em Luhmann (2002, 2007).

Note-se que a juridicidade das políticas públicas realiza uma dupla função. Por um lado, orienta o processo decisório no interior da administração pública; por outro, permite controles ampliados sobre a ação governamental (VALLE, 2009). O ponto distintivo, fonte de dificuldade para o operador do Direito, é, exatamente, a macrojuridicidade da matéria, observe-se:

> Note-se que se trata de conteúdo macrojurídico, uma vez que a complexidade das relações que constrói obriga o olhar geral, capaz de enxergar sentido em programas, atividades e projetos concatenados e orientados para determinada finalidade. Políticas públicas, neste aspecto, não se confundem com atos, procedimentos ou contratos administrativos, embora tais elementos concorram para sua implementação. No entanto, da mesma maneira que deles se distingue, uma política pública somente pode receber cuidado jurídico se analisada em sua integridade, não sendo possível se afirmar, então, que a juridicidade das políticas públicas se resuma a um somatório de atos administrativos.
>
> A abordagem jurídica das políticas públicas evidencia não apenas uma atividade governamental sujeita a controle de juridicidade, mas um elemento da administração pública próprio do ambiente que se forma nos termos da nova gestão pública, com o modelo burocrático assimilando ideais de "accountability" e governança, bem como substituindo os tradicionais controles de meios por macrocontroles de resultados.
>
> [...]
>
> De uma maneira sintética, pode-se afirmar que as opções políticas nesse modelo constitucional de-

> mocrático deverão ser filtradas pelo direito. O direito opera, neste caso, como redutor da complexidade e coloca em termos mais claros e passíveis de controle ações originariamente processadas pelo código do poder político. Trazer determinado conteúdo do sistema da política para o do direito significa, especialmente em um ambiente democrático, proporcionar uma disputa em termos de um código distinto, no qual o poder não é mais o elemento distintivo, mas o direito, a identidade jurídica ou não de uma decisão (DIAS, 2013, p. 230-231).

Sintomaticamente, o Direito brasileiro oferece uma estruturação complexa dessa matéria, atrelando planejamento, orçamento e políticas públicas a uma rede normativa que parte do texto constitucional. Nos fundamentos da República e nos objetivos fundamentais[12] estão suas bases orientadoras. Edificada sobre o paradigma do Estado Democrático e Social de Direito, a Constituição de 1988 é clara em seus compromissos primordiais, podendo-se afirmar que "não somente predefine políticas públicas, como, entre elas, prioriza as políticas sociais" (DIAS, 2011, p. 249).

Cabe o reconhecimento de certo dirigismo constitucional sobre as políticas públicas (BRITTO, 2003), corolário de uma opção pela expansão da cidadania em todas as suas dimensões (COMPARATO, 1985, p. 409). Em extensos e, por vezes, minuciosos dispositivos, a Carta da República orienta a sistematização de políticas públicas, com os direitos a elas inerentes, determinando, ainda, um esquema de planejamento e orçamento públicos no qual as funções de alocação, estabilização e redistribuição se alinham sob essa racionalidade[13].

12 Arts. 1º e 3º da Constituição do Brasil.

13 Por exemplo, com a função expressa de redução de desigualdades inter-regionais (art. 165, § 7º).

É, também, do Diploma constitucional que podem ser extraídos os princípios fundamentais das políticas públicas:

> Os contornos gerais da juridicidade das políticas públicas se mostram a partir de uma principiologia que interage com a produção normativa, mas também na configuração de um espaço de macrojuridicidade, que se consubstancia em vasta legislação, a definir tanto orientações e diretrizes permanentes, quanto planos temporários e meios para cada exercício fiscal. Tem-se, contando com esse programa normativo, múltiplas possibilidades de concretização jurídica das políticas públicas, alcançando alternativas e os limites da discricionariedade. Perceba-se que a juridicidade das políticas públicas se funda no Estado democrático de direito, e que, sob o princípio democrático e suas derivações que conformam o regime jurídico administrativo, observamos tanto um princípio do interesse público, quanto um princípio da juridicidade (DIAS, 1999), que devem pautar as atividades administrativas do Estado. A esses princípios se juntam outros, notadamente no caso brasileiro, em cujo ordenamento estão, em grande parte, positivados (DIAS, 2013, p. 56).

Cumpre reafirmar os princípios que fundamentam o Direito das políticas públicas (DIAS, 2011, p. 233), a começar pelo princípio do interesse público. Síntese entre republicanismo e democracia, tal princípio torna a busca pelo interesse geral o ponto central dessas políticas, proibindo, ao mesmo tempo, qualquer desvio tendente a conferir tratamento particularizado ou privilegiado a quem quer que seja. Na sequência, cabe a referência ao princípio

da legalidade ou da juridicidade, impondo ao manejo das políticas públicas absoluta sujeição ao Direito[14].

Segue-se o princípio da impessoalidade, inerente ao do interesse público e decorrente do princípio da igualdade, que exige políticas de alcance geral ou coletivo, conforme o Direito, proibidos favoritismos, privilégios ou perseguições. Obriga não só a que a administração aja despida de motivação subjetiva ou fim particularista, mas que programas e atividades governamentais possuam adequação em face de uma dada situação concreta (DIAS, 1999, p. 110-111), especialmente sob as "complexas teias de relações jurídicas engendradas pelas políticas públicas" (DIAS, 2011, p. 233).

Igualmente importantes são os princípios da publicidade, da moralidade e da eficiência. O da publicidade determina aos órgãos estatais dar amplo conhecimento de suas ações à sociedade. É um dos princípios mais negligenciados em matéria de orçamento e políticas públicas, já que, raramente, governos explicitam com clareza sua programação, o que é facilmente visto na inocuidade e hermetismo da maioria dos planos plurianuais e orçamentos públicos, leis a partir das quais as políticas públicas deveriam tomar corpo. Os princípios da moralidade e da eficiência atrelam as ideias de governo honesto e de definição de metas e resultados nas políticas públicas compatíveis com os recursos disponibilizados. Também neste ponto, a ligação entre orçamento e políticas públicas é completa, já que é na experiência orçamentária que tais aspectos podem ser evidenciados.

Por fim, "se aplicam às políticas públicas dois princípios específicos, os da responsabilidade social e da sustentabilidade[15], assim como outros três vinculados às condições gerais de sua efetividade", o da macrojuridicidade, o da motivação e o da

14 Ver em Dias (1999, p. 91 e 95-97).

15 Ver, sobre o tema, em Canotilho (2003), Bosselman (2008), Kahl (2008), Frenzel (2005) e Freitas (2007).

razoabilidade (DIAS, 2011). A ordem constitucional brasileira estatui o comprometimento do Estado com políticas sociais e ambientais, assim como veda intervenções pontuais em matéria de políticas públicas. Obriga, ainda, que as políticas públicas tenham "justificação adequada, inclusive com a apresentação de amplos diagnósticos, projeções e metas", a fim de motivar com clareza e solidez as opções que encerram, permitindo que cheguem ao conhecimento geral e sejam alvo de fiscalização e controles (DIAS, 2011).

Também na Constituição aparecem os contornos do ciclo orçamentário[16] , a integrar planejamento plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual, todos previstos no art. 165[17]. O art. 165, § 1º, da Constituição estatui, ainda, que "a lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada". Recentemente, pela Emenda Constitucional nº 102, de 2019, determinou o art. 165, § 10, que "a administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade". Essa execução deverá ocorrer de forma "equitativa", nos termos de lei complementar, conforme o § 9º, III, do mesmo art. 165.

Importantes na ordem jurídica brasileira, também, são as normas, de caráter infraconstitucional, que tratam de políticas públicas – de âmbito nacional, regional ou sistêmico – , dos planos setoriais, ou que fornecem diretrizes para a realização de políticas

16 Ver a esse respeito no capítulo 8.

17 Em Minas Gerais, a Constituição acrescenta uma lei de planejamento alongada, decenal, o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (arts. 154 e 231).

públicas[18]. Trata-se de um arcabouço normativo que evidencia o aprofundamento do processo de juridicização das políticas públicas e que se une às leis de planos e orçamentos, nos quais normas programáticas devem ser densificadas.

Programação governamental estabelecida em lei, o plano plurianual e as leis de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual devem apresentar, partindo de elementos mais gerais até os mais específicos, quantitativa e qualitativamente, as políticas públicas (DIAS, 2011). O orçamento indica um plano de governo, expressão de disputas políticas (BALLEIRO, 1987, p. 395), contudo, é, igualmente, norma jurídica em sentido próprio, ainda que especial por seu conteúdo, função e temporalidade. É pela produção da lei orçamentária que demandas sociais são filtradas pela agenda pública e, mediante processo de decisão política, juridicamente orientado, atendem necessidades públicas (ASSONI FILHO, 2009, p. 203). Nenhum planejamento é neutro, mas expressão de opções políticas, seleção entre alternativas (BERCOVICI, 2006), as quais são consolidadas em um programa de trabalho (CONTI, 2009, p. 97 e 102)[19].

O orçamento público é justamente esse programa (CONTI, 2009, p. 32) no qual as políticas públicas devem ser percebidas

18 Tome-se, como exemplos, as leis nº 6.938/81, que define a Política Nacional do Meio Ambiente; nº 8.080/90, que organiza o SUS; nº Lei 8.742/93, que organiza o SUAS; n.° 10.172/2001, que dispõe sobre o Plano Nacional de Educação; n.° 11.326/2006, que estabelece diretrizes para a política de agricultura familiar.

19 Sob este sentido de juridicidade e legitimidade, pode-se questionar a constitucionalidade da desvinculação de receitas orçamentárias DRU (prorrogada pela EC 93, de 2016). Criada em 1994 e prorrogada sucessivamente, mediante emendas à Constituição, a DRU é um mecanismo que permite ao Poder Executivo utilizar, livremente, até 30% de toda a receita tributária vinculada a fundos ou despesas, o que, evidentemente, rompe com a lógica de um planejamento orientado a políticas públicas, estabelecido no texto constitucional originário. Sobre o caso, ver em PINTO, E. G. Inconstitucionalização do réquiem para o orçamento da seguridade social. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2017-mar-28/contas-vista-inconstitucionalizacao-requiem-despesas-seguridade-social; CALDAS, E. F. S. A inconstitucionalidade da DRU e sua extensão a Estados, Distrito Federal e Municípios. Disponível em: https://jus.com.br/artigos/66918/a-inconstitucionalidade-da-dru-e-sua-extensao-a-estados-distrito-federal-e-municipios.

de maneira clara e sistematizada, o que ainda é um desafio para a legística. De fato, inúmeros e persistentes problemas perpassam a experiência de planejamento governamental no País[20], devendo-se registrar o baixo desempenho institucional verificado nesse campo[21]. Apesar dos ditames constitucionais e do que prevê a Lei 4.320 e a Lei de Responsabilidade Fiscal, os regimes de elaboração, discussão política – inclusive a admissibilidade de emendas parlamentares –, aprovação e execução das leis de planejamento e orçamento apresentam percalços de toda sorte. O dever de adequação na estimativa de receitas e despesas, bem como o necessário financiamento de políticas referentes a direitos fundamentais e cidadania não ocorrem na prática. Tanto se faz necessária a especificação e densificação de ações, programas, projetos, parâmetros e metas, a configurar políticas públicas no texto orçamentário, quanto a repressão a condutas antijurídicas nessa área, tais como o orçamento inflado, as emendas personalizadas e clientelistas, as suplementações exageradas e o hermetismo orçamental que faz do princípio da publicidade letra morta nesse campo.

Cumpre assinalar que a estruturação jurídica das políticas públicas e, especialmente, dos orçamentos, é orientada por normas específicas de Direito Financeiro. A mais importante delas é a Lei nº 4.320, com normas gerais em matéria de planejamento, orçamento e finanças públicas, que demarca, no Brasil, a adoção

---

20 Apesar das inovações constitucionais no campo do planejamento e orçamento, e de investimentos feitos por inúmeros setores no poder público nessa área, remanescem inúmeros problemas de concepção e efetividade. Ver, por exemplo, em GONÇALVES, R. G.; PAIVA, R. V. C. Estratégias de difusão e difusão de estratégias: reflexões sobre modelos de planejamento. *In:* CABRAL, E. E. S.; SOUZA NETO, J. C. (orgs.). **Temas do desenvolvimento**: reflexões críticas sobre inovações sociais. São Paulo: Expressão e Arte, 2009.

21 Ver em CARDOSO JUNIOR, J. C.; SANTOS, E. V. Planejamento governamental e aparato burocrático no governo federal brasileiro: disjuntivas críticas e baixo desempenho institucional – questões para uma agenda de pesquisa e intervenção. *In:* Pires, Lotta; Oliveira (orgs.) **Burocracia e políticas públicas no Brasil:** interseções analíticas. Brasília: IPEA/ENAP, 2018.

do orçamento-programa, deslocando a ênfase do que se gasta para o que se realiza (RABELO, 1979).

Na sequência, há a Lei Complementar nº 101 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que, a par de valorizar os instrumentos de planejamento e gestão das finanças públicas, estabelece severas restrições ao poder de gasto da administração, a limitar o critério político de decisão da despesa, além de investir em controles, especialmente quando se refere a sistema de custos, controle da gestão fiscal e rotina de prestação de contas (MOTTA, 2001, p. 121-123).

Acresça-se uma menção à Resolução nº 42, do Senado, que implantou a Instituição Fiscal Independente, inspirada no CBO americano (Congressional Budget Office) e no OBR do Reino Unido (Office for Budget Responsibility)[22]. E, ainda, normas regulamentares dos tribunais de contas e do Ministério da Fazenda.

Mencione-se, adicionalmente, que o projeto de lei que contém a nova Lei das Finanças Públicas[23] incorpora importantes mudanças em face da sistemática atual. Primeiro, ao introduzir o vínculo entre planejamento e programa de governo do candidato, inclusive com antecipação da vigência do plano plurianual, que passa a ser compatível com o plano político escolhido pelo eleitor. Segundo o art. 6º do projeto, "o plano plurianual tomará por base o plano de governo do candidato eleito chefe do Poder Executivo e será estruturado por programas, que deverão contemplar todas as despesas associadas ao atendimento de seus objetivos".

A segunda mudança importante refere-se à menção expressa a políticas públicas. O conceito de programa passa a ser

22 Resolução Senado nº 42, de 2016.

23 Projeto de Lei Complementar do Senado (PLS) nº 229, de 2016, de autoria do Sen. Tasso Jereissati. Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 295, de 2016, na Câmara dos Deputados.

atrelado às políticas públicas (art. 2º, II), sendo um "instrumento organizado por recortes selecionados de políticas públicas que expressa e orienta a ação governamental para a entrega de bens e serviços à sociedade". E estabelece-se a necessidade de monitoramento e avaliação de políticas públicas e de sua articulação com o ciclo orçamentário, para fins de "aperfeiçoar as políticas públicas, aferindo eficiência, eficácia e efetividade" (art. 76).

Também no campo das proposições normativas tendentes a alterar o atual regime jurídico financeiro, merece destaque o pacote de propostas denominado "Agenda de Transformação do Estado", apresentado pelo Poder Executivo ao Senado Federal em novembro de 2019. Em sentido diverso da orientação constitucional de 1988, esse conjunto de medidas, de natureza constituinte e legiferante, tem por escopo diminuir a intervenção do Estado na vida social, restringindo políticas públicas e gestão estatal, extinguindo planejamento e flexibilizando o orçamento, assim como aprofundando medidas de responsabilidade fiscal e alterando o pacto federativo[24]. A criação do Conselho Fiscal da República, dotado de prerrogativas extensas, não apenas altera a estrutura do Estado, mas sobretudo simboliza a lógica ultraliberal a guiar orçamento e políticas públicas, mediante a primazia dos imperativos de ajuste fiscal sobre as demais dimensões da esfera pública.

24 Apesar de o pacote vir com um discurso de descentralização e de reforço do pacto federativo, pode-se perceber, entremeados a medidas desse naipe, propostas centralizadoras, como o reforço ao poder do Tribunal de Contas da União em detrimentos dos Tribunais estaduais. Entre as principais medidas nesse campos, saliente-se a transferência de royalties e participações especiais a todos estados e municípios; a União passa a não atuar como fiadora de Estados e Municípios, ressalvadas as garantias em face de organismos internacionais; ficam proibidas operações de crédito entre entes da federação, inclusive por instrumentos indiretos; a União ficará impedida de conceder várias formas de ajudas aos Estados e municípios; Estados e municípios passam a receber toda a arrecadação do salário-educação e a definir o uso de tais recursos; Município com menos de 5.000 habitantes e arrecadação própria menor que 10% da receita total será extinto; será limitada a possibilidade de criação de municípios novos.

No âmbito do rigor fiscal, cabe citar a previsão gatilhos em casos de "crise fiscal", com instrumentos como o ajuste de contas obrigatório pelo ente público quando a soma das despesas atingir 95% da receita. Nesse caso, haveria 12 meses para tal ajuste, após o qual se seguiriam restrições às carreiras do servidor e proibição de concurso público, podendo chegar ao corte de até 25% dos salários do funcionalismo. Outros exemplos são o condicionamento da eficácia de leis e decisões judiciais a expressa previsão orçamentária e a imposição de limites para a concessão de benefícios tributários, os quais devem ser avaliados a cada quatro anos.

Importante modificação prevista é a extinção do plano plurianual, com a introdução do orçamento plurianual, cujas bases serão definidas na legislação infraconstitucional. Programas e obras ganham previsão no orçamento, a fim de evitar interrupção em seus fluxos dos recursos. Direitos sociais e respectivas políticas públicas passam a se submeter ao chamado equilíbrio fiscal intergeracional. O esvaziamento de tais políticas é, ainda, expresso em medidas como a mescla entre os percentuais mínimos estabelecidos na Constituição para o financiamento da saúde e da educação, com a possibilidade de compensação recíproca. Além disso, despesas obrigatórias serão desindexadas em casos de emergência fiscal, exceto benefícios previdenciários e o benefício de prestação continuada (assistencial).

Por fim, cumpre mencionar o sistema de controles existente. Independentemente de propostas de mudanças que podem se efetivar ou não, em face do orçamento em execução cabem controles internos e externos, dos quais o mais relevante é o clássico controle parlamentar (GAMEIRO, 2004), no Brasil realizado pelo Poder Legislativo com o auxílio dos tribunais de contas. Essa é a equação tradicionalmente utilizada nos regimes democráticos, nos quais os freios e contrapesos partem da relação

entre os Poderes políticos e, só excepcionalmente, em âmbito estreito, e justificadamente, chegam ao Judiciário.

O sistema de controles brasileiro reforça uma tendência global à adoção de controles múltiplos, sem retirar o papel do controle parlamentar (PAYSANT, 1999), ao qual somam-se uma "avaliação externa de mérito político" (GAMEIRO, 2004, p. 92) e uma avaliação jurídica das atividades financeiro-orçamentais, as quais não apenas devem funcionar em torno de requisitos formais de legalidade, mas do cumprimento de exigências materiais inerentes a uma dada programação estampada na lei que autoriza o gasto público, com especial ênfase nas políticas públicas.

Sintetizando, verifica-se que são traços jurídicos característicos das políticas públicas, conforme o tratamento que a matéria recebe no Direito brasileiro, os seguintes: 1) circunscrição à esfera estatal, para fins de execução direta, indireta ou associada; 2) conteúdo material definido em lei, considerados objetivos, prioridades e pré-definições de ordem constitucional; 3) previsão legal a respeito de forma e procedimentos a serem observados; 4) identificação de ações e programas, atividades e projetos a serem desenvolvidos pelo Estado segundo objetivos, prioridades e metas determinadas juridicamente; 5) distribuição complexa de competências, nela incluídas estratégias interfederativas, intersetoriais, transversais e de descentralização e desconcentração administrativas; 6) mensurabilidade, em termos de custos, abrangência, objetivos e metas; 7) sujeição a mecanismos complexos de fiscalização e controles, abrangendo aspectos quantitativos e qualitativos, procedimentos e resultados; impacto econômico, responsabilidade social e eficiência financeira; e realização por órgãos internos e externos, vinculados aos três Poderes, ao Ministério Público, aos tribunais de contas e à sociedade presente em entidades governamentais e não governamentais (DIAS, 2011, p. 247).

## 5. DISCRICIONARIEDADE ORÇAMENTAL E POLÍTICAS PÚBLICAS

Um dos principais aspectos da relação entre políticas públicas e orçamento diz respeito ao processo decisório que os envolve. Há espaços ocupados pela racionalidade política, pela técnica administrativa e pelo código jurídico. Em uma visão tradicional, o Direito coloca a questão na esfera de abrangência do poder discricionário, admitindo que, observados certos parâmetros, a decisão do gasto público será uma escolha da autoridade governamental.

Dada a impossibilidade de se considerar que todas as políticas públicas possíveis podem ser adotadas simultaneamente pelo administrador[25], compreende-se que o Direito lhe confere certa margem de discricionariedade, razão pela qual as leis de planejamento e orçamento seriam pouco importantes, quando não meros rituais destituídos de conteúdo efetivo. As políticas públicas dependeriam mais de opções realizadas por governos que de normas jurídicas.

A decisão discricionária, para Seabra Fagundes (1967: 83), ocorreria quando "a lei deixa a autoridade administrativa livre na apreciação do motivo ou do objeto do ato, ou de ambos ao mesmo tempo", podendo praticar o ato conforme o seu entender. Bandeira de Mello (1998), por seu turno, assinala a insuficiência desse conceito tradicional de discricionariedade, ampliando os horizontes da matéria e operando um giro interpretativo pelo qual a noção de poder discricionário é convertida em "dever discricionário".

25 Porque, do ponto de vista lógico, algumas são contraditórias entre si; do ponto de vista prático, em vista da escassez de recursos em vista da demanda, que é tendencial, são alternativas e, então, concorrentes entre si.

A tradição jurídica tanto reconhece a ligação entre a discricionariedade e o poder político (GIANNINI, 1939), quanto a submissão da discricionariedade ao regime jurídico administrativo, em especial aos ditames da impessoalidade (ALLEGRETTI, 1965). Pode-se mesmo afirmar que, "na discricionariedade há convivência entre essas duas lógicas (política e jurídica), haja vista a mesma constituir um processo jurídico de decisão que admite a inserção controlada de elementos políticos na formação e concretização da norma jurídica" (FRANÇA, 2000, p. 40).

Esse acoplamento entre o político e o jurídico tanto deve ser capaz de envolver um planejamento de políticas públicas aberto à demanda social quanto de constituir um orçamento factível e eficiente[26]. Ao mesmo tempo em que se permite a tomada de decisões ágeis, capazes de absorver uma multiplicidade de fatores que incidem sobre a realização de políticas públicas (WILDAVSKY, 1988), controla-se juridicamente esse mesmo processo decisório.

Sob uma concepção de "discricionariedade como decisão consequente e bem justificada", sob a possibilidade de questionamentos e revisão, pode-se afirmar que "no âmbito de atuação do sistema jurídico, toda a discricionariedade poderá ser apreciada e sujeita a controles" (DIAS, 2011, p. 185). Afinal, é sob limites e controles que reside a virtude discricionária (MORAND-DEVILLER, 2005, p. 277 et seq.). Assim, a escolha discricionária em matéria de despesa pública para a realização de politicas será limitada por obrigações decorrentes de lei, pela adequação em termos de razoabilidade e proporcionalidade, por um juízo adequado de conveniência e oportunidade, por uma avaliação de mérito que leve em consideração as linhas que determinam uma política pública e os termos em que o planejamento estatal

26 Sobre a adoção de um planejamento aberto à demanda crescente, ver, por exemplo, o estudo clássico de March e Simon (1971), o qual pode, inclusive, ser contrastado com a defesa de políticas públicas orientadas pelo equilíbrio na gestão fiscal.

procura sua realização, incluindo projetos, atividades, objetivos e metas.

A questão é o encaixe da decisão discricionária em matéria de políticas públicas não apenas a um texto normativo, mas às condições linguísticas e estruturais de sua aplicação e ao contexto social em que se concretizará[27], almejando, ao fim e ao cabo, a realização do dever jurídico de boa administração (BANDEIRA DE MELLO, 1998). Tem-se políticas públicas envolvidas em planejamento e orçamento dotados de juridicidade (SOUTO, 1997, p. 43-45), compreendendo um fluxo procedimental obrigatório. E, nesse sentido, a noção de devido processo orçamentário, a enquadrar sistemas coordenados de políticas públicas, será fonte de limitação ao governante, esclarecimento ao administrador e orientação aos controladores.

Do ponto de vista dos controles, inúmeros problemas podem acontecer, concedendo margens indevidas de discricionariedade ao Executivo. Entre as mais comuns, há os casos de subestimação da receita, de imposição de limites de despesas, de revisão das dotações originalmente previstas no curso da execução orçamentária e de atrasos sistemáticos ou negativa na liberação de recursos (WILDAVSKY, 1974). Outras questões são os orçamentos inflados, com meras aberturas de janelas orçamentárias, margens de suplementação[28] exorbitantes e dotações contendo autorizações excessivamente genéricas, sem definição clara de ações, projetos, fins e metas (DIAS, 2011). Em hipóteses desse naipe, abre-se a possibilidade de desconsideração, total ou parcial, da peça orçamental, "cabendo, por exemplo, a glosa

27 A referência é à metódica estruturante de F. Müller. Conforme expliquei noutra oportunidade (DIAS, 2011, p. 188), "pode-se dizer, então, que a teoria da norma de Müller (2000) parte do pressuposto de que as normas jurídicas não são puro dever-ser. O autor propõe a norma jurídica como uma noção composta de ser e dever-ser, de dados lingüísticos e dados reais. Ademais, a norma jurídica não se identificaria ao texto da norma. A norma jurídica seria estruturada na conjugação do programa da norma ("Normprogramm") com o âmbito da norma ("Normbereich")".

28 Ver no capítulo 8.

de rubricas incompatíveis com seu escopo ou autorizações por demais genéricas" (DIAS, 2011).

De fato, leis orçamentárias que permitem ao governante ampla margem de manobra podem ser confortáveis, mas nunca democráticas ou jurídicas[29], sendo certo que a Constituição de 1988 afasta as leis que produzem orçamentos "fictícios" (MOTTA, 2001), cujo teor não implica um programa de governo, mas tão somente confere arbitrária liberdade de escolha ao administrador. Sob um enfoque sistêmico, haveria sobreposição de valores políticos sobre valores jurídicos na definição e execução de políticas públicas30 e na justificação da discricionariedade administrativa.

Recorde-se que, embora muitas leis tratem de políticas públicas, é na especialidade das normas de planejamento e orçamento que essas políticas ganham consistência, sistematização e exequibilidade. É exigível da lei orçamentária anual que traduza as escolhas governamentais em matéria de políticas públicas na forma de um plano de ação claro e concreto. Assim, executar um orçamento não pode ser um ato de escolha arbitrária ou livre e amplamente discricionária. Pelo contrário, orçamentos que não se prestam a um fim de programação efetiva de políticas públicas, concedendo excessiva margem de escolha ao Poder Executivo, são, evidentemente, antijurídicos e imprestáveis para a gestão pública.

A discricionariedade, nesse caso, será apenas a necessária para adaptar a programação aos contextos fáticos aos quais se liga. Conforme explica Bandeira de Mello (1998, p. 36-37), do fato de existir, a partir da norma discricionária, um rol mais ou menos extenso de opções decisórias à disposição do administrador, não

29 Ver, a propósito, em SOUTO (1997, p. 42), especialmente a discussão acerca da tensão entre elementos "técnicos", políticos e jurídicos do planejamento.

30 Ver, a propósito, em PARDINI, Daniel J.; AMARAL, Hudson F. A função orçamentária e o ascendente paradigma de final de milênio: o decrementalismo. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 50, n. 2, p. 109-110, abr./jun. 1999.

decorre que, em face do caso concreto, todas as possibilidades sejam igual e indiferentemente aceitáveis.

Portanto, toda decisão orçamentária em sede de políticas públicas deve ser objeto de clara e adequada fundamentação, respeitado o devido processo orçamentário, a fim de explicitar, em suas escolhas, "uma avaliação de mérito dos interesses em jogo e das relações que, nas várias fases do procedimento, venham se desenvolver num dialético e vivaz confronto de várias vozes" (ANTUNES, 2000, p. 31).

## 6. A PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA COMO ALTERNATIVA

Ao lado da noção de devido processo administrativo na condução de políticas públicas pela via orçamentária, aparece a questão das práticas participativas, a envolver o campo das políticas públicas e a partilha de recursos por meio da técnica orçamental. Tem-se uma questão de legitimidade democrática, a exigir não só boas escolhas na esfera estatal, mas decisões alicerçadas em bases participativas, tendo a sociedade como partícipe em um processo alargado de definição de políticas e recursos respectivos.

Na sociedade contemporânea, a percepção de crescente complexidade e multiplicação da diferença[31] nas relações sociais gera a necessidade de espaços de diálogo, debate e composição do conflito, com possibilidades de ampliação da democracia (MOUFFE, 2000a). Note-se que a democracia assume, na contemporaneidade, uma legitimidade aparentemente inconteste, mas, como recorda Santos (2003, p. 14), "quanto menos contestado é o valor político da democracia, mais problemática é a sua identidade". O autor aborda, nesse compasso, a relação

31 Sobre esses pontos, ver, por exemplo, em Luhmann (1998) e Touraine (1994).

entre tal centralidade da democracia e questões que orbitam em torno de si, entre as quais correlações possíveis entre democracia e liberalismo econômico, monismo jurídico e desigualdades sociais, assim como uma improvável univocidade do termo, os dilemas de sua teorização e a tensão entre suas vertentes predominantemente regulatórias ou emancipatórias (SANTOS, 2003).

Desse conflito entre regulação e emancipação, vislumbram-se duas alternativas: de um lado, a opção por um Estado menos comprometido com a defesa da igualdade e da solidariedade social, contido em termos de oferta de políticas públicas e austero na realização de despesas; de outro lado, uma orientação expansionista, seja em matéria de incrementalismo orçamentário, seja de adoção de políticas aptas à inclusão social e à promoção da cidadania. Tal relação é, tradicionalmente, mediada pela representação eleitoral e seus instrumentos políticos e burocráticos. Não obstante, crescem demandas por mais intervenção direta da sociedade nessa seara, tendo em vista um acréscimo de legitimidade democrática e um adicional de capacidade decisória decorrente da participação daqueles mais diretamente impactados pelos resultados do gasto público (ALLEGRETTI; SINTOMER, 2009).

Santos (2009) propõe uma distinção básica entre democracia representativa e democracia participativa, esta organizada e hierarquizada em função de seu maior ou menor potencial de inclusão de cidadãos no processo decisório público, e aquela segundo sua capacidade de gerar governabilidade política e uma sociedade aberta fundamentada em mercados livres transnacionais (SANTOS, 2009, p. 492). Aponta, ademais, novas experiências de democracia (SANTOS, 2002a), hoje vistas em diferentes escalas e por todas as partes do mundo.

A insuficiência da democracia representativa em seus contornos tradicionais é o ponto de partida assumido por teorias que, a par de criticá-la, propõem instrumentos para ampliar e conferir densidade ao propósito democrático. Em termos de orçamento e

políticas públicas, a questão posta é a necessidade de associar aos fundamentos elementares da representação formal meios que permitam a mais atores sociais participar do processo decisório, tendo-se em vista, de um lado, um processo democrático mais legítimo, e, de outro lado, uma ação público-estatal mais eficiente, fruto de decisões mais respaldadas pelos interesses e perspectivas de seus destinatários.

As experiências de democracia participativa procuram adicionar legitimidade ao sistema político mediante a ampliação concreta de direitos de cidadania, assegurando-se direito de participação nos negócios públicos a um conjunto alargado de intervenientes. Em vários casos, atinge-se, igualmente, objetivos de boa governação, especialmente mediante o cruzamento democrático de perspectivas e culturas alternativas (ALLEGRETTI; HERZBERG, 2004). Umberto Allegretti (2012) indica como princípios condutores da democracia participativa a institucionalização flexível, a inclusão, a participação corporativa, o compromisso institucional, a confiança mútua, as instâncias de participação, a participação continuada, a deliberação, a capacidade de decisão e a imposição de formas de monitoramento.

Opera-se a partir da insuficiência da dimensão meramente eleitoral da democracia, com atribuições de funções a cidadãos e organizações da sociedade, que atuariam paralelamente aos Poderes constituídos (SINTOMER; GRET, 2003). Os esquemas deliberativos e participativos exercem função ora de balancear a democracia representativa, ora de ultrapassá-la, conforme a opção estabelecida (SINTOMER; GRET, 2003, p. 146).

Podem ser elencadas inúmeras vantagens da democracia participativa frente à representação tradicional, entre as quais a possibilidade de participação direta (autorrepresentação) dos cidadãos, o emponderamento de grupos politicamente excluídos ou pouco relevantes, a sujeição de políticas públicas a mais controles, a difusão e desconcentração do poder, o resgate

da confiança das pessoas na ação pública, a valorização das particularidades e dos interesses específicos, o reconhecimento do conflito e a necessidade de sua permanente composição, o efeito redistributivo, a capacitação de cidadãos para os negócios públicos, a promoção das minorias, a conexão entre saberes cotidiano e especializado, a superação da inércia e do absenteísmo pelos cidadãos e a introdução de alternativas às incertezas (ALEGRETTI, 2008, p. 23).

Há, pois, uma "institucionalização de procedimentos que organizam a deliberação pública" (ALLEGRETTI; FRASCAROLI, 2006, p. 148), a conectar a participação direta do cidadão à burocracia e aos sistemas peritos que informam o objeto da deliberação. Legitima-se o sistema político com esse aprofundamento democrático, ainda que possa se elevar o grau de incerteza e risco presente na arena política, mesmo porque tais práticas pressupõem o conflito e envolvem movimentos antagônicos, a produzir eventuais inovações não apenas no processo decisório, mas na gestão de políticas públicas (ALLEGRETTI; HERZBERG, 2004).

Desde os anos 1990 têm proliferado, pelo mundo, experiências de democracia participativa, envolvendo, com centralidade, orçamento e políticas públicas. Pródigas em nuanças, tais práticas têm em comum a introdução de iniciativas políticas com o objetivo de abrir o poder institucionalizado aos movimentos sociais e à sociedade civil organizada (MANNARINI, 2011)[32]. Lewanski (2013) esclarece que essas experiências de participação ocorrem em

32 Lewanski (2013) recorda, a propósito, o grande número de espaços de deliberação democrática que têm sido criados na Itália nos últimos anos, destacando o caso da Toscana, especialmente após a aprovação da Lei nº 69, de 2007, que introduziu regras para a promoção da participação na formulação de políticas públicas de caráter local e regional.

diferentes escalas – local, regional e nacional –, com diferentes soluções sendo geradas a partir de cada processo[33].

Essas formas participativas podem ser caracterizadas segundo algumas linhas básicas, a saber: objeto definido e tempo determinado para sua realização; consciência das atividades a serem desenvolvidas e de seu caráter público; foco sobre problemas específicos e singulares, afetos aos cidadãos participantes; organização, em geral, por iniciativa das autoridades institucionais; ocorrência sob regras compartilhadas e aceitas; existência de assessoramento técnico aos participantes; envolvimento ou chamamento de todos os atingidos pelas consequências das decisões; processo a combinar espaços de proposição, argumentação e deliberação (MANNARINI, 2011).

Os processos de orçamento participativo encontram-se na vanguarda dessa proliferação de experiências (WAMPLER, 2004; AVRITZER, 2004). No Brasil, essa modalidade foi dos primeiros instrumentos adotados (LYRA, 2006), ao lado da participação nos conselhos de políticas públicas (TATAGIBA, 2004), a compor um vasto catálogo de experiências participativas relevantes, como consigna Cabannes (2007). Habitualmente, os orçamentos participativos principiam pela reserva de uma parte dos investimentos para escolha dos cidadãos. Após a consolidação dessa primeira fase, passa-se a intervenções mais qualificadas, seja nos orçamentos setoriais, com a definição de recursos dentro de uma política pública, seja na própria modelagem dessas políticas, com ação participativa sobre o planejamento plurianual.

O caso de Porto Alegre é emblemático e, ao lado de outros que se lhe seguiram, estabeleceu meios de indução à participação direta dos cidadãos no orçamento público, com determinadas

33 É, por exemplo, a experiência de democratização da política cultural de Barcelona, na qual se destaca uma redefinição ampliada do campo sobre o qual incide a política pública, um deslocamento do foco do espaço nacional para o local, e o uso intensivo de instrumentos de participação em sua elaboração (MORATÓ, 2005).

características, entre as quais se destacam formalização de procedimentos, participação de técnicos e da burocracia e acompanhamento pela representação formal, além da fixação de regras e ritos claros, a favorecer a deliberação e a tomada de decisão, em um processo cumulativo, dotado de lógica interna, com gradativo aperfeiçoamento da participação (SINTOMER; GRET, 2003, p. 149).

Cabe notar que, no Brasil, as experiências de participação em sede de orçamento e políticas públicas abrangem tanto o Poder Executivo quanto o Legislativo. A Câmara dos Deputados possui mecanismos constitucionais de democracia direta, admitindo a participação da sociedade civil em diversas hipóteses, havendo, ainda, uma Comissão de Legislação Participativa[34], de natureza permanente, a permitir a deliberação participativa tanto nas políticas públicas quanto nas finanças estatais.

No âmbito estadual e municipal, outras experiências significativas têm ocorrido[35]. Na Assembleia do Estado de Minas Gerais, por exemplo, podem ser encontradas várias modalidades de participação da sociedade na seara parlamentar (ANASTASIA, 2001), destacando-se a institucionalização da Comissão de

34 Ver em SANTOS, Manoel Leonardo W. D. et al. **A Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados:** avaliação do biênio 2001/2002. 2002. (Trabalho de Conclusão do Curso de Especialização em Poder Legislativo) – Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, Escola do Legislativo. Belo Horizonte, 2002.

35 Ver, por exemplo, em ANASTASIA, M. F. J.; INÁCIO, M. Democracia, Poder Legislativo, interesses e capacidades. *In:* CÂMARAS municipais e prefeituras: transparência, controle e participação popular. Brasília: Câmara dos Deputados, 2006; COELHO, R. Legislação participativa: atores, iniciativas e processo legislativo (2013). ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 37., 2013, Águas de Lindóia. Paper.

Participação Popular[36], composta por deputados, mas destinada a recolher, sistematizar e encaminhar propostas da sociedade destinadas ao processo legiferante, à formulação de políticas públicas e às discussões sobre o planejamento e o orçamento públicos.

A incorporação de instrumentos de participação na formulação de políticas públicas, passando pelas leis de planejamento e orçamento, implica a inclusão de possibilidades comunicacionais no âmbito do sistema político. Quanto mais contundente o processo de democratização do orçamento e das políticas públicas, mais contingentes serão os resultados de suas operações, com a possibilidade de esse proceder inclusivo afetar as próprias estruturas que sustentam o sistema, a induzir mesmo uma mudança paradigmática.

As práticas de democracia participativa ocorridas nas últimas décadas apontam o caminho de novas institucionalidades e comportamentos sociais em torno de um sentido de democratização da alocação de recursos orçamentais e formulação de políticas públicas. São experiências que vêm, muitas vezes, como resposta a registros que apontam um significativo déficit de legitimidade e efetividade enfrentado pelo sistema político, a revelar, entre outros aspectos, a insuficiência da representação eleita, ainda que sua essencialidade possa ser afirmada.

---

36 Sobre o trabalho da Comissão de Participação Popular, vem em MAGALHÃES, M. R. A. **Participação popular no processo de discussão e de revisão do PPAG.** Belo Horizonte: ALMG, 2010; RESENDE, C. A. S.; SILVA, I. D. O. **Poder Legislativo e sociedade civil:** o papel da Comissão de Participação Popular da Assembleia Legislativa de Minas Gerais na ampliação da esfera pública. Belo Horizonte: UFMG, 2012; MAGALHÃES, M. R. A. A Comissão de Participação Popular da ALMG: partilhamento de processos deliberativos entre sociedade civil e o parlamento. *In:* LEGÍSTICA: qualidade da lei e desenvolvimento. Belo Horizonte: ALMG, 2009; MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. **Comissão de Participação Popular**. Belo Horizonte: ALMG, 2008. MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. **Comissão de Participação Popular**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. 2013; CASTRO, C. P. Avaliação da participação da sociedade civil no choque de gestão mineiro. Revista Aval, Fortaleza, v. 1, n. 2, jul./dez. 2008; MAGALHÃES, C.; COSTA, B. L. Planejamento, participação e accountability: as audiências públicas e o PPAG em Minas Gerais. *In:* ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 31., 2007, Caxambu. Paper.

A perspectiva democrática, na medida em que se aprofunda, a permitir disputas em torno de questões políticas e sociais, com incorporação de mais atores à comunicação produzida pelos sistemas do Direito e da política, tende a produzir inclusão, tornando possível redefinir os termos e modos da partilha social, especialmente mediante arranjos nos quais a sociedade pode intervir diretamente na confecção e realização de políticas públicas do seu interesse.

## 7. A QUESTÃO DA JUDICIALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Um dos fenômenos mais significativos a impactar a condução de políticas públicas e a execução orçamentária é a chamada "judicialização da política". Pode-se afirmar que "há judicialização da política sempre que os tribunais, no desempenho normal das suas funções, afetam de modo significativo as condições da ação política" (SANTOS, 2003). A judicialização das políticas públicas, por seu turno, "ocorre sempre que o Poder Judiciário toma decisões que interferem nas atividades juridicamente planejadas pelo poder público, que devem ser concretizadas por meio de políticas públicas" (DIAS, 2011, p. 262).

A judicialização se explica pela concepção de orçamento e políticas públicas como elementos dotados de juridicidade e, no caso brasileiro, têm sua expansão igualmente marcada pelo protagonismo assumido pelo Poder Judiciário e pelo Ministério Público após a Constituição de 1988, dada uma nova configuração que lhes conferiu mais poderes e prerrogativas. Observe-se os contornos do fenômeno:

> Em nossa história recente temos, pois, assistido sucessivas e crescentes incursões do Poder Judiciário sobre as políticas públicas, invertendo o que

> caracterizamos como a concepção tradicional. Por mais que sejam, por vezes, auspiciosas essas intervenções, cabe notar que, em inúmeros casos, são realizadas sem o devido apuro. Ao contrário, escoram-se em um ativismo voluntarista, sobre uma base jurídica frágil, e promovem resultados sociais duvidosos. Inúmeras decisões judiciais interferem em políticas públicas desconsiderando a juridicidade da matéria e as exigências dialógicas impostas por sua normatividade (DIAS, 2011, p. 261).

A judicialização das políticas públicas é, pois, menos solução que anomalia, com contundentes efeitos colaterais. A dificuldade dos tribunais em perceber adequadamente os processos de decisão política e produção legiferante (FARBER; FFRICKEY, 1991, p. 8-9), leva a evidentes implicações no campo do Direito Financeiro e no Direito das políticas públicas (DIAS, 2011). Tem-se um Judiciário que está não apenas a usurpar competências de outros Poderes republicanos[37], mas sobretudo incapaz de perceber a procedimentalização das políticas públicas e sua característica macrojurídica, a ultrapassar qualquer compreensão escorada no Direito moderno clássico, de base individualista e contratual (DIAS, 2011).

De fato, um dos aspectos mais relevantes que a questão comporta é o estrabismo em torno da relação jurídica que se estabelece entre políticas públicas e legitimidade orçamental. Mesmo admitindo uma prestação jurisdicional ainda marcada pela razão positivista[38], não se pode conceber um controle judicial sobre políticas públicas que não reconheça a natureza, simultaneamente, plúrima e coletiva da relação jurídica em torno

37 Ver, por exemplo, a abordagem de autores como PENNA (2011) ou FREIRE JUNIOR (2005), com os quais, evidentemente, não concordamos.

38 Ainda que essa racionalidade positivista venha, cada vez mais, entremeada de elementos trazidos de doutrinas ditas pós-positvistas, a produzir um discurso no qual termos e conceitos "novos" são usado em uma moldura metodológica do tipo positivista tradicional.

de uma política pública. Além disso, em geral, as decisões judiciais nesse campo não só se aferram a silogismo simples (norma, fato e reconhecimento de direito subjetivo), como deixam de lado qualquer aprofundamento sobre os pressupostos materiais que permitem tanto estabelecer uma relação jurídica quanto dela reconhecer efeitos jurídicos[39]. Frágil no aspecto jurídico, a judicialização das políticas públicas transforma-se em politização de um Judiciário ativo.

Campilongo (2002) descreve o problema, ao observar o aparelho judiciário sob aspectos políticos e jurídicos. Ter-se-ia a figura do "juiz-político", o que "sugere a des-diferenciação do direito e a quase identificação entre o sistema político e o sistema jurídico", com "a 'dupla interdependência' e o 'acoplamento estrutural' dando lugar a uma sobreposição pura e simples dos dois sistemas". Embora a revisão judicial seja inerente a esses sistemas, sabendo-se que "o juiz encontra a consistência de suas decisões no ordenamento jurídico. Suas justificativas devem, obrigatoriamente, estar fundadas em provas e em argumentos processados segundo o código direito/ não direito". Por isso, aliás, o modelo constitucional de separação dos Poderes prevê uma magistratura judicial limitada, a atuar de forma casuística, descontínua e fragmentada, pois "o sistema político trata de decisões globais e o sistema jurídico trata de decisões isoladas" (CAMPILONGO, 2002).

Observe-se, portanto, como deveria se portar um adequado controle judicial das políticas públicas e da execução orçamentária:

> Foge à defesa da aplicação direta desses direitos a percepção da necessidade de compatibilização da complexa teia de procedimentos que se deve tecer em torno de uma política pública. Somente com uma abordagem que alcance toda essa di-

39 Ver, sobre este ponto, em Pereira (1986, p. 313-314).

> mensão pode o Judiciário intervir sem quebra da juridicidade, o que envolve, é certo, mais trabalho judicante, com decisões mais bem justificadas, mas também controle e responsabilização mais amplos. Em vez de meramente realizar uma operação lógica e dela derivar um direito subjetivo, trata-se, em políticas públicas, de proceder a amplos rearranjos, porque quem altera a destinação de recursos limitados deve não apenas justificar essa alteração, mas motivar e explicitar todas as demais alterações dela decorrentes (DIAS, 2011, p. 266-267).

Semelhantemente, Vianna (1999) aponta os riscos da chancela à judicialização das políticas públicas:

> De fato, a Judicialização da Política e das relações sociais, se significar a delegação da vontade do soberano a um corpo especializado de peritos na interpretação do direito e a "substituição" de um Estado benefactor por uma justiça providencial e de moldes assistencialistas, não será propícia à formação de homens livres e nem à construção de uma democracia de cidadãos ativos (VIANNA, 1999, p. 42-43).

Cabe reconhecer, então, que, diferentemente da administração pública, cujos procedimentos a que se sujeita impõem observância aos aspectos macrojurídicos das políticas públicas, mantendo sua lógica de planejamento, sua organicidade e sua sistematização, com exigências de motivação que implicam uma narrativa de fundamentos de fato e de direito capaz de designar programa e âmbito da norma em termos de legalidade e interesse público, o Poder Judiciário, quando intervém, desconsidera esse rito (DIAS, 2011).

Não há a procedimentalização complexa, a envolver planejamento, orçamento, verificação de dotação orçamentária, plausibilidade da despesa e análise da circunstância concreta. Focada na relação individual, as decisões judiciais em matéria de políticas públicas, no mais das vezes, ficam despidas de argumentação suficiente, já que não alcançam consequências além do plano individual, reduzindo, contra o Direito, a complexidade das políticas públicas, tratadas como mera subsunção de um fato individual à norma, em uma decisão particularista, que, sob o ângulo das políticas públicas, pouco difere do clientelismo tradicionalmente encontrado nos demais Poderes (DIAS, 2011).

## 8. ORÇAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS SOB A POLÍTICA DA AUSTERIDADE

Outro ponto fundamental na discussão acerca das políticas públicas e de sua inserção orçamental é o impacto que sofrem pela ação de governos ideologicamente orientados para a diminuição do Estado, com desconsideração da Constituição e do Direito e esvaziamento da política como instância decisória. São governos que instauram uma programação do tipo neoliberal, com um planejamento orientado pela chamada política da austeridade. Tem-se, em consequência disso, políticas públicas restritas e limitadas e orçamentos geridos exclusivamente pela ótica do equilíbrio fiscal.

Exemplo dessa perspectiva é a Emenda à Constituição nº 95, de 2016, que trata do "novo regime fiscal", estabelecido no governo de Michel Temer[40]. Nele, ocupa posição central a chamada "regra de ouro", mediante a qual o governo não pode contrair dívidas para o pagamento de despesas correntes. Aliás,

40 Um exemplo de programa político com essa inspiração pode ser visto em: FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES. **Uma ponte para o futuro.** Brasília: PMDB, 2015.

em seu discurso de posse na Presidência da República, o sucessor de Dilma Roussef já mencionava não apenas que seu lema era "gastar apenas o dinheiro que se arrecada", com diminuição dos gastos do governo, a indicar o tipo de orçamento com o qual se comprometeria, mas também a revisão de direitos trabalhistas, previdenciários e políticas sociais em geral[41], em benefício de "bons negócios" e "estabilidade política e segurança jurídica" para investidores[42].

A orientação programática do governo Temer, aparentemente seguida por seu sucessor, é, tipicamente, produto da concepção de austeridade neoliberal aqui apontada (DWECK; OLIVEIRA; ROSSI, 2018), que mostra como ponto característico o encolhimento das políticas públicas, especialmente as que permitem alguma intervenção contra desequilíbrios econômicos e desigualdades sociais (VIEIRA; SANTOS; OCKÉ-REIS; RODRIGUES, 2018). Presentemente, discute-se a possível tramitação de uma proposta de emenda à constituição para ajustes no disposto na Emenda nº 95[43].

Com efeito, o conjunto de medidas constitucionais e legislativas consubstanciado na "Agenda de Transformação do Estado", trazido à tona em novembro de 2019, busca uma revisão drástica da Constituição do Brasil[44], a sobrepor severa pauta neoliberal a um direcionamento original baseado em direitos sociais, políticas públicas e planejamento estatal. Um amplo projeto reformista, construído em torno da ideia de absenteísmo estatal e rigor fiscal, tem a austeridade como valor central, o revisionismo constitucional

41 Especificamente sobre a relação entre orçamento fiscal e da seguridade social, ver em GENTIL, Denise L. **A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira:** análise financeira do período 1990-2005. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

42 Ver em TEMER, Michel. **Discurso de Posse na Presidência da República.** Brasília, 30 ago. 2016.

43 Ver em "Maia vê urgência em PEC que reduz despesas e defende aprovação ainda neste ano". Folha de São Paulo, 21/10/2019. Disponível em https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/10/maia-ve-urgencia-em-pec-que-reduz-despesas-e-defende-aprovacao-ainda-neste-ano.shtml. Acesso em 21 out. 2019.

44 Ver breve descrição no item 4 deste capítulo.

como estratégia essencial e a submissão da sociedade brasileira aos imperativos do mercado como objetivo.

Neoliberalismo e austeridade, conquanto representem o reavivamento do Estado liberal do século XIX e, nesse sentido, possam ser considerados anacronismos incompatíveis com a vida social presente, constituem um espectro que paira sobre a experiência constitucional brasileira desde a sua origem, em fins dos anos 1980. Contra uma Constituição forte no reconhecimento de direitos e alargamento da cidadania, e progressista na indução de políticas públicas, as ondas de austeridade e neoliberalismo buscam menos política, menos direitos, com políticas públicas de baixa intensidade envolvidas em orçamentos que lhe podam o potencial de inclusão social e de redução de desigualdades.

É posto em causa um tipo de sociedade cujas instituições fundamentais pretendem um regime democrático alicerçado em um compromisso constitucional, de índole político-jurídica, a resguardar direitos e liberdades individuais e coletivos, na presença de um Estado suficientemente aberto, transparente, controlado e eficiente. Um novo modelo é apesentado, dentro da tradição liberal, designado como "sociedade da austeridade" (FERREIRA, 2012), o qual aparece e se impõe no contexto da crise, na perspectiva de uma recomposição paradigmática, que se caracteriza como uma reação liberal escorada em um discurso cuja especificidade é a política travestida em primazia da técnica sobre a possibilidade de escolha, e o direito relegado à condição de estrutura simbólica despida de efetividade. Brota um cenário marcado por menos democracia, usurpação da soberania estatal e fragilização do Direito, com diminuição da cidadania por meio de desregulação da liberdade e vulnerabilização do social (FERREIRA, 2012, p. 120-121).

A sociedade da austeridade é, assim, a derradeira fórmula do liberalismo, que se apresenta nominalmente como resposta

possível à crise econômica surgida na década passada. Ocorre no âmbito de um restauracionismo liberal que, no período recente, escorou-se no chamado Consenso de Washington, sob o argumento da crise do Estado-providência. É mais uma das iniciativas de ruptura com o modelo de Estado Social que tem como ponto de inflexão e balizamento o espírito da Declaração de Filadélfia e dos acordos de Bretton Woods, marcado pelo compromisso social, pela ampliação da democracia e da cidadania (MARSHALL, 1950) e, por isso mesmo, aberto à planificação estatal e à multiplicação de políticas públicas.

A austeridade afasta a política, porque opera ancorada na legitimidade do argumento técnico e na força conjugada de atores sociais, eleitos e não-eleitos, estatais ou não, rendidos à hipótese da inevitabilidade do modelo austero-liberal. Seu pano de fundo é a crise e as narrativas que se forjaram em torno dela; seu objetivo é a manutenção de uma dada estrutura social, com assimetrias de toda sorte e cidadãos, Estados, governos e sociedades ao ritmo do capitalismo global (FERREIRA, 2012, p. 12).

Tem-se, pois, a austeridade assumindo papel preponderante nos sistemas político, econômico e jurídico, como versão presente do neoliberalismo próximo e do liberalismo remoto, a pretender a condição de modelo paradigmático de ordenação social. O resultado é um Estado a serviço do capital, com o ônus dessa servidão suportado pela austeridade compartilhada entre o conjunto de cidadãos (FERREIRA, 2012, p. 12-13).

A austeridade se põe contra o Estado democrático, embora requeira sua subserviência e uso instrumental, a impedir estratégias mais amplas e sofisticadas de disputa e apropriação do espaço público-estatal[45], notadamente no que se refere a políticas públicas e capacidades orçamentárias. O Estado da austeridade

45 Sobre essa questão, ver em JESSOP. Bob. **State power:** a strategic-relational approach. Cambridge: Polity Press, 2007.

funda-se em discurso fechado, legitimação técnica, e não comporta democracia, senão como elemento simbólico, assim como não pode admitir mais autonomia do Estado e da política ante interesses das frações sociais hegemônicas. Tampouco assimila disputabilidade em termos de orientação programática (LINERA, 2010) e processamento de conflitos mediante políticas públicas (RUA, 2001).

Não cabem no modelo a disputa democrática e a oponibilidade da ordem constitucional e de direitos subjetivos contra os imperativos da austeridade. Pelo contrário, há, em termos arendtianos, uma "intensificação da experiência do tempo presente", a justificar e alongar o tempo da exceção e acelerar o tempo jurídico (FERREIRA, 2012, p. 79-80), deixando em suspenso a funcionalidade dos sistemas do direito e da política. O modelo da austeridade liberal combina orçamentos enxutos e políticas públicas mínimas, porque decorre de uma "lógica sociológica de naturalização das desigualdades", premissa para um planejamento governamental calcado na contenção de despesas, na diminuição de funções e serviços públicos, e na redução de direitos dos cidadãos, como pontua Ferreira (2012, p. 14).

Na ausência de contrapontos e alternativas, austeridade e neoliberalismo se fundem, postados em polaridade contra Constituição, Direito e democracia (FERREIRA, 2012, p. 67). Parlamentos, governos, representantes e cidadãos tornam-se atores passivos, não exercem poder de agenda e decisão, já que deixa de existir o processamento do conflito na programação do Estado (MENY; THOENING, p. 1992). A austeridade força uma agenda pública estreita e indisponível. Ao mesmo tempo em que exclui demandas e interesses e desconsidera normas e procedimentos, impõe reformas liberais que, na proporção em que fragilizam camadas sociais subalternas, avocam liberdade para a fixação de um regime jurídico-político de exceção (FERREIRA, 2012, p. 70-71).

Tem-se uma cidadania vazia (ROSANVALON, 2011), com diminuição de direitos, especialmente os sociais, mas também os políticos. Políticas públicas perdem importância. O direito é fonte de insegurança e, oprimido pela "desigual distribuição da austeridade" (FERREIRA, 2012, p. 46), o cidadão tem o exercício de liberdades assegurado apenas em sua conotação negativa, pois é desprezada uma noção de liberdade como segurança social e capacidade (FERREIRA, 2012, p. 128-129).

Nesse contramovimento, Bauman (2007) aponta um caráter de atualização do liberalismo passado. Contra soluções que passaram por um processo de juridicização crescente das relações sociais, combinado com o processamento das demandas do Estado Social, essa reação neoliberal induz menos controle jurídico sobre o capital e mais repressão policial-penal sobre a sociedade, a produzir um Estado gendarme inflado. O retorno do Direito Penal exercido pelo Estado capitalista contra os direitos fundamentais dos cidadãos é, talvez, o principal eixo jurídico dessa ofensiva que, sob o signo das políticas da austeridade, esvazia tanto o debate político quanto as possibilidades estatais em matéria de políticas públicas.

## 9. O PROBLEMA DAS EMENDAS PARLAMENTARES IMPOSITIVAS

Também merece algumas considerações uma das principais inovações em matéria de orçamento público no Brasil, segundo alguns analistas. Trata-se das "emendas parlamentares impositivas", como ficaram conhecidas.

Por meio da Emenda nº 86 à Constituição do Brasil, tornou-se "obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações" decorrentes de "emendas individuais ao projeto de lei orçamentária", até o limite de 1,2% da receita corrente

líquida prevista, com metade desse percentual aplicada em ações e serviços públicos de saúde. A emenda nº 100, de 2019, estendeu a impositividade às emendas das bancadas dos Estados no Congresso, bem como obrigou a execução equitativa dessas dotações orçamentárias.

Na prática, ocorre uma grande partilha na arena parlamentar, com cada representante recebendo o mesmo valor para alocar conforme o seu alvedrio. Trata-se de uma "partilha de recursos públicos consignados no orçamento", a configurar "intervenção no setor público para a consecução de benefícios particularistas" (DIAS, 2019).

A conveniência de tais emendas pode ser explicada com base em três fundamentos orientadores da política no Brasil: a tradição clientelista, o presidencialismo de coalizão e o sistema eleitoral. Historicamente plasmado nas relações sociais brasileiras, o clientelismo está associado à troca de benefícios pessoais por lealdade política, à "barganha política envolvendo demandas particularistas", que se concretiza na distribuição paroquialista de recursos públicos (DIAS, 2019). Assim, na maioria das vezes, a questão política merecedora da atenção da maioria dos parlamentares se resume a disputas por "obras e dotações de peculiar interesse local", sobrepostas às "fronteiras partidárias ou ideológicas" (BALEEIRO, 1987, p. 397).

A essa forte tradição se unem dois pilares institucionais. De um lado, um sistema de governo presidencialista, cuja governabilidade está associada à capacidade de o Poder Executivo atuar com uma sólida e estável maioria no Legislativo. De outro, um sistema eleitoral personalista e muito competitivo, no qual os candidatos individuais ao parlamento tendem a receber votos à medida que obtêm reconhecimento pessoal do eleitorado. Como a forma mais eficaz de receber tal mérito é a distribuição de benefícios particularistas, e como o principal

detentor desses recursos é o Poder Executivo, os parlamentares tendem a se render ao Executivo em busca de atenção para suas bases eleitorais. Historicamente, essa negociação passa por distribuição de cargos públicos e verbas orçamentárias. As "emendas impositivas" foram criadas para fornecer mais estabilidade a essa relação, com os parlamentares tendo mais controle sobre a rentabilidade eleitoral do capital político empenhado com sua clientela, afastando o risco de um cenário político volátil (DIAS, 2019).

Note-se que, a um só tempo, essas emendas rompem com a lógica programática do orçamento público e com a racionalidade sistêmica das políticas públicas. Afinal, é próprio do contorno jurídico das políticas públicas conferir coerência às atividades e programas que as compõem, que implicam ação coordenada, com gestão de meios financeiros e ação governamental voltada para a promoção da democracia social (GARCIA, 2009, p. 157). Quando o único ou principal critério para a distribuição de recursos públicos passa a ser a relação pessoal do parlamentar com suas bases, instaura-se o privilégio e o arbítrio, incompatíveis com a ordem democrática.

Embora deva se considerar que, muitas vezes, as disputas no plano orçamentário contrapõem apenas opções particularistas ou, de alguma forma, parciais em torno de uma ideia mais ampla de interesse público ou de produção de bens coletivos (ROSE-ACKERMAN, 1992, p. 65 et seq.), e que inúmeras intervenções estatais têm como fonte propulsora o interesse de grupos privados na redistribuição do investimento público em seu favor, especialmente interesses restritos ou paroquiais (SUNSTEIN, 1993, p. 69), o fato é que a concepção constitucional de orçamento e políticas públicas impõe, no Brasil, procedimentos cujo fim é a democratização, a imparcialidade e a eficiência na alocação de recursos públicos. Não será com retrocessos que desvios serão corrigidos.

Decisões públicas tomadas com base em interesses parciais e informações imperfeitas podem se converter em absolutos equívocos políticos (FARBER; FRICKEY, 1991, p. 35-36), tais como as tomadas em benefícios de bases específicas, grupos de pressão ou públicos determinados, a desconsiderar aspectos coletivos mais amplos, como deve acontecer em termos de políticas públicas. Nesse sentido, as emendas impositivas devem ser consideradas perniciosas para a eficiência da gestão pública.

Devem, também, ser consideradas inconstitucionais, do ponto de vista jurídico. São inconstitucionais porque violam o princípio da impessoalidade, ferem a lógica procedimental do planejamento público, constitucionalmente estabelecida, e desequilibram a relação entre os Poderes republicanos, cláusula pétrea da Carta Magna vigente. O presidencialismo inscrito na ordem constitucional brasileira determina que somente o Poder Executivo exerça a atividade administrativa, sem interferência indevida dos demais poderes, como ocorre no caso das emendas impositivas, que sobrepõem a lógica paroquialista à da programação governamental.

Na mesma linha, a fórmula de realização de tais emendas leva em consideração tão-somente a percepção individual do parlamentar ou, quando muito, a ótica de cada bancada. A arquitetura das políticas públicas pode ser desconsiderada, já que importa apenas a visão do autor. É uma racionalidade que sói guardar relação direta com intenções eleitorais e desconsidera os propósitos gerais das políticas. Ofende os princípios da impessoalidade e da eficiência, já que são movidas por interesses políticos pessoais, levam à alocação particularista de recursos públicos, e desconsideram diretrizes, programas e metas definidos no campo das políticas públicas. Violam, também, toda a lógica de planejamento estatal determinada pela Constituição, já que tais emendas não necessitam ser obedientes às normas que definem diretrizes, bases e organização das políticas públicas,

tampouco ao planejamento plurianual, mas apenas aos interesses do parlamentar[46].

## 10. CONCLUSÃO.

Orçamento e políticas públicas são produtos da complexidade crescente da sociedade moderna, especialmente dos sistemas sociais especializados que tratam do Direito e da política. Resolvem problemas de operatividade, mediante regras, procedimentos e possibilidades linguísticas que introduzem, viabilizando processos de estruturação da vida social. Estão especialmente vinculados ao Estado, organização que permite o acoplamento entre os sistemas jurídico e político, a mediar relações sociais as mais diversas. Significativamente, é por meio de instrumentos como o orçamento programa e suas derivações e pela estruturação de políticas públicas que se faz possível a gestão pública sob o paradigma do Estado Democrático e Social de Direito.

Não por acaso, são ambos, orçamento e políticas públicas, objeto de intensas disputas políticas e jurídicas. No caso brasileiro, as referidas contendas estão permeadas por uma discussão fundamental, qual seja, a referente à demarcação das fronteiras entre os espaços público e privado, que envolve a opção entre conflitantes desenhos institucionais, tendo em vista o cenário estrutural precedente e os interesses em disputa. É nessa arena que têm sido moldadas a relação entre Estado e sociedade e as possibilidades que esse enlace encerra. Em nossa ordem político-jurídica, a Constituição e o processo democrático formam a base que estabelece possibilidades e organiza tais embates.

46 Não bastasse tal inconstitucionalidade patente, a medida também se mostra contraria ao Direito sob a ótica do Direito Eleitoral, já que o poder de indicação de verbas públicas a clientela determinada constitui reforço de campanha imensurável para os parlamentares, permitindo tanto a campanha permanente quanto a desproporção de gastos em face dos demais competidores.

Note-se que a Constituição brasileira sintetiza propósitos de democracia política e de cidadania plena, os quais devem desaguar na configuração das políticas estatais e nas finanças públicas, sabendo-se, todavia, que a mudança de trajetória nela inserta não ocorrerá sem a permanência de vestígios da experiência passada e os traumas que as mudanças implicam. As modificações observadas nas esferas socioeconômica e política brasileiras, mesmo quando acontecem mediante rompimento com modelos anteriormente hegemônicos, não levam, necessariamente, à destruição dos tipos pretéritos (OLIVEIRA, 1987, p. 41)[47]. Um país com muitos desequilíbrios e uma forte tradição de autoritarismo, hegemonia das elites, desigualdades sociais, privilégios oligárquicos e contundente regulação sobre os segmentos mais frágeis da sociedade não conseguiria fazer, sem percalços, a passagem para um regime de democracia e bem-estar social, tal como o preconizado em nossa Lei Fundamental.

No Brasil, orçamento e políticas públicas devem ser definidos tomando-se como base o estabelecido na Constituição de 1988, mormente os compromissos com a cidadania e a dignidade da pessoa humana, com o combate às desigualdades e com os direitos fundamentais em geral. Em que pese o inconformismo dos que defendem diferentes modelos de organização política, a democracia estabelecida pela Carta Magna vigente é de tom social-democrata, comprometida com uma ideia de bem-estar social universalizado, tendo o Estado como elemento estratégico nessa empreitada. É somente com esse pano de fundo que se pode trabalhar orçamento e políticas públicas no Brasil.

Não obstante, a experiência constitucional concomitante com o processo de redemocratização vivido nos últimos 30 anos revela tentativas recorrentes e crescentes de revisão da Constituição, as quais afetam sobremaneira o campo das políticas públicas e

47 Segundo o autor, trata-se de uma especificidade do modelo brasileiro, que permite a convivência de diferentes modos de acumulação capitalista e seus respectivos arranjos institucionais.

as finanças do Estado, chegando, por vezes, a atingir cláusulas pétreas. Especialmente sob o revisionismo liberal, direitos individuais, como os direitos à vida, à igualdade e à segurança, quedam vulnerabilizados. As promessas emancipatórias da Carta de 1988 são substituídas pelo absenteísmo estatal e pela política da austeridade, com a entronização do mercado, a soberania do capital e a naturalização das desigualdades. O minimalismo orçamental e as omissões em matéria de políticas públicas são sintomas desse movimento contrário à concretização da Carta de 1988. Na ausência de políticas de promoção da vida e de redução das desigualdades materiais, o compromisso constitucional erigido em torno de uma ideia de democracia substantiva e cidadania ativa perde o sentido. Abrem-se as portas a toda sorte de desarranjos sociais e comportamentos anômicos.

Tome-se como exemplo o direito à segurança jurídica, sempre reivindicado no discurso liberal, nomeadamente em vista da necessidade de se instaurar um clima de confiança no mercado. Aparentemente, confiança e segurança jurídica têm como destinatários apenas cidadãos e empresas que atuam em torno de propriedades, contratos e capitais. A segurança jurídica do "(sub) cidadão comum" é comumente ultrapassada em nome de razões econômicas, usurpada do debate político e da disputa jurídica. Apesar de um texto constitucional apontando no sentido oposto, o equilíbrio fiscal, os cortes orçamentários ou os limites ao exercício de direitos são impostos de maneira seletiva, a preservar, tanto quanto possível, os interesses das elites, ainda que penalizando as camadas sociais subalternas.

A estratégia da austeridade é pródiga na retirada de direitos de pobres, trabalhadores, aposentados e minorias hipossuficientes. Em contrapartida, sacraliza os direitos tipicamente capitalistas. A segurança jurídica defendida para os contratos das instituições financeiras parece ser diferente da segurança jurídica devida a aposentados, pensionistas e trabalhadores. Observe-se que um orçamento que privilegia a responsabilidade fiscal em detrimento

da responsabilidade social, com prejuízo para as políticas públicas de cunho redistributivo, não está preocupado nem com a segurança social, nem com a segurança jurídica da maioria da população. É perceptível que a desconfiança dos atores sociais para com as instituições brasileiras só é problema na medida em que afeta as elites, especialmente aquelas atreladas ao grande capital. Nesse ambiente de desconfiança e insegurança quanto aos mais basilares direitos, é de se esperar que o cidadão brasileiro, mesmo sujeito aos efeitos ideológicos da comunicação manipulada em tempos de pós-verdade, em algum momento reaja de maneiras as mais imprevisíveis e descoordenadas.

A principal tarefa que atualmente se pode perceber no horizonte das finanças públicas e nas políticas do Estado é, fundamentalmente, a defesa de sua permanência nos termos constitucionalmente exigidos. A democratização do setor público deve ser ampliada na experiência dos orçamentos dos entes federativos e das políticas públicas neles contidas. O aperfeiçoamento dos meios de controle em geral e, em especial, o ajuste das fórmulas de judicialização da política são ações exigidas pelo atual estágio da matéria no Brasil.

Tem-se, assim, um cenário no qual cabe não apenas obstaculizar os retrocessos em sede de orçamento, planejamento e políticas públicas, mas atuar, jurídica e politicamente, para o aprofundamento dos processos em curso nessas áreas, especialmente os que concretizam a democracia, alargam a cidadania, substantivam direitos e tornam mais amplos os horizontes do Direito e da política.

Como se pode perceber, esta conclusão não conclui. Antes, aponta preocupações e sustenta a necessidade de manutenção do projeto constitucional, erigido, com toda a dificuldade, pela Assembleia Constituinte de 1987-88. Não será pela sujeição do orçamento público ao mercado, nem pela redução drástica de políticas públicas, que o Brasil chegará a suas metas constitucionais.

Que as políticas do Estado sejam fruto do debate político democrático, travado por antagonistas, como sói acontecer em ambientes complexos, mas em um contexto de cidadania expandida e respeito à Constituição, e que os orçamentos possam ser seu espelho fiel.

## REFERÊNCIAS


ALLEGRETTI, Giovanni; FRASCAROLI, Maria Elena. **Percorsi Condivisi**. Contributi per un atlante di pratiche partecipative in Italia. Firenze: Alinea, 2006.

ALLEGRETTI, Giovanni; HERZBERG, Carsten. **Participatory budgets in Europe:** between efficiency an growing local democracy. Amsterdam: TNI, 2004.

ALLEGRETTI, Giovanni; SINTOMER, Yves. **I Bilanci partecipativi in Europa**. Roma: Ediesse, 2009.

ALLEGRETTI, Umberto. **L'imparzialità amministrativa**. Padova: Cedam, 1965.

ALLEGRETTI, Umberto. Instruments of participatory democracy in Italy. **Perspectives on Federalism**, Turim, v. 4, n. 1, 2012.

ANASTASIA, M. F. J.; INÁCIO, M. Democracia, Poder Legislativo, interesses e capacidades. *In:* CÂMARAS municipais e prefeituras: transparência, controle e participação popular. Brasília: Câmara dos Deputados, 2006

ANTUNES, Luis Filipe Colaço. **Para um direito administrativo de garantia do cidadão e da administração.** Coimbra: Almedina, 2000.

ASSONI FILHO, Sérgio. Artigos 58 a 70. *In:* CONTI, José Maurício (coord.). **Orçamentos públicos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

AVRITZER, Leonardo (org.). **A participação em São Paulo.** São Paulo: UNESP, 2004.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. **Discricionariedade e controle jurisdicional**. São Paulo: Malheiros, 1998.

BARALDI, C. Medios de comnicación simbólicamente generalizados. *In:* CORSI, G. et al. **Glossário sobre la teoria social de Niklas Luhmann**. México: Antropos, 1996. p. 106-110.

BAUMAN, Zygmunt. **Liquid society and its law**. Aldershot: Ashgate, 2007.

BERCOVICI, Gilberto. Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. *In:* BUCCI, M. P. D. (org.). **Políticas públicas.** São Paulo: Saraiva, 2006. p. 143-161.

BLYTH, Mark. **Austerity. The history of a dangerous idea**. New York: Oxford University Press, 2013.

BRITTO, Carlos Ayres de. **A Constituição Federal de 1988: do melhor governo à melhor administração**. Conferência. XVIII Congresso Brasileiro de Direito Administrativo. Belo Horizonte, 17-19 set. 2003.

CABANNES, Yves. Conferência. *In:* SEMINÁRIO INTERNACIONAL REDE URBAL, 2007, Belo Horizonte. **Instrumentos de articulação entre planejamento territorial e orçamento participativo**. Belo Horizonte, 2007.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Política, sistema jurídico e decisão judicial**. São Paulo: Max Limonad, 2002.

CARDOSO JUNIOR, J. C.; SANTOS, E. V. Planejamento governamental e aparato burocrático no governo federal brasileiro: disjuntivas críticas e baixo desempenho institucional: questões para uma agenda de pesquisa e intervenção. *In:* PIRES; LOTTA; OLIVEIRA (orgs.) **Burocracia e políticas públicas no Brasil:** interseções analíticas. Brasília: IPEA/ENAP, 2018.

COMPARATO, Fábio Konder. Um quadro institucional para o desenvolvimento democrático. *In:* JAGUARIBE, Hélio (org.). **Brasil, sociedade democrática**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1985.

CONTI, José Maurício (coord.). **Orçamentos públicos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

DIAS, Wladimir Rodrigues. **O clientelismo no Poder Legislativo**. Berlim: Novas Edições Acadêmicas, 2019.

DIAS, Wladimir Rodrigues. Cidadania e Teoria Democrática. *In:* RESENDE, A. J. C. e BERNARDES JR., J. A. (orgs.). **Poder Legislativo e Cidadania.** Belo Horizonte: ALMG, 2015, pp. 171-223.

DIAS, Wladimir Rodrigues. Políticas públicas no direito brasileiro. *In:* SANTOS, Bruno G.; BERNARDO, L. F.; FRACALOSSI, Wiliam (orgs.). **Temas avançados da advocacia pública:** direito administrativo e políticas públicas. Maringá: Vivens, 2013. p. 49-114.

DIAS, Wladimir Rodrigues. **Fundamentos para um direito das políticas públicas**. 2011. Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011.

DIAS, Wladimir Rodrigues. A cidadania no Brasil. **Revista da Gestão Pública**, Belo Horizonte, n. 1, 2007.

DIAS, Wladimir Rodrigues. A administração pública na ordem jurídico-constitucional. *In:* MOTTA, C. P. C. (org.) **Curso prático de direito administrativo**. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

DWECK, Esther; OLIVEIRA, A. L. M.; ROSSI, Pedro (coords). **Austeridade e retrocesso:** impactos sociais da política fiscal no Brasil. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert, 2018.

DYE, Thomas R. **Understanding public policy**. New Jersey: Prentice-Hall, 1981.

ESCOREL, Sarah. Exclusão social: em busca de uma categoria. *In:* VIDAS ao léu: trajetórias de exclusão social. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1999. p. 23-75.

ESPING- ANDERSEN, Gøsta (org.). **Welfare States in transition**. Londres: Sage, 1996.

FAGUNDES, Miguel Seabra. **O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário.** Rio de janeiro: Forense, 1967.

FARBER, Daniel A.; FRICKEY, Philip P. **Law and public choice**. Chicago: University of Chicago Press, 1991.

FEREJOHN, John; PASQUINO, Pasquale. **Constitutional courts as deliberative institutions**. *In:* SADURSKI, W. (ed.). Constitutional justice: east and west. Kluwer: Doordrecht, 2003.

FERREIRA, António Casimiro. **Sociedade da Austeridade.** Porto: Vida Económica, 2012.

FERREIRA, António Casimiro. **Política e Sociedade. Teoria social em tempos de austeridade**. Porto: Vida Económica, 2014.

FERREIRA JUNIOR, S.; NOGUEIRA JUNIOR, R. P. A dinâmica da execução orçamentária federal sob a ótica dos ciclos políticos eleitorais 1985-2010. **Economia Aplicada**, São Paulo, v. 17, n. 3, p. 325-354, 2013.

FRANÇA, Vladimir da Rocha. **Invalidação judicial da discricionariedade administrativa.** Rio de Janeiro: Forense, 2000.

FREIRE JUNIOR, Américo. **O controle judicial das políticas públicas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

GAMEIRO, Antonio R. **O controlo parlamentar das finanças públicas em Portugal (1976-1992).** Coimbra: Almedina, 2004.

GARCIA, Luciana Silva. **Fundamentação em Direitos Humanos e Cidadania.** Belo Horizonte: Marginália Comunicação, 2016.

GARCIA, Maria da Glória F. P. D. **Direito das políticas públicas**. Coimbra: Almedina, 2009.

GIACOMONI, James**. Orçamento público.** São Paulo: Atlas, 1998.

GIANNINI, Massimo Severo. **Il potere discrezionale della pubblica amministrazione**. Milano: Giuffré, 1939.

GIDDENS, Anthony. **A terceira via e seus críticos.** Rio de Janeiro: Record, 2001.

HOBSBAWN, Eric. **Era dos extremos:** o breve século XX. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

JESSOP. Bob. **State power:** a strategic-relational approach. Cambridge: Polity Press, 2007.

KRAAN, Dirk-Jan. **Budgetary decisions.** Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

LABAND, Paul. **El derecho pressupuestário.** Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1979.

LEWANSKI, Rodolfo. Institutionalizing Deliberative Democracy: the "Tuscany laboratory". **Journal of Public Deliberation**, v. 9, 2013.

LINERA, Alvaro Garcia. **El Estado. Campo de Lucha**. La Paz: Muela Del diablo editores, 2010.

LONGO, Carlos Alberto; TROSTER, Roberto Luis. **Economia do setor público**. São Paulo: Atlas, 1993.

LUHMANN, Niklas. **Complejidad y modernidad**: de la unidad a la diferencia. Valladolid: Simancas, 1998.

LUHMANN, Niklas. **Teoria política del Estado de bienestar**. Madrid: Alianza, 2002.

LUHMANN, Niklas. **La sociedad de la sociedad**. México: Universidad Iberoamericana, 2007.

LYRA, Rubens Pinto. A democracia participativa na gestão pública brasileira. *In:* ESTADO e cidadania: de Maquiavel à democracia participativa. João Pessoa: UFPB, 2006.

MACHADO, Henrique P. B.; ROCHA, Priscilla N. S. Levando o orçamento público a sério: notas sobre orçamento, direito e parlamento. **Fórum de Contratação e Gestão Pública**, Belo Horizonte, v. 18, n. 200, p. 44-55. jun, 2019.

MARCH, James Gardner; SIMON, Herbert Alexander. **Teoria das organizações.** Rio de Janeiro: FGV, 1971.

MANNARINI, Terri. La partecipazione dialogico-deliberativa. *In:* CATELLANI, P.; SENSALES, G. (orgs.). **Pensare, dire, fare politica**. Milano: Cortina, 2011.

MARSHALL, T. H. **Citizenship and social class**. Londres: Bentley House, 1950.

MASSA-ARZABE, Patrícia H. Dimensão jurídica das políticas públicas. *In:* BUCCI, M. P. D. (org.). **Políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 51-72.

MENDONÇA, Eduardo. Alguns pressupostos para um orçamento público conforme a Constituição. *In:* BARROSO, L. R. (org.). **A reconstrução democrática do direito público no Brasil**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

MENY, Ives; THOENIG, Jean-Claude. **Las políticas públicas.** Barcelona: Ariel, 1992.

MORAND-DEVILELER, Jacqueline. **Cours de droit administratif.** Paris: Montchrestien, 2005.

MORATÓ, Arturo Rodriguez. La reinvencion de la política cultural a escala local el caso de Barcelona. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 20, n. 2, maio/ago. 2005.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. Abordagens da Lei de Responsabilidade Fiscal. *In:* MOTTA, C. P. C. et al. **Lei de Responsabilidade Fiscal**: abordagens pontuais. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

MOUFFE, Chantal. **The democratic paradox**. Londres: Verso, 2000a.

MOUFFE, Chantal. **Deliberative democracy or agonistic pluralism**. Viena: Institut für Höhere Studien, 2000b.

NASCIMENTO, Carlos Valder do. O orçamento público na ótica de responsabilidade fiscal: autorizativo ou impositivo. **Revista Ibero-americana de Direito Público**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 6, p. 11-32, 2001.

NEUMANN, Franz. **El Estado democrático e el Estado autoritário**. Buenos Aires: Paidos, 1968.

NEUMANN, Franz. **The rule of law:** political theory and the legal system in modern society. Leamington: Berg, 1986.

OLIVEIRA, Francisco de. **A Economia Brasileira; Crítica à Razão Dualista**. Petrópolis: Vozes, 1987.

PARDINI, Daniel J.; AMARAL, Hudson F. A função orçamentária e o ascendente paradigma de final de milênio: o decrementalismo. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 50, n. 2, abr./jun. 1999.

PAYSANT, André. **Finances publiques**. Paris: Armand Colin, 1999.

PENNA, Sálvio Versiani. **Controle e implementação processual de políticas públicas no Brasil.** Belo Horizonte: Fórum, 2011.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil, v. 1**. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

PINTO, Élida Graziane. Judicializar o orçamento aprimorará as políticas públicas. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 20 jan. 2014. Disponível em: conjur.com.br/2014-jan-20/elida-grazianejudicializar-orcamento-aprimorara-politicas-publicas. Acesso em: 20 jun. 2019.

PINTO, Élida Graziane; XIMENES, Salomão B. Financiamento dos direitos sociais na Constituição de 1988: do pacto assimétrico ao Estado de sítio fiscal. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 39, n. 145, p. 980-1003, out./dez. 2018.

PIRES, Edmundo Balsemão. **A individuação da sociedade moderna**: investigações semânticas sobre a diferenciação da sociedade moderna. Coimbra: UC, 2011.

PIRES, LOTTA; OLIVEIRA (orgs.) **Burocracia e políticas públicas no Brasil:** interseções analíticas. Brasília: IPEA/ENAP, 2018.

RABELO, Hamilton N. **Técnica e política do orçamento-programa.** Belo Horizonte: Vega, 1979.

RACZYNSKI, Dagmar. La crisis de los viejos modelos de protección social en América latina: nuevas alternativas para enfrentar la pobreza. *In:* O'DONNELL, G.; TOCKMAN, V. E. (coord.). **Pobreza y desigualdad en América Latina:** temas y nuevos desafíos. Buenos Aires: Piados, 1999.

REIS, Heraldo da C.; MACHADO JUNIOR, J. T. **A Lei 4.320 comentada**. Rio de Janeiro: IBAM, 2001.

ROSANVALLON, Pierre. **La société des égaux.** Paris: Seuil, 2011.

ROSE-ACKERMAN, Susan. **Rethinking the progressive agenda**. New York: McMillan, 1992.

RUA, Maria das Graças. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. *In:* RUA, Maria das Graças; CARVALHO, M. I. (orgs.). **O estudo da política.** Brasília: Paralelo, 2001.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A crítica da razão indolente**: contra o desperdício da experiência. Porto: Afrontamento, 2000.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Para uma concepção multicultural dos direitos humanos. **Contexto Internacional**, , jan./jun. 2001.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Toward a new legal common sense**. Londres: Butterworths, 2002a.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Para uma sociologia das ausências e uma sociologia das emergências. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra, n. 63, p. 237-280, 2002b.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Poderá o direito ser emancipatório?. **Revista Crítica de Ciências Sociais,** Coimbra, v. 65, p. 4-12, maio 2003a.

SANTOS, Boaventura de Sousa. O Estado heterogêneo e o pluralismo jurídico. *In:* SANTOS, B. S.; TRINDADE, J. C. (orgs.). **Conflito e transformação social**. Porto: Afrontamento, 2003b.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Quinze teses para aprofundar a democracia**. Brasília: UnB, 2008.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Sociologia jurídica crítica**. Bogotá: Trotta, 2009.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. *In:* SANTOS, B. S.; AVRITZER, L. **Democratizar a democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça**: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (orgs.). **Políticas Públicas**. Volume 2. Brasília: ENAP, 2007.

SCAFF, Fernando Facury. A trajetória do controle concentrado de constitucionalidade do orçamento e sua ultrapassagem como lei formal. **Interesse Público**, Belo Horizonte, v. 21, n. 115, p. 53-84, maio/jun. 2019.

SCHICK, Allen. The road to PPB: the stages of budget reform. **Public Administration Review**, Washington, v. 26, n. 4, p. 243-258, dez.1966.

SCHICK, Allen. Twenty-five years of budgeting reform. **Journal on Budgeting**, v. 4, n. 1, p. 81-102, 2004.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, Filipe Carreira da. **O futuro do Estado Social**. Lisboa: FMMS, 2013.

SINTOMER, Yves; GRET, Marion. **Porto Alegre**: a esperança de uma outra democracia. Porto: Campo das Letras, 2003.

SOUTO, Marcos Juruena Vilela. **Aspectos jurídicos do planejamento econômico**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1997.

SUNSTEIN, Cass R. **After the rights revolution**. Cambridge: Harvard University Press, 1993.

SUNSTEIN, Cass. S. e HOLMES, Stephen. **The cost of rights**. New York: W.W. Norton. 1999.

STIGLITZ, Joseph. **The welfare state in the twenty first century**. Trabalho apresentado em conferência na Universidade de Columbia, 8 e 9 de novembro, 2015.

TATAGIBA, Luciana. A institucionalização da participação: conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo. *In:* AVRITZER, Leonardo (org.). **A participação em São Paulo**. São Paulo: UNESP, 2004. p. 323-370.

TOURAINE, Alan. **O que é a democracia?** Lisboa: Instituto Piaget, 1994.

VALLE, Vanice Regina L. do Valle. **Políticas públicas, direitos fundamentais e controle judicial**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

VASCONCELOS, Rafael D. de; FERREIRA JUNIOR, Sílvio; NOGUEIRA JUNIOR, Reginaldo P. A dinâmica da execução orçamentária federal do Brasil sob a ótica dos ciclos políticos eleitorais: 1985-2010. **Economia Aplicada**, São Paulo, v. 17, n. 3, p. 325-354, 2013.

VIANNA, Luiz Werneck et al. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

VIEIRA, F. S. **Crise econômica, austeridade fiscal e saúde**: que lições podem ser aprendidas? Brasília: Ipea, 2016.

VIEIRA, F. S.; SANTOS, I. S.; OCKÉ-REIS, C.; RODRIGUES P. H. A. **Políticas sociais e austeridade fiscal**. Rio de Janeiro: Cebes, 2018.

WAMPLER, Brian. Instituições, associações e interesses no orçamento participativo de São Paulo. *In:* AVRITZER, Leonardo (org.). **A participação em São Paulo**. São Paulo: UNESP, 2004.

WEBER, Maximillian C. E. História geral da economia. *In:* **Ensaios de sociologia e outros escritos**. São Paulo: Abril, 1974.

WILDAVSKY, Aaron. **The new politics of budgetary process**. Boston: Little Brown, 1988.

WILDAVSKY, Aaron. **Planning and budgeting in poor countries**. Boston: Little Brown, 1974.

# LEGITIMAÇÃO DEMOCRÁTICA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE CRÍTICA

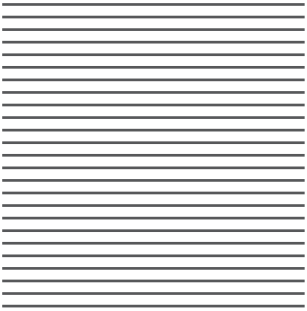
José Alcione Bernardes Júnior*

*Mestre em Direito Constitucional pela UFMG, consultor legislativo e professor da Escola do Legislativo da Assembleia Legislativa de Minas Gerais.

# LEGITIMAÇÃO DEMOCRÁTICA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE CRÍTICA

José Alcione Bernardes Júnior*

*Mestre em Direito Constitucional pela UFMG, consultor legislativo e professor da Escola do Legislativo da Assembleia Legislativa de Minas Gerais.



"Com tanta riqueza por aí,
onde é que está, cadê sua fração?"

Verso da música "Até quando esperar?",
da banda Plebe Rude

## 1. INTRODUÇÃO

As políticas públicas consistem em programas e ações planejados do Estado voltados para o atendimento das inúmeras necessidades sociais nos mais diversos campos, como segurança, saúde, habitação, educação, transporte, infraestrutura, entre outros. O ciclo de políticas públicas envolve algumas fases que se sucedem, como a formação da agenda, a formulação, a execução, o monitoramento e a avaliação. Precisamente por se tratar de programas e ações direcionados ao atendimento das necessidades coletivas, e considerando-se que o atendimento dessas necessidades implica a alocação dos necessários recursos, impõe-se estabelecer prioridades em um quadro de recursos finitos e demandas sociais cada vez mais crescentes. Daí a necessidade de que tais escolhas promanem dos órgãos legitimados pelo voto popular, o que explica a proeminência do Executivo e do Legislativo ao longo de todo o ciclo das políticas públicas.

Contudo, não basta a exigência de que essas decisões coletivamente vinculantes emanem das instâncias ungidas pelo voto, em atenção ao princípio da soberania popular. É preciso ainda que sejam conformadas às balizas jurídico-constitucionais.

E aí sobreleva o papel do Poder Judiciário, na fiscalização dessa conformidade.

Assim, a legitimação democrática das políticas públicas no quadro do Estado Democrático de Direito pressupõe a boa concertação entre os Poderes constituídos, bem como a ampliação dos canais de interlocução com a sociedade, de modo a aproximá-la quanto possível dos centros oficiais de poder.

Em termos conceituais, tem-se, dessa forma, a integração do ideário democrático, fundado no princípio da soberania popular e na vontade da maioria, com o ideário constitucional, que preconiza a supremacia da Constituição e se prende à ideia-força de limites ou âmbito do poder. Desse modo, evidencia-se o nexo constitutivo entre democracia e constitucionalismo, que se pressupõem e se condicionam reciprocamente. Assim, na formulação das políticas públicas, deve-se ter em linha de conta não só a fonte do poder, como também os seus limites.

Uma coisa é a questão posta assim em termos conceituais, outra é nossa prática institucional. Como diria o professor Baracho, a teoria não pode jamais perder de vista o horizonte da prática. O objetivo deste artigo é trazer à reflexão alguns problemas de ordem geral que se fazem presentes no contexto do ciclo de formação das políticas públicas no Brasil e que comprometem sua legitimidade democrática, sobretudo no que toca às disfunções presentes entre os atores políticos e institucionais envolvidos nesse processo. A atenção se volta especificamente para a recorrente instrumentalização de nossas instituições públicas por parte de setores dominantes da sociedade, com vistas a influenciar na produção de políticas públicas de modo a direcioná-las para os seus interesses, e não para o conjunto da sociedade.

De fato, o Estado brasileiro tem-se mostrado, ao longo de toda sua existência, e em parte devido a circunstâncias históricas específicas ligadas à sua gênese, como um ente voltado preferencialmente para a realização dos interesses da classe

política e de segmentos privilegiados da sociedade, componentes de uma elite econômica representada, na linha do tempo, pelos grandes cafeicultores, os grandes industriais, ou ainda os donos de empreiteiras e de poderosos conglomerados econômicos, a depender do contexto histórico-social em questão. Ao longo de todos esses anos, verifica-se uma constante: a prosperidade dos segmentos mais abastados da sociedade tem-se nutrido, em boa medida, dos parcos recursos da maior parte da população, de modo a evidenciar um desconcertante contraste entre opulência e miséria. E evidentemente isso se reflete no campo das políticas públicas, a ponto de se questionar em que medida é cabível o adjetivo "públicas" em referência a tais políticas. De fato, estas deveriam se voltar para o conjunto da sociedade, mas, na prática, acabam por beneficiar preferencialmente os estratos sociais mais abastados. Com isso, instaura-se um perverso círculo vicioso, pois medidas estatais que em tese deveriam combater a desigualdade, acabam por retroalimentá-la, perpetuando e aprofundando graves assimetrias sociais.

Serão também objeto de exame, sob a ótica democrática, questões que suscitam conflitos intergeracionais, como aqueles atinentes aos problemas ecológicos, previdenciários, de bioteconologia, entre outros, que envolvem decisões tomadas no presente, mas cujos efeitos mais significativos só se farão sentir no futuro. A questão que se põe diz respeito à legitimidade dessas deliberações, uma vez que gerações presentes decidem sobre questões que impactam as gerações vindouras, que, por óbvio, não têm como participar do processo decisório, embora sejam as mais afetadas por ele.

## 2. A ORIGEM DO ESTADO BRASILEIRO: UMA PATOLOGIA CONGÊNITA

Conforme nos mostra Eduardo Giannetti, o Estado brasileiro singulariza-se por uma patologia congênita que, portanto, deita

raízes já no seu surgimento. Aqui, diferentemente do que ocorreu na Europa, ou mesmo na América do Norte, o Estado praticamente precedeu a sociedade, o que determinou disfunções em sua atuação que, em boa medida, se fazem presentes até nos dias de hoje (GIANNETTI, 2018). Tal inversão de origem acabou por subverter a própria lógica subjacente à criação de um ente estatal, qual seja a de que este deve servir de instrumento para o pleno desenvolvimento da sociedade, operando como um elemento organizador e unificador do corpo social. Nesse sentido, o Estado deve ser um instrumento a serviço da sociedade. Mas no Brasil, reversamente, a formação do Estado brasileiro se deu a partir de uma lógica extrativista, de modo que o Estado foi organizado para explorar ao máximo as riquezas naturais de uma sociedade incipiente e então reverter essa riqueza em favor de um patronato político – expressão utilizada por Faoro (1975) – associado a uma elite econômica dominante, e não em prol do conjunto do corpo social.

De fato, os portugueses, após descobrirem as ricas terras brasileiras, e preocupados em mantê-las sob seu domínio, cuidaram de promover a ocupação do território recém-descoberto a partir da distribuição de terras para particulares, as chamadas "capitanias hereditárias", de modo que estes as explorassem e repassassem tributos à Coroa. Dessa forma, para além de organizar a nova sociedade que surgia, promover a ocupação de uma extensa área, de modo a consolidar suas novas posses, a Coroa ainda se beneficiava dos recursos que lhe eram carreados pelos seus parceiros particulares. Com isso, instaura-se uma relação de troca entre o Estado português e uma parcela favorecida da sociedade colonial, que lhe prestava vassalagem tendo como contrapartida um patrimônio que lhe era cedido para desfrute pessoal.

Com a vinda da família real para o Brasil, intensificou-se ainda mais esse processo de exploração dos recursos do território em prol da Coroa. Sobrevindo a independência do Brasil, já havia se sedimentado entre nós essa prática de favorecimento

a setores privilegiados da sociedade, já agora numa relação patrimonialista direta com o Estado brasileiro. Desde então, instaurou-se uma explícita instrumentalização do Estado pelo patronato político e pelas elites dominantes, e essa nefasta simbiose vem-se perpetuando ao longo de toda nossa história, manifestando-se ora de forma mais saliente, ora com menor intensidade, a depender do contexto histórico em questão, mas sempre se fazendo presente entre nós.

Assim, ao invés de um Estado criado para servir à sociedade, o que ocorreu no Brasil foi precisamente o contrário, pois tal ente passou a servir-se da sociedade. Tornou-se natural a privatização de espaços eminentemente públicos pelos donos do poder, para usarmos, uma vez mais, outra expressão lapidar de Raymundo Faoro (1975). Desse modo, as fronteiras entre o público e o privado deixam de existir, uma vez que o patronato político se vale do espaço público como se fora a extensão de sua casa e de seus domínios.

Portanto, o Estado brasileiro irrompe já com o vício do patrimonialismo, a favorecer os amigos do rei e reservar aos demais os rigores da lei.

Essa origem às avessas do Estado brasileiro está na raiz de vários problemas que assolam o País até os dias de hoje. De fato, passados mais de 500 anos do descobrimento, continuamos a sofrer com práticas patrimonialistas, traço atávico que atravessa esses cinco séculos de nossa história, e que se manifesta sob múltiplas formas: nepotismo, aparelhamento do Estado, promiscuidade entre o setor público e o setor privado, cabos eleitorais remunerados com dinheiro público, e ainda políticas públicas norteadas pela lógica do privilégio, e não pela lógica da solidariedade e da necessidade.

A operação Lava Jato ilustra com meridiana clareza a que ponto chegou tal deturpação patrimonialista. A proximidade espúria entre o setor público e o setor privado acaba inevitavelmente

por contaminar nosso processo eleitoral, que se torna incapaz de servir ao propósito que é sua razão de ser, vale dizer, assegurar a legitimidade do pleito. Com efeito, a influência perversa do poder econômico acaba por desnaturar a disputa eleitoral, visto que as elites econômicas patrocinam fartamente os candidatos que lhe afianciam, de antemão, as futuras benesses estatais, uma vez sacramentada a vitória eleitoral. Assim, a paga vem posteriormente sob a forma de contratos superfaturados, subsídios para lá de generosos, desonerações fiscais, entre tantos outros favorecimentos indevidos.

Dessas relações espúrias resultam ganhos significativos e de toda ordem para os que delas participam. O patronato político se perpetua no poder, a classe empresarial logra grande proveito material, o mesmo ocorrendo com os burocratas venais colocados estrategicamente em postos-chaves com o objetivo de alcançar metas de arrecadação de recursos para retroalimentar esse esquema de ocupação criminosa das instituições públicas. Já a sociedade paga a conta, mas não é convidada para a festa, além de sofrer com serviços públicos de má qualidade, como subproduto dos desvios apontados, e com políticas públicas voltadas preferencialmente não para o conjunto da sociedade, mas sim para os seus segmentos mais abastados.

Como consequências desse descalabro, tem-se o descolamento entre representantes e representados, uma vez que estes não se reconhecem naqueles; o descrédito nas instituições; o sentimento de aversão à política, ou, quando menos, de apatia ou indiferença. Sem falar no desestímulo, por parte daqueles que têm vocação pública, a ingressar na política, o que só faz alimentar o chamado "viés de seleção adverso", pois há mais chances de êxito eleitoral para aqueles que jogam o jogo sujo – os políticos profissionais – do que para aqueles que se negam a fazê-lo – os políticos vocacionados.

Dessa forma, opera-se uma subversão da lógica que deve presidir a atuação do agente estatal, lógica essa tão bem expressa pela pena afiada de Celso Antônio Bandeira de Mello (MELLO, 1995), segundo o qual aquele que exerce uma função pública deve curar interesses de terceiros, razão pela qual os poderes que lhe são conferidos têm uma natureza instrumental, ancilar, pois estão subordinados à realização de um dever, qual seja a consecução do interesse público. Assim, conforme ensina o ilustre autor, o eixo do direito público gira em torno da ideia de dever, e não de poder. Daí empregar, Bandeira de Melo, a expressão "dever-poder", de modo a explicitar desde logo a primazia do primeiro termo desse binômio em relação ao segundo.

Como visto, a lógica patrimonialista promove precisamente o inverso. Há, pois, a inversão valorativa desse binômio, cujo centro de gravidade passa a ser o poder, que é desvirtuado. Deixa de haver um direcionamento da atuação política para a realização do interesse coletivo, o que poria em relevo a ideia de dever, voltando-se aquela tão somente para a concretização de projetos pessoais de poder.

## 3. POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: PÚBLICAS!?

Essas práticas patrimonialistas, herdadas, conforme visto, de nosso passado histórico, como praga plantada pelo vício de origem em nossa formação, acabam por trazer consequências negativas no campo das políticas públicas, as quais se projetam mesmo nos dias que correm, a ponto de nos levar a questionar a própria semântica dessa expressão. Seriam tais políticas realmente "públicas"? Ora, esse adjetivo, no caso brasileiro, deixa de qualificar devidamente, perdendo sua vitalidade semântica, pois tais políticas, em larga medida, destinam-se não à generalidade das pessoas, mas a uma elite privilegiada, que se vale das instituições públicas em benefício próprio, em detrimento da maior parte da população.

Essa é a posição do renomado urbanista João Sette Whitacker Ferreira, cujo *blog* já traz, embutida em seu título, e de forma sugestiva, essa apontada crítica: "Cidades para que (m)?". Ele nos dá um interessante exemplo no campo da política de infraestrutura urbana, de modo a ilustrar o ponto. Segundo Ferreira (2017), nos países desenvolvidos, atenta-se para a necessidade de a infraestrutura da cidade alcançar geograficamente a maior parte da população. Trata-se de imprimir uma racionalidade na ocupação, de modo que onde haja mais infraestrutura, haja também um maior adensamento populacional e mais gente morando perto. Isso é feito para racionalizar o custo da infraestrutura, de modo que ela tenha um maior alcance social. No Brasil, ao contrário, onde há mais infraestrutura urbana é onde há mais pessoas ricas e, portanto, menor adensamento populacional. Grandes mansões, com amplo espaço físico, tanto interno quanto externo, e tendo à sua disposição o que há de melhor em termos de utilidades e comodidades. Já os pobres moram na periferia, em cortiços e favelas, e têm de enfrentar grandes distâncias para chegar ao seu local de trabalho.

E o que é pior: essa segregação social é alimentada pela própria legislação, pois, como mostra Ferreira (2013), a título exemplificativo, nos grandes bairros residenciais em São Paulo, em áreas nobres, há norma proibitiva de se construir em terreno que não tenha pelo menos 250 metros quadrados. É como se fora a institucionalização do *apartheid* social. Com tal exigência, procede-se a uma ordenação seletiva da ocupação de tais terrenos, pois somente a elite vai poder construir em área tão grande e ainda por cima dispondo de ótima infraestrutura.

O que torna a situação ainda mais injusta é que toda essa infraestrutura tão ao alcance do rico, e tão distante do pobre, foi construída e financiada com recursos públicos, principalmente com receitas oriundas da tributação, que pesa proporcionalmente muito mais no bolso do pobre do que no do rico. E resulta ainda mais valorizado o imóvel desse último e muito mais desvalorizado

o daquele. Valorização, frise-se uma vez mais, obtida com as obras financiadas prevalentemente com recursos dos pobres.

A propósito, o nosso sistema tributário é escandalosamente injusto. Também aqui a legislação está a respaldar a injustiça social. De fato, se pensarmos que, em termos de classificação dogmática, uma das categorias de políticas públicas se volta especificamente para a redistribuição de recursos entre as pessoas – as chamadas "políticas redistributivas" –, resulta absolutamente contraditório que o próprio Estado adote um sistema tributário tão perverso, que funciona como um incomparável mecanismo de transferência de renda dos que têm menos recursos para os mais abastados. Até porque o próprio sistema tributário, além do caráter fiscal, voltado para a arrecadação de receita, deve ter também a finalidade, de caráter parafiscal, de redistribuir recursos. Basta dizer que se tributa no Brasil preferencialmente o consumo de bens e serviços, os quais alcançam, como é óbvio, toda a população, mas não se tributa devidamente a renda e o patrimônio, que se concentra nas mãos de poucos. Como aceitar que um grande investidor seja isento de tributação incidente sobre os lucros de dividendos? E pague proporcionalmente muito menos imposto do que os pobres no que toca ao consumo? Também é inconcebível que o proprietário de um pequeno carro popular tenha que recolher aos cofres públicos o devido imposto sobre veículo automotor pagando a mesma alíquota que a de um outro proprietário de um carro de luxo[1]. Pior ainda: como aceitar que um indivíduo que transita de avião particular ou passeia em

1 Como ensina Muzzi Filho (2018), não se deve confundir alíquotas diferenciadas com alíquotas progressivas. Enquanto essas últimas variam de acordo com o valor pecuniário do veículo automotor (isto é, quanto maior a base de cálculo, tanto maior a alíquota), as alíquotas diferenciadas variam de acordo com o tipo ou uso do veículo (se movido a álcool ou gasolina, ou se utilitário ou de passeio, se destinado à locação ou ao transporte público, etc). O autor defende, como nós, a adoção também de alíquotas progressivas em relação ao IPVA, em atenção aos princípios da capacidade contributiva, da progressividade e da igualdade. (p. 254-255). Mas não é o que ocorre em Minas, onde se adotam as tarifas diferenciadas em razão do tipo ou do uso do veículo, sem qualquer consideração acerca de seu valor.

um iate – sinais exteriores inequívocos de riqueza – não pague imposto sobre a propriedade de tais veículos? Onde ficam os princípios constitucionais da progressividade e da capacidade contributiva? Haja políticas públicas de transferência de renda para fazer frente a tais disparates!

E o imposto sobre grandes fortunas, que aguarda há anos uma regulamentação que nunca vem? Sem falar no imposto sobre herança, que no Brasil só faz estimular a perpetuação de famílias no ápice da pirâmide social, comprometendo todos os esforços voltados para uma maior mobilidade social. De fato, a Constituição da República, em seu art. 155, § 1º, IV, estabelece que as alíquotas máximas do Imposto sobre Transmissão *Causa Mortis* e Doação (ITCD), de quaisquer bens e direitos, devem ser fixadas pelo Senado Federal, que estipulou tais alíquotas em 8%. Se tal imposto fosse cobrado em percentuais mais condizentes com os de países desenvolvidos, que estabelecem alíquotas em torno de 50 a 60%, certamente haveria mais recursos que poderiam ser canalizados para as inúmeras políticas públicas de que o País carece. Mas, entre nós, reversamente, tais riquezas permanecem no seio de famílias abastadas, transformando-se prevalentemente em capital especulativo e inviabilizando a mobilidade social. Como falar em meritocracia em um contexto como esse? A menos que se considere como mérito pessoal nascer em uma família rica. E os destinos são selados a partir do berço. Se rico, um futuro confortável; se pobre, um horizonte sombrio, independentemente das escolhas que um ou outro venham a fazer ao longo da vida. E tudo isso sob o beneplácito do Estado, que, por meio de institucionalidades distorcidas, cria as condições para tamanha injustiça.

Eduardo Moreira nos apresenta em seu brilhante livro sobre desigualdade (MOREIRA, 2019, p. 80) um gráfico comparativo da carga tributária sobre bens e serviços entre o Brasil e os países da OCDE. Entre os 33 países constantes da comparação, o Brasil é o segundo que mais tributa, ficando atrás somente da Hungria. O

autor apresenta ainda outro gráfico, já agora referente à carga tributária sobre a renda, o lucro e o ganho de capital, e o Brasil é, de todos, o que tributa menos (MOREIRA, 2019, p. 79).

Note-se que não se faz necessário aumentar a carga tributária do País, mas tão somente promover uma realocação de tributos, de modo que a diminuição na carga dos impostos sobre bens e consumo seja compensada pelo aumento na tributação de renda e patrimônio. Isso por si só funcionaria como uma política de redistribuição de renda mais justa e eficaz, além de reaquecer a economia e promover um maior retorno de recursos ao tesouro pela via dos tributos, aumentados não em sua carga, mas sim em sua base de arrecadação em virtude da revitalização da economia. Assim, privilegia-se a promoção da atividade produtiva, e não da atividade meramente especulativa, que vive do rentismo. Com o aumento da arrecadação, é possível ampliar ainda mais o investimento nas diversas políticas públicas de modo a atender em escala ainda maior as inúmeras necessidades sociais.

Contudo, quando se fala em reforma tributária nos bastidores da política e na grande mídia, o foco se volta tão somente para a simplificação do sistema, e não para a desigualdade. Não que a simplificação não seja bem-vinda – ela é até imperativa – sobretudo diante da barafunda normativa que é nosso sistema tributário, mas certamente a prioridade haveria de ser o combate à escandalosa desigualdade que nos assola.

Quando se volve a atenção para o campo da segurança pública, o que se vê é um amplo aparato policial disponibilizado nos bairros mais ricos das cidades, em contraste com o escasso policiamento nas regiões mais pobres, abandonadas à própria sorte, de forma que, não por acaso, os índices de homicídios se mostram muito mais alarmantes nessas regiões, que ainda se sujeitam também às ações de milícias, verdadeiros bandidos travestidos de policiais que se aproveitam da ausência do Estado nessas regiões para extorquir e aterrorizar a população. E as

políticas de segurança insistem no encarceramento em massa dos criminosos – já somos a terceira população carcerária do planeta[2] – sem que se considere devidamente o potencial ofensivo da infração e o grau de periculosidade do agente infrator, de modo a permitir que um simples trombadinha ingresse no sistema prisional e se misture a criminosos da pior estirpe, e de lá saia como um homicida qualificado, uma vez cooptado e corrompido pelas facções criminosas do presídio. E ressoa o discurso reducionista e míope de armar e blindar as "pessoas de bem", ao mesmo passo em que se isolam os bolsões de pobreza. E mais: mesmo com o País tendo uma das polícias mais letais do planeta, tem-se em pauta um pacote de reforma na segurança pública oriundo do Ministério da Justiça que pode ampliar ainda mais o índice de letalidade policial, ao prever, entre outras coisas, a chamada "excludente de ilicitude"[3], que abre a possibilidade de isentar da pena o agente policial que cometer excesso em sua ação, decorrente de escusável medo, surpresa e violenta emoção. Nem precisa dizer que as estatísticas mostram que as pessoas mortas por operações policiais são em sua grande maioria negros e pobres e uma normatização como a proposta, com critérios altamente subjetivos para a caracterização da excludente de ilicitude, pode aumentar ainda mais essa mórbida estatística.

Ressalte-se que, embora tenhamos no País um quadro de corrupção sistêmica, quase que institucionalizada, como restou claro sobretudo após a operação Lava Jato, que desnudou as entranhas do poder e revelou a magnitude dessa chaga, o número de pessoas punidas por crimes de corrupção é mínimo, o que resulta em um paradoxo desconcertante. Somos um dos países mais corruptos do mundo, mas, em flagrante contraste com tal fato, somos um dos que menos pune tais delitos. Quase que somente

2 Fonte: Banco de Monitoramento de Prisões, do Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/07/17/cnj-registra-pelo-menos-812-mil-presos-no-pais-415percent-nao-tem-condenacao.ghtml > Acesso em 2 ago. 2019.

3 Projeto de Lei nº 882, de 2019.

os mais pobres e humildes são alcançados pelo braço punitivo do Estado e compõem essa expressiva massa carcerária, sendo certo que 41,5% dos presidiários são presos provisórios[4], contra os quais não houve formação de culpa, e destes, cerca de 60% estão encarcerados há mais de 90 dias, o que extrapola o prazo da prisão provisória, em clara afronta ao princípio constitucional da presunção da inocência. Certamente tal aberração decorre, em larga medida, de total ausência de assistência jurídica a essas pessoas, o que demonstra o quão desamparadas estão, a revelar a patente insuficiência do número de defensorias públicas existentes em face da demanda por justiça. Ao contrário dos mais abastados, que podem se valer de caras bancas de advogados que sabem como ninguém explorar as brechas da legislação bem como as inúmeras e generosas possibilidades recursais ensejadas por nosso sistema processual. E, se pertencerem à classe política, podem blindar-se ainda mais com o foro por prerrogativa de função, e protelar o quanto possível o cumprimento da pena por um crime cometido – isso se o crime não prescrever – enquanto o pobre mofa na prisão mesmo que não haja contra ele sequer formação de culpa, por absoluta falta de assistência jurídica.

No que tange a políticas públicas voltadas para a área de transporte, a mesma lógica se impõe: políticas que favorecem os segmentos sociais mais bem aquinhoados, e pouco caso para com os demais estratos sociais. Multiplicam-se, assim, obras viárias que visam à melhoria de avenidas, pistas e ruas, de modo a privilegiar os que se deslocam de carro, e que compõem o menor percentual da população, enquanto o transporte público resta sucateado. As pessoas que não possuem veículo próprio têm de se submeter ao martírio diário de se espremerem e se acotovelarem em ônibus desconfortáveis e obsoletos para chegarem ao destino desejado, o qual, conforme visto, fica, na maioria dos casos, bem distante de suas casas. As linhas de metrô, que se apresentam como uma

4 Fonte: Banco de Monitoramento de Prisões, do Conselho Nacional de Justiça.

ótima opção em qualquer país desenvolvido, não mereceram de nossas autoridades a devida atenção.

Os exemplos são infindáveis. Em termos de política creditícia, o que se vê é a prática de juros em patamares totalmente incompatíveis com as atividades produtivas, pois a captação de crédito para financiar novos empreendimentos a juros tão altos torna-se inviável, uma vez que exigiria que tais atividades obtivessem ganhos enormes, a ponto de amortizarem esses juros e ainda garantirem a necessária e justa margem de lucro do empreendedor. Evidentemente é preferível aplicar o dinheiro nos bancos a lançar-se em um empreendimento que, para além de lidar com os riscos que lhes são naturalmente intrínsecos, haveria ainda que dar conta de juros tão altos. Assim, uma política creditícia como essa só faz maximizar os lucros dos bancos e daqueles que vivem do rentismo e da atividade especulativa, em detrimento do setor produtivo. E de resto, aqueles que têm de se socorrer de crédito bancário acabam se enredando em dívidas cada vez maiores a ponto de se tornarem verdadeiros "escravos econômicos", para usarmos expressão utilizada por Eduardo Moreira. Ou seja, quem tem recursos sobrando opta pela cômoda alternativa do rentismo. Quem não os tem de modo algum, para sobreviver e fazer face a suas despesas cotidianas, socorre-se dos créditos bancários, afundando-se em dívidas que se transformam em verdadeiras bolas de neve.

A questão se torna ainda mais dramática em face da Emenda Constitucional 95, que congela por 20 anos os investimentos públicos, confinados a um determinado teto, independentemente da existência ou não de um contexto econômico favorável a investimentos. Trata-se de uma das piores alterações já feitas no texto constitucional. Evidentemente isso repercute na qualidade das políticas públicas, sujeitas a constrições por expressa determinação constitucional. E pagar o serviço da dívida passa a ser mais importante do que investir em políticas públicas.

É impressionante como os efeitos deletérios dessa política creditícia só fazem aumentar as desigualdades. Não há como aceitar o fato de se permitir, no Brasil, uma verdadeira farra por parte dos bancos privados, cujo faturamento bate, ano após ano, recordes de lucro, independentemente do contexto econômico do País, faça chuva ou faça sol, pouco importando se os demais setores da economia enfrentam períodos de forte crise. Eduardo Moreira (2017, p. 40) nos mostra que, somente com cobrança de tarifas, os bancos faturam anualmente mais de 100 bilhões de reais! Trata-se de quantia praticamente equivalente a todo o orçamento da saúde[5] para o ano de 2019, que é de 122, 62 bilhões! Frise-se, o quantitativo se refere tão somente ao que é cobrado a título de tarifa, fora o lucro exorbitante com o *spread* bancário, como se dá na cobrança de juros escorchantes do cheque especial que tais instituições praticam sem o menor pudor (algo em torno de 300% ao ano), entre outros ganhos. Não seria o caso de se promover uma regulação dos serviços bancários de modo a proibir esses absurdos? Mas por aí se vê o quão complexo é o jogo do poder, pois entra ano, sai ano, mesmo diante de vozes autorizadas que denunciam esses disparates, tudo segue como dantes, sem que haja qualquer medida prática por parte do governo para mudar tal quadro. Quando muito, numa espécie de álibi do legislador, surge uma daquelas leis que não pegam, e que passam a integrar o extenso rol de nossa legislação simbólica, como é o caso da lei que proíbe que o cliente fique mais de 15 minutos na fila de espera do banco. E, por incrível que pareça, ainda que tais instituições financeiras tenham lucros exorbitantes, não se pejam de economizar na contratação de bancários, o que poderia evitar filas intermináveis. E mesmo essa norma se transforma em letra morta...

Em defesa das instituições bancárias, não faltam aqueles que pregam o livre jogo de mercado e afirmam que seria impróprio o

5 Fonte: Portal da Transparência, disponível em: http://www.portaltransparencia.gov.br/funcoes/10-saude?ano=2019. Acesso em: 5 ago. 2019.

Estado intervir nas negociações financeiras. Mas ante uma crise resultante de bolhas especulativas, como a do sub-prime norte--americano em 2008, muda-se por inteiro o discurso neoliberal, e a presença do Estado se mostra então impositiva, para adquirir títulos podres dessas instituições, passando, naturalmente, a fatura para o contribuinte, de modo a evitar que haja uma crise sistêmica no setor bancário, com reflexos desastrosos para toda a economia. É a velha lógica tão cara ao neoliberalismo, consistente na socialização de prejuízos e na privatização dos lucros.

No que concerne à educação, as famílias de melhores condições sociais matriculam seus filhos em escolas particulares, nos ensinos fundamental e médio, ao passo que os filhos de famílias menos aquinhoadas são obrigados a estudar nas escolas públicas, em geral de péssima qualidade. Embora tenha havido a universalização do ensino fundamental, é preciso dizer que as políticas públicas nessa área deixam muitíssimo a desejar no aspecto qualitativo. Com isso, estabelece-se uma concorrência extremamente desigual para o acesso à universidade pública, essa, sim, de qualidade bem melhor que a do ensino básico. E disso resulta outra grande injustiça: os filhos dos ricos, que, em tese, até poderiam pagar pelo ensino superior, se assenhoram dos bancos das universidades públicas, custeados, em larga medida, pelos pobres, pela injusta via da tributação regressiva, como visto. Restam aos pobres as faculdades privadas. Essas últimas, além de caras, são, muitas das vezes, de qualidade duvidosa, até em função das óbvias dificuldades de se conjugar um projeto pedagógico sério com a necessidade de sobreviver num mercado já bastante saturado, o que praticamente afasta a possibilidade de um processo seletivo minimamente exigente na captação de alunos, os quais, por tudo que se disse, já apresentam sérias dificuldades em sua formação. Assim, enquanto não se der a devida e merecida atenção aos ensinos básico e fundamental, seguirá entre nós tal quadro de injustiças, sem falar na tragédia da perda de talentos

naturais que não chegam sequer a se descobrirem, por absoluta falta de oportunidade.

Quanto à situação da saúde, um indicador fala por si. Em pleno século XXI mais da metade de nossas residências não tem saneamento básico! E vale repetir: o que os bancos faturam só com cobranças de tarifas equivale ao orçamento da saúde! Fora o que essas instituições faturam com juros extorsivos! Esse contraste é importante para mostrar a absoluta inversão de prioridades e ainda para evidenciar como uma política creditícia pode impactar a política de saúde. E vemos pessoas humildes enfrentando o martírio de terem que aguardar indefinidamente para conseguir uma consulta médica, ou mesmo um exame, o que ganha contornos ainda mais dramáticos quando se trata de enfermidades como o câncer, em que a demora no diagnóstico e no tratamento pode ser a diferença entre viver e morrer.

Em um contundente artigo escrito na Folha de S. Paulo, o ex-ministro João Sayad (2006) mostrava o escandaloso contraste entre o atendimento de hospitais particulares de excelência (como o Sírio Libanês) e os hospitais da rede pública. A parte inicial do artigo, voltada para o primeiro caso, relatava a rotina de um paciente já em um quadro irreversível, mas mantido vivo em razão do tecnológico aparato médico que era capaz de protelar por tempo indefinido aquela situação, com uma vida praticamente vegetativa. Isso, claro, a um custo elevadíssimo. Daí a frase impactante de Sayad de que ali "sobra dinheiro para a morte". A segunda parte do artigo, referente aos hospitais públicos, relatava o caso de um paciente que retornava para uma nova consulta médica e, indagado pelo doutor se estava tomando devidamente o remédio prescrito, que era fundamental para preservar sua saúde, respondeu que não, pois não tinha dinheiro para comprá-lo e o hospital ainda não havia recebido um novo estoque da medicação. E ali, nas palavras de Sayad, "falta dinheiro para a vida".

Alguém poderia argumentar, de forma resignada: "triste para o pobre, mas quanto ao rico, se pode pagar por tais gastos, qual o problema?". Pois bem, Eduardo Moreira (2017) nos conta em seu livro que, ao enfrentar um grave problema de saúde, teve que se internar em um grande hospital de São Paulo, ocasião em que pôde receber os melhores cuidados médicos, com todo o conforto e até mesmo com luxo. Serviços totalmente fora do alcance da maior parte da população. Afinal, quem paga essa conta? Guiando-se pela máxima "*follow the money*", Moreira nos conduz à resposta. Ele não havia desembolsado um tostão. Então, seria a empresa na qual trabalhava? Ela arcaria com os custos do plano de saúde? Na verdade, Moreira (2017, p. 51) nos mostra que a empresa embute em seus custos os gastos com o plano de saúde e, naturalmente, repassa tais custos para aqueles que pagam por seus produtos, como se fora um imposto. Como os maiores empregadores do Brasil são empresas que prestam serviços de infraestrutura, necessidades básicas e os grandes varejistas, resulta que tais produtos e serviços se destinam à quase totalidade da população, que, em sua maior parte, é formada por pobres. São estes que, em última análise, financiam a maior parte dos caros gastos com a saúde dos ricos. Eis aí mais um caso em que as benesses refluem para os estratos privilegiados da sociedade, a expensas dos mais pobres.

E a desigualdade vai-se espraiando por todos os setores: de um lado, um enorme déficit habitacional; de outro, e também em uma proporção impressionante, inúmeros imóveis vazios, abandonados, tanto públicos, fruto da desídia estatal, quanto particulares, esses últimos entregues à especulação imobiliária. E o texto constitucional a ecoar no vazio a retórica de que a propriedade deve cumprir sua função social...

Quanto aos desafortunados que, premidos pela necessidade extrema, e muitas vezes até como um ato de protesto, ocupam tais imóveis, restam as páginas policiais e o seu enquadramento preconceituoso e insensível na categoria de bandidos, vagabundos

e desocupados, como nos mostra João Sette Whitacker Ferreira (2017), em interessante artigo, intitulado "Era o Hotel Cambrigde", publicado em seu *blog*, sobre o filme de mesmo nome. Não que não haja eventualmente indivíduos mal-intencionados e que só pensam em tirar proveito de qualquer situação. Claro que os há, mas isso se dá em referência a qualquer agrupamento humano e em quaisquer atividades. Tal fato não pode desacreditar movimentos legítimos e organizados engajados na causa habitacional. Até porque esses desvios não constituem a regra geral. "Era o Hotel Cambrigde" é um documentário que mescla ficção e realidade e que versa sobre o antigo prédio de São Paulo em que funcionava o mencionado hotel e que por muitos anos ficou abandonado, sem qualquer utilização. Trata-se de um prédio municipal que, em razão da pressão de lideranças e movimentos engajados na causa habitacional, foi objeto de desapropriação e passou a integrar o programa Minha Casa, Minha Vida, de tal maneira que o município entrava com o imóvel, e o governo federal, com os custos da necessária reforma e revitalização. Com isso, foi possível dar uma importante destinação social a um bem antes abandonado, sem vida, e que passou a servir de moradia digna para pessoas que antes não tinham onde ficar.

Trata-se de um belíssimo exemplo de que, com vontade política, criatividade, solidariedade e o engajamento de atores políticos e institucionais, é possível encontrar soluções inteligentes para os diversos problemas que afligem nossas cidades, e em especial, as pessoas com menos posses. As políticas públicas devem ser eminentemente participativas, tanto mais aquelas direcionadas aos setores mais desfavorecidos da sociedade. É imprescindível ter a colaboração e o engajamento dos próprios beneficiários para lograr êxito e evitar tensionamentos e desgastes desnecessários, como afirma Ferreira (2017).

É impressionante como parece não ter fim o rol de desigualdades gritantes. O pobre, por não honrar os seus compromissos financeiros, até em razão de ter sido vítima de juros bancários

escorchantes, de cuja magnitude não tinha a mínima ideia, acaba tendo o seu nome inscrito no serviço de proteção ao crédito, enquanto os megaempresários se beneficiam de programas de refinanciamento de dívidas tributárias para com a União (Refis) que giram na casa das centenas de bilhões. Dinheiro que, frise-se, haveria de integrar o erário e ser destinado às inúmeras necessidades sociais.

A população mais pobre recebe o bolsa-família, e, aqui, é preciso dizer que tal programa, a despeito de algumas fraudes e de sua suscetibilidade à manipulação política com fins eleitoreiros, dada sua grande capilaridade, apresenta-se como algo imprescindível, para combater a miséria extrema. Em termos percentuais, representa 0,5% do PIB[6]. Uma migalha, sobretudo se contrastada com o "bolsa-empresário", consubstanciado em financiamentos para lá de generosos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para os chamados "campeões nacionais". Uma generosidade seletiva, bem ao gosto do Estado patrimonialista, o que, conforme o dito popular, significa fazer graça com o chapéu alheio. Bem sabemos de quem é o chapéu…

Repise-se: o pobre, a pagar juros bancários da ordem de 300% ao ano, e os "campeões nacionais" brindados com suaves e generosos juros para alavancar ainda mais suas rentáveis atividades! Um contraste desconcertante!

De todo o exposto, pode-se dizer que o Estado, no Brasil, se apresenta como um Estado interventor, onde isso se faça necessário para favorecer as elites econômicas e empresariais, e um Estado absenteísta nas áreas pobres, carentes de todo tipo de infraestrutura básica, como água tratada e esgoto. Isso nos

6 Fonte: matéria publicada pela BBC no site do G1 em 8 dez. 2018, disponível em: https://g1.globo.com/mundo/noticia/2018/12/08/como-funcionam-programas-nos-moldes-do-bolsa-familia-nas-10-maiores-economias-do-mundo.ghtml. Acesso em: 2 ago. 2019.

remete à fala de Giannetti[7], segundo o qual nós não temos nem Estado demais, nem Estado de menos. Antes que daí se conclua equivocadamente que o temos na medida certa, ressalte-se que, muito ao contrário, temos Estado onde não deveria ter, e não o temos onde ele deveria estar. Esse o ponto salientado pelo abalizado economista e escritor.

Não sem razão alguém já disse com muita propriedade que o Estado brasileiro se assemelha a um monstrengo que possui dois braços assimétricos: um longo, que alcança a maior parte da população e é o braço punitivo e arrecadador, e um outro, bem mais curto, que acolhe e afaga os apaniguados, com benesses as mais variadas, como juros subsidiados, desonerações fiscais seletivas, contratos superfaturados, entre tantas outras regalias.

Daí dizer-se que no Brasil se pratica o chamado "capitalismo de compadrio", que de capitalismo não tem nada, uma vez que é próprio desse tipo de sistema econômico o risco, a incerteza e a competitividade. Tudo o oposto do que ocorre em *terra brasilis,* onde alguns poucos privilegiados se dão muito bem, não propriamente em razão da excelência de seu produto e do inequívoco reconhecimento social do valor de sua empresa, mas sim pelo trânsito privilegiado pelos meandros do poder, o que lhes garante todas aquelas regalias já referidas. Eis aí o afago do braço acolhedor do Estado brasileiro, conforme a expressiva imagem anteriormente mencionada. Afinal, capitalismo de risco zero e benesses estatais é para poucos.

## 4. UM QUADRO DE CEGUEIRA INSTITUCIONAL

Vimos que as políticas públicas pressupõem o estabelecimento de prioridades a serem estabelecidas em um contexto de

7 Entrevista concedida ao Um Brasil, disponível em: http://umbrasil.com/?s=giannetti. Acesso em: 1 ago. 2019.

recursos finitos e demandas sociais cada vez mais crescentes, daí a necessidade de que tais escolhas promanem de órgãos legitimados pelo voto popular, no caso o Executivo e o Legislativo. Mas, para além disso, tais escolhas devem respeitar as balizas jurídico-constitucionais.

O Executivo, precisamente por estar frente a frente com as demandas concretas da sociedade, e ainda por ter a chave do cofre, exerce um importantíssimo papel no ciclo de políticas públicas, em especial na definição da agenda, na formulação de programas e ações e na sua execução. Todas as normas que compõem o ciclo orçamentário, vitais para as políticas públicas, como o Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), são de iniciativa privativa do chefe do Executivo.

Também o Legislativo cumpre um papel fundamental no campo das políticas públicas, não só no que concerne à elaboração legislativa, mas também no que respeita à atividade fiscalizadora. As leis orçamentárias, oriundas de proposições do Executivo, devem ser aprovadas pela casa legislativa. Uma vez aprovado o orçamento público, cabe ao Legislativo o monitoramento das políticas públicas e o acompanhamento da execução orçamentária. Além disso, o Legislativo apresenta-se como o *locus* privilegiado de mediação da formação da vontade e da opinião públicas.

Por seu turno, cabe ao Judiciário o controle de juridicidade das políticas públicas e a salvaguarda dos direitos fundamentais.

Contudo, uma análise mais detida de nossa prática institucional aponta várias disfunções em todas essas searas. O Executivo abusa sistematicamente da edição de medidas provisórias, com desconsideração pelos requisitos constitucionais de relevância e urgência para a sua expedição. Com isso, tranca-se a pauta do Legislativo, monopoliza-se sua agenda, o que, na prática, equivale a usurpar a função legiferante. Resulta evidente o prejuízo para o processo discursivo, que deve marcar a elaboração legislativa,

sobretudo em tema de políticas públicas, ao ensejo da discussão de seus princípios e diretrizes.

Também não se pode perder de vista o problema do deslocamento do poder normativo do Legislativo para o âmbito de agências reguladoras, não raro loteadas entre apaniguados políticos, subtraindo, assim, de uma ampla esfera discursiva, o poder decisório sobre questões de grande interesse coletivo. Tais agências correm o risco de se deixar instrumentalizar por grandes corporações econômicas, cujos interesses podem preponderar, indevidamente, sobre o interesse coletivo. Se é certo que tais agências reguladoras devem ter espaço para a edição de normas infralegais de natureza técnica, e por isso mesmo dotadas de maior flexibilidade normativa, não menos exato é que tal poder normativo não se pode ampliar demasiadamente, sobretudo ante o permanente risco de essas agências se deixarem capturar pelo grande empresariado.

O Legislativo também apresenta inúmeras distorções. Verifica-se uma hiperinflação legislativa em assuntos de pouca relevância (leis concessivas de títulos honoríficos, leis instituindo datas comemorativas, leis de denominação de próprio público, entre outras), ao mesmo passo em que se identifica uma inércia legislativa em questões centrais (reforma política, imposto sobre grandes fortunas). Além disso, multiplicam-se leis de cunho elitista (cela especial para quem possui curso superior, prerrogativa de foro para um amplo leque de autoridades etc). Temos ainda, como visto, leis tributárias extremamente injustas, entre tantos outros exemplos. Sem falar no fato de que há pouca ênfase na atividade de fiscalização, que costuma ser bastante ofuscada pela atividade legiferante. A própria mídia alimenta isso, ao dar ênfase apenas ao quantitativo de projetos apresentados pelo parlamentar, como critério de avaliação. É patente a estreiteza e a inadequação desse critério, até porque um parlamentar pode apresentar vários projetos sem importância prática, como nos inúmeros exemplos mencionados, o que resultaria em

uma avaliação positiva, enquanto um outro parlamentar que apresentasse um só projeto, mas tratando por exemplo de uma importante questão ambiental, ficaria subavaliado. Ademais, o quantitativo de projetos apresentados pelo parlamentar nada diz sobre sua atividade fiscalizadora, que é essencial, sobretudo no campo das políticas públicas, e que resta negligenciada sob tal critério.

Na escolha e conformação das políticas públicas, as opções governamentais não podem descurar dos direitos fundamentais. A esse propósito, vale lembrar a distinção conceitual que Dworkin (1978) faz entre argumentos de política e argumentos de princípio. Aqueles têm como limites estes. Há políticas públicas que envolvem decisões bem pouco populares, como é o caso da política carcerária. O Legislativo, muitas vezes, se omite, nesses assuntos, assim como o Executivo, ante o ônus político que tais medidas implicam. Daí que o Judiciário se mostra imprescindível para salvaguardar os direitos fundamentais dos presidiários, não raro intervindo no âmbito das políticas públicas. Veja-se a propósito, excerto da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental 347[8]:

> Presente quadro de violação massiva e persistente de direitos fundamentais, decorrente de falhas estruturais e falência de políticas públicas e cuja modificação depende de medidas abrangentes de natureza normativa, administrativa e orçamentária, deve o sistema penitenciário nacional ser caracterizado como 'estado de coisas inconstitucional'. […] Ante a situação precária das penitenciárias, o interesse público direciona à liberação das verbas do Fundo Penitenciário Nacional (BRASIL, 2015).

8 ADPF 347 MC, rel. min. Marco Aurélio, j. 9-9-2015, P, DJE de 19-2-2016.

Outro exemplo interessante diz respeito à decisão do STF acerca das condutas de homofobia e transfobia. Ficou evidente a inércia do Legislativo no trato dessas questões, dado o alto ônus político envolvido na discussão. Ante a omissão do legislador em editar leis criminalizando tais condutas, foram propostos perante o Supremo Tribunal Federal a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 26 e o Mandado de Injunção nº 4.733. Ao apreciar a matéria, o STF decidiu que, enquanto não sobrevém a lei tipificando essas condutas, deve ser aplicada nesses casos a Lei nº 7.716, de 1989, que trata dos crimes resultantes de discriminação ou preconceito de raça. Assim, se no campo de políticas públicas de segurança, o Legislativo se omite na formulação de leis que protejam minorias historicamente discriminadas, cumpre ao Judiciário um importante papel compensatório, pela via da reorientação interpretativa de seus julgados, de modo a salvaguardar os direitos fundamentais desses segmentos sociais.

Mas, não raro, o Judiciário se excede em suas decisões, desbordando dos limites de sua atuação institucional, que deveria estar alicerçada em argumentos de natureza jurídica, e não em argumentos de política, pois, nessa hipótese, tal Poder se substituiria, indevida e ilegitimamente, às instâncias legislativa e executiva, essas, sim, ungidas pelo voto popular. É muito comum o Judiciário, influenciado pela visão da microjustiça, própria dos casos concretos, proferir decisões concessivas de direitos, sem considerar todo o planejamento orçamentário elaborado pela ação conjunta do Legislativo e do Judiciário, o que se tem mostrado muito frequente sobretudo no campo da saúde. Tais decisões, isoladas e casuísticas, podem introduzir sérios desequilíbrios no orçamento público, permitindo que boa parte dos recursos sejam carreados para a satisfação de pequenas minorias com acesso privilegiado à Justiça, muitas vezes financiando tratamentos caros e de eficácia duvidosa. Eficácia muitas vezes alardeada pelo poderoso *lobby* da indústria farmacêutica. Disso resulta evidente prejuízo para uma grande massa de indivíduos dependentes dos

serviços públicos de saúde, que passam a contar com o restante dos recursos do erário, mas em proporção menor do que aquela definida originalmente no planejamento orçamentário.

É impressionante como nossas instituições públicas operam segundo critérios diferenciados, conforme sejam os destinatários de suas ações, a revelar injustiças extremas. Alguns exemplos ilustram o ponto. Em bairros nobres, como o Leblon, no Rio, ou os Jardins, em São Paulo, as autoridades policiais costumam ser bastante ciosas de seu dever de respeitar a inviolabilidade do domicílio, que só pode ser adentrado mediante ordem judicial, e ainda assim durante o dia. Mas se se tratar de operações policiais em bairros pobres, nos conglomerados e favelas, então não raro a ordem é entrar com o pé na porta, pouco importando se à noite ou de dia.

Construções privadas na areia da praia são proibidas por lei, não só por se tratar de bem da União, de uso comum do povo, mas também por razões de ordem ambiental. Contudo, o que não falta ao longo de nosso extenso litoral são *resorts* caríssimos que conseguem facilmente driblar tal proibição, que, contudo, remanesce firme tão somente para o populacho.

O Judiciário não permite seja realizado um exame de DNA sem autorização do indivíduo cuja paternidade se investiga, sob o entendimento de que tal exame seria invasivo da intimidade da pessoa, ainda que do outro lado haja o direito fundamental, de natureza personalíssima, do suposto filho de saber quem é o seu progenitor. Em nítido contraste, um membro do Ministério Público propôs uma ação contra uma mulher pobre, em condição de vulnerabilidade, e contra o município em que ela vivia, com o objetivo de constrangê-la a realizar um procedimento de esterilização. O promotor entendia que a situação de extrema pobreza em que ela vivia não lhe autorizaria ter mais filhos. O juiz de primeira instância concedeu o pedido. O município recorreu da decisão, porém, quando o recurso chegou ao Tribunal de Justiça

de São Paulo, o procedimento já havia sido realizado. Essa bizarra situação é descrita em contundente artigo da lavra de Oscar Vilhena Vieira (2018), obviamente com duras críticas ao ocorrido, que rendeu ainda uma indignada nota de repúdio do Instituto de Garantias Penais (IGP), além de inúmeras críticas de outros abalizados criminalistas.

E os exemplos se sucedem indefinidamente…

Ao que parece, vivemos em um quadro de cegueira institucional. Embora as desigualdades sejam gritantes, e é papel das instituições públicas minimizá-las, os exemplos citados e a realidade nua e crua apontam para o contrário. Tais instituições muitas vezes só fazem aumentar as desigualdades, ampliando ainda mais o fosso entre ricos e pobres. Cegueira institucional!? Mais do que nunca vale a advertência de Saramago, em seu grande livro *Ensaio sobre a cegueira*: "Se podes olhar, vê. Se podes ver, repara".

## 5. POLÍTICAS PÚBLICAS E DÉFICIT DEMOCRÁTICO

A democracia representativa na contemporaneidade pressupõe a interpenetração entre representação e participação. A representação política, bem sabemos, apresenta inúmeras distorções, que derivam de fatores vários, como vícios em nosso processo eleitoral, muitas vezes suscetível à perversa influência do poder econômico, corrupção, grupos de pressão, *lobbies*, acesso diferenciado aos canais institucionais de poder, captação ilícita de votos, acesso facilitado à mídia, entre outros.

De fato, em uma sociedade extremamente desigual, em que, para além das discrepâncias de ordem material entre as pessoas, há ainda grande assimetria informacional, tem-se, como resultado óbvio, de um lado, o acesso privilegiado de uns poucos aos canais

institucionais de transformação política e, de outro, grupos que passam totalmente ao largo da arena decisória. Daí a necessidade de o Legislativo e o Executivo abrirem-se quanto possível à participação popular, até porque a legitimidade que respalda a atuação dos detentores de cargos eletivos não se justifica somente por ocasião do processo eleitoral, mas deve ser permanentemente ratificada ao longo de todo o mandato. Eis a razão da importância atribuída às práticas participativas e, portanto, a iniciativas como ciclos de debates, fóruns técnicos, seminários legislativos, audiências públicas, comissão de participação popular, orçamento participativo, reuniões interativas, portais de transparência, entre outras. Tanto mais quando em pauta políticas públicas.

No entanto, é preciso ter presente que pouco adianta promover práticas participativas se não houver a politização e a educação das pessoas. De fato, pouca valia têm portais da transparência se grande parte das pessoas não se interessa por eles. É de pouco préstimo a disponibilização dos dados da gestão pública se quase ninguém entende tais dados. É necessário investir não só em educação e preparação dos agentes públicos (membros de Poder e servidores), como também dos cidadãos. Apesar dos inúmeros canais de participação popular que as casas legislativas vêm disponibilizando, percebe-se uma grande apatia dos cidadãos em geral. Essa tem sido uma reclamação recorrente de vereadores bem-intencionados que se empenham em criar mecanismos de participação popular em suas câmaras municipais, e, uma vez disponibilizados tais canais, relatam que estes ficam subutilizados, dado o desinteresse de grande parte da população em acessá-los. A situação muda de figura quando em pauta questões atinentes a algum proveito material imediato, como é o caso de deliberação sobre matéria remuneratória, aumento ou algo que o valha. Nesses casos, a mobilização é espontânea! Mas o mesmo interesse não se faz presente quando se trata de discutir as questões mais gerais da coletividade. Há, pois, a necessidade de um trabalho de

conscientização acerca da relevância da participação dos cidadãos em causas coletivas e pautais mais gerais.

Ante um amplo histórico de um estado que se deixa capturar facilmente pela classe empresarial, a sociedade brasileira não pode negligenciar a importância da mobilização das pessoas para enfrentar o jogo de poder dos grandes conglomerados econômicos que estão muito mais interessados em seus lucros do que propriamente em qualquer ganho social, embora tais grupos, por meio de forte *lobby*, não poupem esforços para passar uma falsa ideia de ganhos para a sociedade por meio de seus empreendimentos.

Com efeito, o engajamento dos cidadãos no processo político-decisório é essencial para assegurar a legitimidade das ações estatais, valendo lembrar que as instituições são reativas aos movimentos populares e aos valores intersubjetivamente compartilhados no seio social. O caso da definição de país-sede das Olimpíadas é bem ilustrativo do ponto, servindo, a um só tempo, como exemplo e contraexemplo do quanto se disse. Comecemos pelo exemplo, colhido em matéria publicada no sítio da revista exame[9]. Em 2015, chegou-se a cogitar que a cidade de Boston, nos EUA, sediasse as Olimpíadas de 2024. No entanto, diante dos elevadíssimos custos envolvidos no megaevento, relativos a toda infraestrutura necessária, como obras viárias, vila dos atletas, estádio olímpico, e considerando outras inúmeras prioridades sociais, como saúde, educação, habitação, os moradores da região se mobilizaram contra tal iniciativa. Evidentemente não faltaram empresários a tecer loas à realização dos jogos olímpicos em Boston. Formou-se um grupo privado de altos executivos ligados à construção civil, ao mercado financeiro e ao mercado de esportes, aliados naturalmente a políticos influentes, a defender

9 Matéria publicada no site da revista Exame em 2 de fevereiro de 2012, intitulada "Como a cidade de Boston disse não à olimpíada de 2014. Disponível em: https://exame.abril.com.br/mundo/como-a-cidade-de-boston-disse-nao--a-olimpiada-de-2024/. Acesso em: 12 set. 2019.

a realização dos jogos na cidade. A grande mídia fazia uma cobertura simpática ao evento, como já era de se esperar, se não perdermos de vista que há sempre interesses comerciais por trás dessas grandes empresas de comunicação. Nesse sentido, é bom saber que nunca há o fato em estado bruto, mas sim sua versão midiática. O discurso obviamente apontava para a grande oportunidade de criar empregos, atrair investimentos e promover o desenvolvimento da cidade.

Porém, como contraponto a esse influente grupo, e, portanto, em oposição à realização dos jogos na cidade, organizaram-se acadêmicos e ativistas, entre os quais se destacaram o No Boston Olimpics e o No Boston 2024, que trabalharam incessantemente na busca de todas as informações necessárias para um debate qualificado e para esclarecer a população acerca dos inúmeros gastos envolvidos no projeto. Como, por exemplo, o fato de que cada Olimpíada custa em média 252% mais do que o previsto inicialmente, sendo que os gastos excedentes devem ser arcados pela cidade-sede. Após forte atuação também nas mídias sociais, de modo a divulgar ao máximo todos os dados levantados, a população passou a rejeitar em peso as olimpíadas e o projeto Boston 2024 não vingou.

Vamos ao contraexemplo. No caso da cidade do Rio de Janeiro, a classe política e o empresariado conseguiram emplacar o discurso de que as Olimpíadas de 2016 trariam benefícios para a cidade e também para o país. O mesmo já havia sido feito em relação à Copa do Mundo de 2014, a despeito dos movimentos de oposição a tais megaeventos, movimentos esses que nem de longe tiveram a organização e a articulação dos que se verificaram em Boston. Logo no estado do Rio, que enfrenta um quadro de colapso financeiro não por acaso. De fato, o estado foi vítima da confluência da pressão de grupos empresariais e de políticos mal-intencionados, como restou claro quando se desnudou o quadro de corrupção sistêmica que tomou de assalto não só a cidade do Rio, mas também o estado, levando inclusive

à prisão de seu ex-governador e de outros servidores de primeiro escalão, além de seis, de um total de sete conselheiros do Tribunal de Contas do Estado! Portanto, os exemplos da Copa do Mundo e das Olimpíadas são eloquentes e falam por si. E para quem acha que uma imagem vale por mil palavras, basta voltar os olhos para os vários elefantes brancos espalhados país afora… Eis o tal legado desses megaeventos, sem contar os gastos superfaturados e os desvios de dinheiro público, que foram parar em paraísos fiscais. Não bastasse tudo isso – e aqui não há como resistir à ironia – a seleção nacional protagonizou o maior vexame de sua história, ao ser massacrada por 7x1 pela Alemanha no Mineirão. Tragédia no trato com a coisa pública, tragédia no trato com a bola. Castigo dos deuses do futebol!?

O exemplo de Boston é bastante elucidativo da importância do ponto de vista diferente e da imprescindibilidade do permanente escrutínio público da ação estatal pela sociedade civil organizada. Em matéria de políticas públicas, os conflitos são inevitáveis, daí a necessidade de que haja várias perspectivas de análise. De fato, como definir se uma determinada política pública é boa ou ruim? Boa ou ruim para quem? Depende evidentemente do ponto de vista, que, como se costuma dizer, é sempre uma vista de um determinado ponto. E, a depender do ponto em que se está, uma determinada política pode ser tida como boa ou como ruim. Há que se analisar detidamente os interesses em jogo. Muito provavelmente o que é bom para determinados setores pode ser ruim para outros. E as instituições existem precisamente para isso, para pacificar e mediar os conflitos, que são inerentes à condição humana e à vida social, visto que, na essência, somos seres eminentemente sociais.

Na formulação de políticas públicas, é preciso atentar para a lição de Comparato (1997, p.15), que afirma ser preciso ouvir os especialistas, mas não necessariamente segui-los, pois estes têm a visão restrita a seu campo de atuação e é preciso ter presente que as questões não são exclusivamente financeiras, ou

exclusivamente ambientais, ou exclusivamente sanitárias. Elas se inserem no todo social e impactam a vida das pessoas comuns. E essas também devem ser ouvidas. Os especialistas trazem uma importante contribuição ao levantarem aspectos relevantes da matéria em pauta concernente ao seu campo de atuação. Mas há que se ter a visão do todo e a ponderação dos demais aspectos ligados à matéria em questão. Quem está na posição de decidir – os governantes, os legisladores – naturalmente receberão vários pareceres de especialistas, estarão sujeitos a vários *lobbies*, a várias visões parciais. Dos decisores espera-se a capacidade de fazer a síntese de tudo isso. A discussão em torno do valor do Benefício de Prestação Continuada (BPC), destinado a idosos e pessoas com deficiência, incapazes de prover à própria subsistência, por ocasião da tramitação da PEC da reforma da Previdência é bem elucidativa disso. Impressionante como a equipe econômica, capitaneada pelo ministro da Economia, preocupava-se tão somente com frios números financeiros, necessários ao atingimento das metas estabelecidas para os gastos previdenciários, sem considerar a completa impossibilidade de sobreviver com míseros R$ 400, conforme proposta governamental para o benefício. Como se não houvesse por trás dos frios números vidas humanas inteiramente dependentes desse benefício. Números sobrepujando vidas, nas avaliações eminentemente técnicas e contábeis! Andou bem o Congresso Nacional ao eliminar tal absurdo por ocasião da deliberação sobre a matéria.

Aqui é mais que oportuna a acurada crítica de Morin (2007, p. 36) à questão da hiperespecialização e sua incompatibilidade com a necessária contextualização do conhecimento. Segundo o eminente filósofo, tem-se, de um lado, a compartimentação dos saberes e, de outro, realidades e problemas cada vez mais multidisciplinares, transversais, multidimensionais, globais e planetários. Essas considerações crescem de importância quando em pauta políticas públicas, que têm na sua dimensão multidisciplinar uma característica marcante.

Assim, na formulação de políticas públicas, e até mesmo em um momento precedente, como o da definição da agenda política, é sempre recomendável atentar para quais os pontos de vista relevantes que lograram adentrar a esfera pública. Todas as perspectivas relevantes foram consideradas? Algum segmento importante deixou de ser ouvido? Bem sabemos que, quando surgem acesas polêmicas em torno das políticas públicas, o jogo político, a despeito das inúmeras correntes político-ideológicas existentes, reflui, em última análise, para o embate entre maioria e minoria. Mas e aqueles que sequer conseguem se incorporar a esse debate?

Em um evento ligado às práticas participativas realizado pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais, o professor Ricardo Fabrino (2018)[10] afirmou que na democracia se costuma focar a atenção na fala, no discurso, no debate, mas negligencia-se a dimensão da escuta. Segundo o professor, às vezes não escutamos porque os segmentos a serem ouvidos não conseguem acessar os canais institucionais de participação política; às vezes a escuta não se dá porque não se reconhece o outro como interlocutor; outras vezes a escuta não ocorre porque não se consegue decodificar a fala do outro; há situações em que nem se pode escutar, como é o caso dos discursos de ódio[11]. De fato, é fácil promover a escuta de sindicatos, de entidades associativas, de servidores, de grupos empresariais, etc. Trata-se de públicos articulados e que têm acesso facilitado aos canais institucionais de decisão política. Mas e aqueles grupos marginalizados, que ficam à mercê do processo decisório, como a população de rua, por exemplo? Tais grupos sequer conseguem se incorporar ao debate. Dessa forma, o não dito, o não problematizado acaba ficando no terreno da invisibilidade, e nem sequer é tematizado. Isso contribui não só

10 Anotações colhidas por ocasião da exposição do professor Ricardo Fabrino no Seminário sobre Práticas Participativas e Comunicação Social, realizado pela Escola do Legislativo na Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, em 2018.

11 Idem

para perpetuar as profundas desigualdades que temos em nossa sociedade, como também para naturalizá-las, dando livre curso a tratamentos discriminatórios que se projetam inclusive nas relações interpessoais. Eis aí o pior tipo de injustiça: aquela que sequer é percebida pelo corpo social.

Nessa perspectiva, Comparato (1997) falava na orientação ética que deve nortear as decisões governamentais, o que levanta a questão da solidariedade. Há que haver uma rede protetiva na sociedade e uma permanente preocupação com os hipossuficientes. Segundo o festejado jurista, a palavra "solidariedade" etimologicamente vem do latim "*solidus*" e significa "total" ou "inteiro". Assim, segundo o autor, quem não cuida de uma parte do organismo, tende a desagregá-lo. Nesse sentido, a falta de solidariedade leva ao esgarçamento do tecido social. Nas palavras de Comparato (1997, p. 24), significa "destruir a tessitura da sociedade".

Nesse passo, convém ressaltar a questão da solidariedade intergeracional, pois a solidariedade não deve restringir-se aos hipossuficientes, como visto, mas deve também se fazer presente em relação às gerações vindouras.

A propósito, Morin (2007), em brilhante reflexão, alude à tríade inerente à condição humana: indivíduo, comunidade, espécie. Dada essa tríplice dimensão, deve-se buscar preservar a esfera de livre arbítrio do indivíduo, de modo a garantir sua autonomia individual, ao lado de um espaço de atuação comunitária que leve em consideração não só os direitos das gerações presentes, como também os das gerações vindouras.

O impacto das políticas públicas nas gerações futuras é algo que enseja uma reflexão perturbadora, quando analisado sob a perspectiva da democracia, pois trata-se de pessoas que não são ouvidas por ocasião das decisões que ensejaram tais políticas, até porque sequer existiam ao tempo dessas decisões, mas estarão sujeitas, no futuro, a suas consequências, muitas vezes nefastas

para elas, mas nem tanto para os que as conceberam. Mas foram estes últimos que "democraticamente" as definiram. Eis um típico caso em que não se aplica aquela máxima do dramaturgo Philippe Destouches de que os ausentes nunca têm razão. É claro que o famoso dramaturgo se referia ao mundo dos vivos, em especial, àqueles que se omitem.

Ressalte-se que essa questão intergeracional foi o fio condutor de instigante conferência proferida pelo professor Daniel Innerarity[12] no Tribunal de Contas de Minas Gerais, por ocasião do I Congresso Internacional de Controle e Políticas Públicas, quando então o eminente professor chamava a atenção para a necessidade de repensar a legitimação de decisões tomadas no presente que acabam trazendo sérias consequências para as gerações futuras. Estas são afetadas, mas não consultadas, por absoluta impossibilidade lógica. De fato, vivemos em tempos de tirania do presente, em que o imediatismo e a ânsia de satisfazer as necessidades mais prementes praticamente sufocam qualquer possibilidade de se cogitar do futuro. E isso se agudiza no campo político. Nas palavras de Innerarity[13], "o presente é o dono absoluto da cena política". As decisões são tomadas com base em avaliações voltadas tão somente para o momento atual, sem que se cogite de um horizonte de tempo mais longo. Realmente, o cálculo político costuma ser refratário ao futuro. Quando as decisões são tomadas a um ritmo acelerado, como o dos tempos atuais, sem maiores preocupações com o porvir, certamente as consequências são nefastas.

A nosso juízo, talvez essa questão dos ciclos temporais explique em boa medida o paradoxo da educação, que pode

12 Conferência intitulada "Os inimigos do futuro", proferida no I Congresso Internacional de Políticas Públicas realizado em Belo Horizonte, em 2015.

13 Anotação colhida na Conferência intitulada "Os inimigos do futuro", proferida por Daniel Innerarity no I Congresso Internacional de Políticas Públicas realizado em Belo Horizonte, em 2015.

ser sintetizado no binômio muita fala/pouca ação. De fato, infelizmente, a educação no País vai de mal a pior, e lidamos com uma constante em todos os ciclos eleitorais, qual seja muita retórica e promessa sobre melhorias na educação, durante a campanha eleitoral, até porque isso rende dividendos políticos, mas pouquíssima ação nos períodos correspondentes ao efetivo exercício do mandato outorgado. E isso precisamente porque, ocorrida a investidura nos cargos eletivos, o cálculo político passa a ser outro. Torna-se melhor, dessa perspectiva distorcida, investir em capital físico (obras públicas), – pois estas rendem frutos muito mais rapidamente – do que investir em educação, porquanto quem tem a visão voltada para as eleições futuras, e não para as gerações futuras, há de preferir o que é mais visível e palpável àquilo que demanda um longo período para gerar frutos, ainda que bem mais valiosos. Afinal, nessa última hipótese, e dessa perspectiva míope, quem provavelmente receberia os "louros da vitória" seriam outros políticos. Essa inversão de valores certamente provoca um considerável atraso no País, pois, no mundo contemporâneo, não há como comparar, em termos de relevância, o capital físico com o capital humano, até porque, em boa medida, o primeiro é uma decorrência do segundo.

Innerarity alude à questão demográfica, que tem um peso significativo nesses assuntos intertemporais, e exemplifica o ponto com o caso da Europa. Quando consideramos que a população europeia apresenta um alto percentual de pessoas idosas, é forçoso concluir que qualquer político que queira se eleger não pode se mostrar indiferente às aspirações e aos desejos desse expressivo segmento populacional, cujas expectativas, em termos temporais, envolvem um horizonte mais curto[14]. Evidentemente,

14 Anotação colhida na Conferência intitulada "Os inimigos do futuro", proferida por Daniel Innerarity no I Congresso Internacional de Políticas Públicas realizado em Belo Horizonte, em 2015.

tal fato repercute decisivamente na formulação das políticas públicas.

É como se retornássemos ao problema da escuta, mas já aqui a partir de outra perspectiva. Já não mais falamos dos hipossuficientes, daqueles que, por dificuldades óbvias, não têm como acessar os canais institucionais para se fazerem ouvir. Afinal, não há sindicatos de moradores de rua, ou de pedintes, ou coisa que o valha. Mas também não se verifica a escuta das gerações vindouras, por absoluta impossibilidade. E, nas palavras de Innerarity (2015),[15] "não existe sindicato das pessoas não nascidas". E a democracia segue sendo extremamente suscetível aos grupos de pressão.

Como o futuro praticamente não consegue espaço na agenda política, Innerarity (2015) aduz a importância dos órgãos de controle, que, em tese, estariam menos sujeitos à influência desses cálculos políticos[16]. Tal raciocínio tem plausibilidade, mas não se pode perder de vista que mesmo esses órgãos de controle são ocupados por pessoas que vivem no presente e que, precisamente por isso, tendem também a valorizar o momento atual, em detrimento do futuro, ainda que em um grau ou intensidade menor do que o daqueles que têm de se pautar pelo mero cálculo político. Essas reflexões levantam inúmeras indagações sobre até que ponto seria cabível, por exemplo, uma intervenção jurisdicional nesses conflitos intergeracionais. Como dimensionar o grau de intervenção do Judiciário com vistas a refrear os excessos das gerações presentes? A questão ganha em complexidade quando se leva em conta que mesmo os integrantes do Judiciário estão mergulhados no presente e, portanto, ainda que inconscientemente, podem tender a respaldar decisões que beneficiem a sua geração. Ademais, como mensurar o maior ou menor grau de risco aos direitos das gerações vindouras,

15 Idem.

16 Idem.

decorrentes de medidas tomadas no presente, com a dificuldade e a complexidade inerentes à projeção, no futuro, de tais reflexos?

Ressalte-se que são inúmeras as matérias que podem ensejar conflitos intertemporais, como, por exemplo, meio ambiente, previdência, biotecnologia, inteligência artificial, entre outras. São temas sobre os quais não se pode deliberar sem levar em consideração os impactos dessas decisões no futuro, sobretudo quanto a suas implicações no plano ético. Não cabe, no presente trabalho, dados seus exíguos limites, empreender uma análise tão ampla, mas fiquemos apenas na reflexão sobre a questão ambiental.

O crescimento econômico a qualquer preço, o consumismo desenfreado, a cultura do descartável, a falta de consciência ecológica, tudo isso leva a uma grande degradação ambiental. Nossa relação com o planeta em que vivemos norteia-se quase que exclusivamente pela lógica utilitarista, como se a Terra fosse um eterno repositório de insumos e de matérias-primas necessários à produção dos bens materiais que tanto nos seduzem, induzidos que somos, incessantemente, por uma mídia publicitária que só faz estimular o afã consumista. E, nesse ponto, é necessário atentar para o fato, tão bem demonstrado por Giannetti (2016), de que o sistema econômico é cego para esse grande passivo ambiental. Ou seja, para o sistema de preços, só é relevante aquilo que é monetizável, vale dizer, que pode ser trocado por dinheiro. Giannetti (2016, p 74-76) nos dá um exemplo bastante elucidativo. Quando alguém faz uma viagem internacional, ao comprar um bilhete aéreo, paga pelos serviços aeroportuários, pelo trabalho do piloto, do copiloto e da tripulação, pelo serviço de bordo, pelo combustível da aeronave, enfim, tudo isso entra na determinação do preço a ser cobrado dos viajantes. Mas quanto ao passivo ambiental, decorrente da quantidade de monóxido de carbono que é despejado na atmosfera, nada disso é computável para efeito de cálculo do preço do bilhete aéreo. O ar atmosférico, por ser um bem

gratuito, não é considerado por esse sistema de troca mediado pelo dinheiro. Uma atmosfera "mais limpa" ou "menos limpa" pouco importa para o sistema de preços.

Assim, os clientes das companhias aéreas, as próprias empresas aéreas, os fabricantes da aeronave, os fornecedores de motores e de peças, as empresas de *leasing*, todos, enfim, que estão inseridos naquela cadeia de atividades econômicas só se preocupam em maximizar lucros e minimizar perdas, e, nessa conta trágica, o passivo ambiental simplesmente não encontra espaço, de modo que quem sai perdendo é o meio ambiente e, por consequência, a própria sociedade como um todo. Aqui, é preciso ter presente que os ganhos econômicos auferidos no nível individual (cada parte considerando tão somente o que é melhor para si mesma) nem de longe "pagam o preço" das perdas de natureza ambiental e dos prejuízos para a sociedade como um todo. E o que é pior: na linha do que tem sido a tônica deste trabalho, também nesse caso quem vai sentir mais intensamente os trágicos efeitos desse desequilíbrio ambiental serão os povos mais pobres, justamente os que menos contribuem para o desequilíbrio ambiental. Mantido tal estado de coisas, descortina-se um horizonte sombrio. Mais do que nunca, é preciso atentar para a impactante expressão de Innerarity (2015): "o futuro não pode ser a lixeira do presente"[17].

## 6. CONCLUSÃO

As políticas públicas definem o modo como as riquezas coletivas serão utilizadas, razão pela qual elas devem ser direcionadas preferencialmente ao conjunto da sociedade, e não somente a alguns estratos sociais privilegiados. Portanto, o que

17 Frase dita por Innerarity em sua conferência no I Congresso Internacional de Políticas Públicas realizado em Belo Horizonte, em 2015.

deve norteá-las é a lógica da universalidade e da solidariedade, e não a do privilégio.

Mas, infelizmente, vimos que não é o que comumente ocorre entre nós. Desde nossas origens históricas, convivemos com práticas distorcidas intersubjetivamente compartilhadas que, de tão reiteradas, vão-se incorporando em nossa (in)cultura política e moldando indevidamente nossas instituições. E não se pense que isso só se aplique à ética pública, pois essa, em boa medida, é uma imagem especular de nossa ética privada. Não sem razão que se costuma dizer que os políticos não vieram de Marte.

Mudar esse quadro implica necessariamente investir em processos participativos para assegurar tanto quanto possível políticas públicas universalizantes, e não políticas que de públicas só têm o nome, ou melhor, têm, além do nome, a fonte de seu financiamento: o erário.

É imperioso combater as desigualdades e injustiças, sobretudo aquelas que sequer são tematizadas e permanecem intocáveis no terreno da invisibilidade, a perpetuar relações de dominação e de exploração, que passam a ser naturalizadas na sociedade e se projetam mesmo nas relações interpessoais.

Para tanto, investir em educação é fundamental. Trata-se do principal ativo no mundo contemporâneo. A energia transformadora da educação é essencial para o aprimoramento de nossas instituições democráticas e para a superação das mazelas apontadas, como o patrimonialismo, a corrupção, a desigualdade e as disfuncionalidades institucionais.

De fato, uma sociedade menos indiferente e apática, mais vigilante, com um controle social efetivo pressupõe investimento em cultura política, em letramento político, em educação cidadã. Nesse sentido, louve-se a disseminação das chamadas "escolas do Legislativo" pelo Brasil afora, instituições eminentemente voltadas para a formação cidadã (BERNARDES JÚNIOR, 2018).

É essencial que se considere sempre o impacto das políticas públicas nos hipossuficientes, bem como nas gerações vindouras, pois uns e outros não têm como se fazer ouvir. Os primeiros, em razão de dificuldades de ordem prática para acessar os canais institucionais de transformação política; os segundos, por sequer existirem ao tempo dessas decisões, embora certamente devam sentir os reflexos dessas políticas no futuro.

Portanto, não basta a indignação. É necessário ação, orientada pela razão e pelo senso de cidadania. A formação cidadã, além de envolver a capacidade de escolhas conscientes, pressupõe também a tomada de consciência da desigualdade existente e da necessidade de fomentarmos o indispensável espírito comunitário e de coesão, e a clareza de que a adoção de práticas solidárias, para além de um imperativo ético que deveria, só por isso, inspirar todo ser humano, conduz a uma sociedade menos injusta e desigual, o que é bom para todos. De que adianta dinheiro, acesso a bens materiais e tecnológicos, se há o permanente receio de ser assaltado e morto, se há a necessidade de morar em fortalezas inexpugnáveis, andar em carros blindados e transitar somente por lugares intensamente policiados? Daí a necessidade de armar as pessoas com mais livros, para a promoção de avanços civilizacionais e para o pleno exercício da cidadania, e não com armas de fogo, que só alimentam a barbárie e a violência.

Do contrário, continuaremos a ser o País de um futuro que nunca chega. Nossas potencialidades não passarão disso… potencialidades. Estarão represadas pelas comportas intransponíveis da (falta de) vontade política dos donos do poder. De fato, há um razoável consenso quanto a algumas medidas que poderiam combater eficazmente a desigualdade, mas falta vontade política para empreendê-las. E os donos do poder farão o que for preciso para manterem o *status quo*, sempre atentos à máxima contida na obra *O leopardo*, de Giuseppe Tomasi di Lampedusa (2018), segundo a qual, ante o clamor popular por mudanças, é preciso que tudo mude para que tudo fique como

está. E aí não faltarão – como não têm faltado – simulacros de políticas públicas que, de públicas, nada têm, como visto ao longo deste trabalho, e reformas que jamais reformam o essencial.

Ora, políticas públicas legítimas são aquelas que promanam das instâncias de representação popular, contam com ampla participação da sociedade em todas as etapas que compõem o seu ciclo evolutivo, conformam-se às balizas jurídico-constitucionais e são prevalentemente de cunho universalizante, atendendo, pois, à lógica da solidariedade – inclusive a intergeracional –, e não a dos privilégios, de modo a contribuir para a construção de uma sociedade mais igualitária, justa e solidária. Para tanto, temos um longo caminho a percorrer.

Assim, é preciso ter a clareza de que essa deformação patrimonialista que há tantos anos nos aflige, de tão arraigada em nossa prática institucional e em nossa (in) cultura política, não tem como ser eliminada em curto período de tempo, por maiores que sejam os esforços nesse sentido, até porque há poderosos interesses em jogo. Trata-se de um trabalho de gerações, cujos frutos mais vistosos demandam um longo horizonte de tempo para surgirem. E uma visão retrospectiva do País só faz confirmar isso.

A propósito, o ministro do Supremo Tribunal Federal Luis Roberto Barroso, numa análise dos 30 anos da Constituição de 88[18] (BARROSO, 2017), aponta conquistas importantes, como a estabilidade institucional, a estabilização monetária (só quem viveu a inflação dos anos 80 sabe dimensionar o valor dessa conquista), bem como avanços significativos no combate à pobreza. Barroso nos convida a retrocedermos ainda mais na linha do tempo, voltando ao ano de 1808, ocasião da chegada da família real ao Brasil, e nos fornece um retrato do que tínhamos à época: até então havia a interdição dos portos ao comércio, era vedada a

18 Brasil +30: o legado de 30 anos de democracia e os desafios pela frente. Disponível em: http://www.luisrobertobarroso.com.br/wp-content/uploads/2017/09/trinta-anos-democracia-port.pdf. Acesso em 3/8/2019.

fabricação de produtos na colônia, não havia instituição de ensino médio nem superior e cerca de 98% da população era analfabeta. Sem contar a chaga da escravidão, que alcançava um terço dos habitantes. Pois bem, o ministro nos lembra que em pouco mais de 200 anos, a despeito de tantas adversidades, nos tornamos uma das dez maiores economias do mundo, alcançamos a estabilidade institucional e a alternância no poder, bem como somos uma das maiores democracias de massa do planeta!

É evidente que um avanço tão expressivo se deve, em grande medida, aos ganhos auferidos na educação. Como tais conquistas históricas são graduais, não se tem a devida percepção da sua dimensão, nem sequer da sua ocorrência, algo como o que sucede com quem não consegue se aperceber das pequenas mudanças fisionômicas por que passa pouco a pouco ao olhar-se diariamente no espelho no decurso de algumas décadas. Assim como é necessário o devido distanciamento histórico para se aquilatar a importância e dimensão de alguns avanços civilizatórios, do mesmo modo é necessário que se passem vários anos para alguém se dar conta do peso dos janeiros em suas feições, ao cotejar sua fisionomia atual com uma foto antiga.

Assim, é importante tanto esse recuo ao passado, para vermos que é possível avançar, quanto a prospecção do futuro, de modo a evitar que os potenciais problemas que se esboçam hoje se transformem em problemas concretos amanhã.

Não podemos esmorecer nessa empreitada, tendo a clareza de que não é cabível nem uma visão de todo pessimista, a de que somos o país de um futuro que nunca chega, nem um otimismo irrealista, de quem crê que esse tão esperado futuro está logo ali na esquina…

Nem o ufanismo irrealista, nem o pessimismo desencorajador. Mas sim a mescla do sonho – combustível indispensável para grandes realizações – e da ação racional.

Ainda que os sonhos possam parecer utópicos, nunca será demais lembrar as inspiradas palavras de Eduardo Galeano:

> A utopia está lá no horizonte. Me aproximo dois passos, ela se afasta dois passos. Caminho dez passos e o horizonte corre dez passos. Por mais que eu caminhe, jamais alcançarei. Para que serve a utopia? Serve para isso: para que eu não deixe de caminhar.

## REFERÊNCIAS


BARROSO, Luís Roberto Barroso. **Brasil +30**: o legado de 30 anos de democracia e os desafios pela frente. 2017. Disponível em: http://www.luisrobertobarroso.com.br/wp-content/uploads/2017/09/trinta-anos-democracia-port.pdf. Acesso em: 3 ago. 2019.

BERNARDES JÚNIOR, José Alcione. Escolas do Legislativo no Estado democrático de direito, escolas de cidadania. **Cadernos da Escola do Legislativo**, Belo Horizonte, v. 20, n. 34, p. 129-162, jul./dez. 2018.

COMPARATO, Fábio Konder. A formação de governantes. **Cadernos da Escola do Legislativo**, Belo Horizonte, v. 3, n. 5, p. 9, jan./jun. 1997.

DWORKIN, Ronald. **Taking rights seriously**. Cambridge: Harvard University Press, 1978.

FABRINO, Ricardo. [Informação verbal]. *In* SEMINÁRIO SOBRE PRÁTICAS PARTICIPATIVAS E COMUNICAÇÃO SOCIAL, 2018. **[Anais]**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2018.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder:** formação do patronato político brasileiro. Porto Alegre: Globo; São Paulo: Edusp, 1975. 2v.

FERREIRA, João Sette Whitacker. Era o Hotel Cambrigde. **Cidades para Que(m): Política, Urbanismo e Habitação**, São Paulo, 12 mar.

2017. Disponível em: https://cidadesparaquem.org/blog/2017/3/12/era-o-hotel-cambridge. Acesso em: 4 ago. 2019.

FERREIRA, João Sette Whitacker. O urbano no contexto do subdesenvolvimento. **Cult**, São Paulo, 9 maio 2017. Disponível em: https://revistacult.uol.com.br/home/o-urbano-no-contexto-do-subdesenvolvimento/. Acesso em: 4 ago. 2019.

FERREIRA, João Sette Whitacker. Cidade do apartheid: reflexões sobre o plano diretor de São Paulo. **Cidades para Que(m): Política, Urbanismo e Habitação**, São Paulo,18 out. 2013. Disponível em: https://cidadesparaquem.org/blog/2013/8/18/um-plano-diretor-pode-mudar-a-cidade. Acesso em: 3 ago. 2019.

GIANNETTI, Eduardo. **O elogio do vira-lata e outros ensaios**. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

GIANNETTI, Eduardo. **Trópicos utópicos:** uma perspectiva brasileira da crise civilizatória. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2016.

INNERARITY, Daniel. Os inimigos do futuro. *In:* CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 1., 2015. **[Anais]**. Belo Horizonte: Tribunal de Contas de Minas Gerais, 2015.

LAMPEDUSA, Giuseppe Tomasi di. **O leopardo.** Trad. Maurício Santana Dias. São Paulo: Companhia das Letras, 2017.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo.** 7. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 1995.

MOREIRA, Eduardo. **Desigualdade e caminhos para uma sociedade mais justa.** 1. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2019.

MOREIRA, Eduardo. **O que os donos do poder não querem que você saiba.** 1. ed. São Paulo: Alaúde Editorial, 2017.

MORIN, Edgar. **Os sete saberes necessários à educação do futuro.** Trad. Catarina Eleonora F. da Silva e Jeanne Sawaya. Revisão técnica de Edgard de Assis Carvalho. 12. ed. São Paulo: Cortez; Brasília: Unesco, 2007.

MUZZI FILHO, Carlos Victor. Princípio da igualdade e os impostos estaduais. *In*: RESENDE, Antônio José Calhau de; BERNARDES JÚNIOR,

José Alcione Bernardes Júnior (Coord.). **Princípio da igualdade:** uma abordagem multidisciplinar. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, Escola do Legislativo, 2018. p. 233-257.

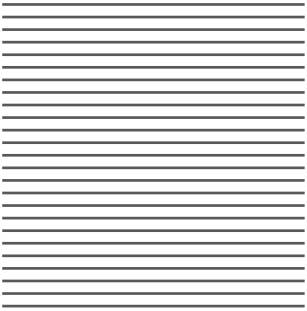
SAYAD, João. As profissões: 3 – os médicos. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 16 out. 2006. Opinião. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz1610200606.htm. Acesso em: 2 ago. 2019.

VIEIRA, Oscar Vilhena. Justiça ainda que tardia. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 9 jun. 2018. Justiça. Disponível em https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4465718/mod_resource/content/1/Oscar%20Vilhena%20Vieira%20-%20Justica%20ainda%20que%20tardia.pdf. Acesso em: 3 ago. 2019.

# A POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA NA SOCIEDADE BRASILEIRA

Luís Flávio Sapori*

*Doutor em Sociologia e professor do programa de pós-graduação em Ciências Sociais da PUC Minas.



## 1. INTRODUÇÃO

Há um incômodo paralelismo histórico entre o período democrático pós-Constituição de 1988 e a deterioração da segurança pública no Brasil. Foi exatamente ao longo dessas três últimas décadas que os indicadores de criminalidade violenta atingiram patamares sem precedentes na história recente do País, afetando negativamente a qualidade de vida da população, especialmente das camadas mais empobrecidas. Não se pode atribuir à democracia a responsabilidade por tal fenômeno. Entretanto, a inapetência dos governos democráticos no trato desse problema público, no âmbito federal e no âmbito estadual, é fator relevante a ser considerado.

Outro fato no mínimo inusitado também compõe essa complexa dinâmica temporal. Refiro-me aos inquestionáveis avanços alcançados pelo País no que diz respeito aos indicadores sociais. Nas últimas décadas, principalmente a partir dos anos 2000, constata-se expressiva melhoria das condições de vida da população como um todo, desde o acesso à educação, passando pelos avanços na saúde e nos padrões de consumo de bens duráveis. A pobreza e a miséria diminuíram, a renda média do trabalhador cresceu, a escolaridade média dos jovens e adultos ampliou-se, a longevidade da população está em franca expansão. Um aparente paradoxo se manifestou, qual

seja, a criminalidade violenta cresceu a despeito da redução na exclusão social.

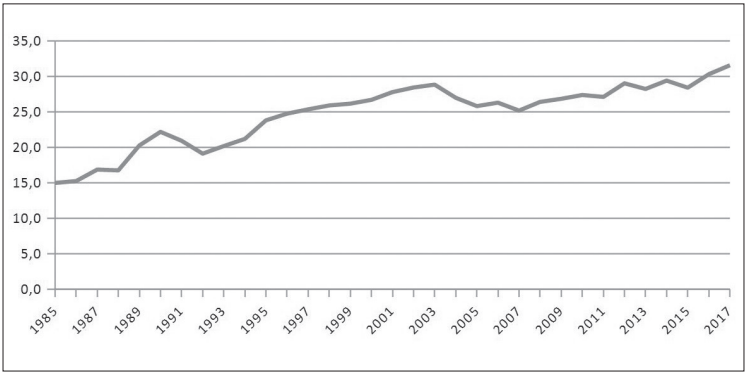
Não é tarefa das mais simples compreender o que está se passando na segurança pública na sociedade brasileira. Há muitas variáveis interdependentes atuando na conformação do fenômeno. Devemos descartar, contudo, quaisquer menções a uma suposta globalização da violência. Os principais países capitalistas do mundo estão apresentando reduções contínuas na incidência de homicídios há pelo menos 20 anos. Mesmo na América Latina há realidades distintas. Venezuela e México enfrentam processos de deterioração da segurança pública bastante expressivos, porém o mesmo não se observa no Chile e na Argentina. A Colômbia, por sua vez, tornou-se *case* internacional devido à redução da violência exatamente nas últimas duas décadas.

Considerando tais observações preliminares, o presente capítulo tem como escopo a apresentação de um diagnóstico atualizado da incidência da criminalidade violenta no País como um todo combinada à proposição de uma explicação para o fenômeno. E a abordagem da política de segurança pública merecerá atenção especial. Será evidenciado, por um lado, que mudanças na configuração de mercados ilícitos das drogas suscitaram o recrudescimento da violência interpessoal, e, por outro lado, que o poder público não tem sido capaz de implementar ações efetivas na contenção dessa violência ascendente. As políticas de segurança pública até então adotadas mostraram-se absolutamente ineficazes e ineficientes, pautando-se ora pelo improviso e pela postura meramente reativa, ora pela descontinuidade.

## 2. VIOLÊNCIA ASCENDENTE

No Gráfico 1, pode-se observar a trajetória da taxa de mortes violentas intencionais[1] no Brasil entre 1985 e 2017. A despeito das oscilações, constata-se nítida tendência de crescimento na incidência do fenômeno, sendo que na segunda metade da década de 1980 a taxa de MVI estava ao redor de 15 vítimas por 100 mil habitantes, alcançando patamar próximo a 32 vítimas por 100 mil habitantes em anos recentes. Em outros termos, houve crescimento de quase 100% na incidência da criminalidade violenta no período analisado no País como um todo. Considerando-se os números absolutos, saltamos de 19.747 vítimas de mortes violentas intencionais em 1985 para 65.602 vítimas em 2017.

**Gráfico1: Taxa de mortes violentas intencionais – Brasil**



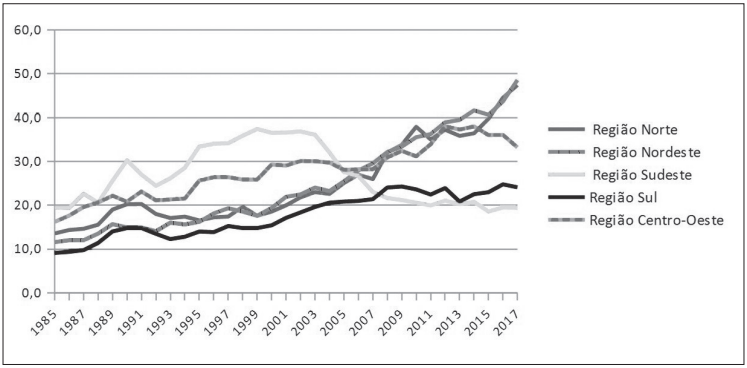

**Fonte: Sistema de Informações sobre Mortalidade/DATASUS.**

É importante frisar que a deterioração da criminalidade violenta já estava em curso quando da elaboração e

1 Utilizarei como indicador da criminalidade violenta a taxa de mortes violentas intencionais (MVI), que corresponde à soma das vítimas de homicídio doloso, latrocínio, lesão corporal seguida de morte e mortes decorrentes de intervenções policiais em serviço e fora. Sendo assim, o indicador MVI representa o total de vítimas de mortes violentas com intencionalidade definida de determinado território.

promulgação da Constituição de 1988. Entre 1985 e 1990, a taxa de MVI saltou de 15 para 20 vítimas por 100 mil habitantes. Por outro lado, é visível como a partir da segunda metade da década de 1990 a taxa de MVI tende a crescer em ritmo mais acelerado, até 2003, quando então manifesta uma inflexão de queda nos anos seguintes, com posterior retomada da trajetória ascendente a partir de 2008. Essas oscilações estão relacionadas, em boa medida, ao desempenho distinto do fenômeno ao longo desse período nas diversas regiões brasileiras.

**Gráfico 2: Taxas de mortes violentas intencionais. Regiões do Brasil. 1985 a 2017**



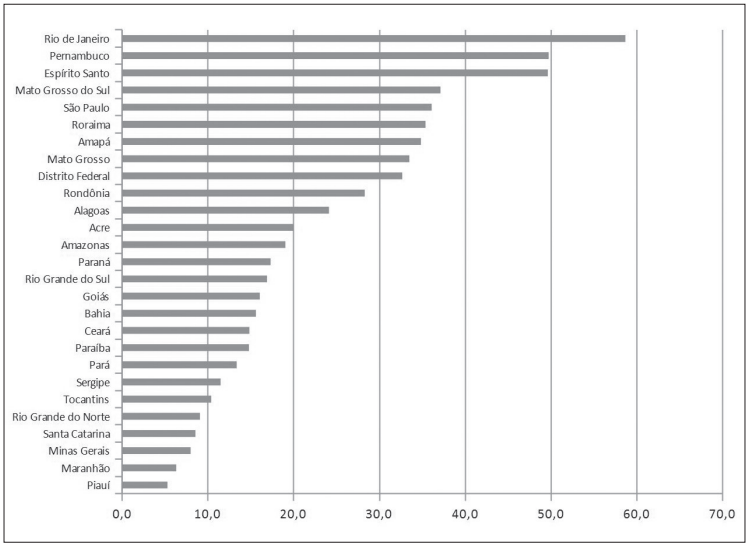

**Fonte: Sistema de Informações sobre Mortalidade/DATASUS.**

É possível identificar padrões distintos na dinâmica da taxa de MVI entre as regiões brasileiras. As Regiões Norte e Nordeste, por exemplo, mantiveram taxas relativamente estáveis até o final da década de 1990, e em patamares inferiores a 20 vítimas por 100 mil habitantes. A partir dos anos 2000, contudo, a incidência da criminalidade violenta cresce rapidamente, praticamente dobrando entre 2000 e 2017. Na Região Centro-Oeste, por sua vez, o fenômeno acentuou-se já na segunda metade da década de 1990, mantendo constância até 2017. A Região Sul é a que manifesta o crescimento mais linear da taxa de MVI desde o início da série histórica, com

relativa estabilização a partir de 2007. A Região Sudeste apresenta dinâmica bastante peculiar em comparação com as demais. A taxa de MVI praticamente dobrou entre 1985 e 2003, sendo seguido de longo período de redução bastante expressiva, com a incidência de MVI retornando aos patamares da década de 1980. Em anos recentes, observa-se relativa estabilização das mortes violentas intencionais. Esse fenômeno peculiar da Região Sudeste foi capitaneado pelo estado de São Paulo, que alcançou redução superior a 60% na taxa de MVI entre 2001 e 2017.

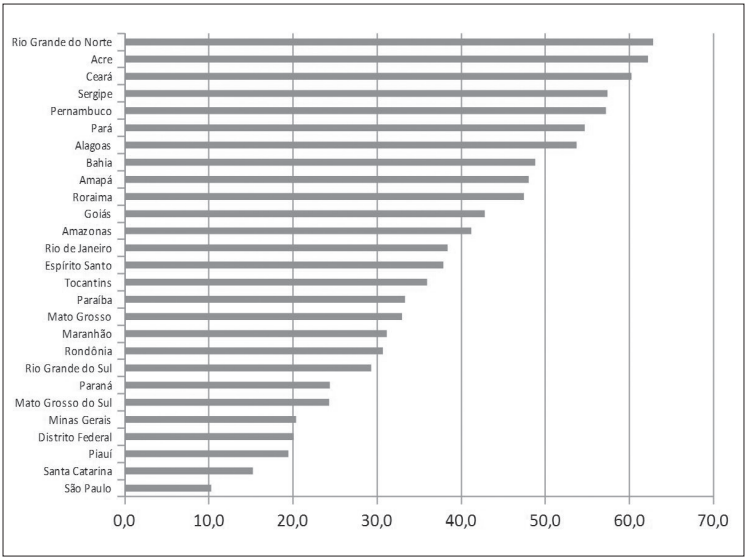
Essa mudança na dinâmica regional das taxas de MVI é confirmada nos Gráficos 3 e 4. No ano de 1997, não se observa a concentração dos estados mais violentos em uma região específica. Em fins da década de 1990, o Rio de Janeiro capitaneava as estatísticas criminais nacionais. Já em 2017, há nítido destaque dos estados do Norte e do Nordeste do País entre os *top ten*.

**Gráfico 3: Taxas de mortes violentas intencionais por estado. 1997**




**Fonte: Sistema de Informações sobre Mortalidade/DATASUS.**

**Gráfico 4: Taxas de mortes intencionais violentas por estado. 2017**




**Fonte: Sistema de Informações sobre Mortalidade/DATASUS.**

A despeito das variações regionais, é fundamental assinalar que a vitimização por MVI apresenta viés de classe, raça, gênero e idade em todo o território nacional. As vítimas são jovens entre 15 e 24 anos de idade, do gênero masculino, negros e residentes em territórios de alta vulnerabilidade social. Além disso, a arma de fogo é o principal instrumento perpetrador da violência, que não se restringe mais aos grandes centros urbanos, afetando também as cidades de pequeno e médio porte no interior do País.

## 3. MAIOR INCLUSÃO SOCIAL E MAIS CRIMES

O período de recrudescimento da criminalidade violenta na sociedade brasileira apresentou simultaneamente notável avanço nos indicadores sociais. Como se não bastasse o paralelismo histórico entre violência e crescente democratização, constata-se também o paralelismo histórico entre violência

e crescente inclusão social. Para essa análise é considerada a evolução de alguns indicadores sociais desde a década de 1990 até meados da presente década.[2]

A proporção de brasileiros em situação de extrema pobreza, ou seja, o percentual de pessoas na população total com renda domiciliar *per capita* tão baixa que os coloca como indigentes ou miseráveis caiu de quase 16% em meados dos anos 1990 para menos de 6% da população em 2012. O fenômeno foi bastante expressivo nos estados do Nordeste. Nos anos posteriores, essa proporção se manteve, voltando a crescer apenas a partir de 2016. No País, em 2016, havia 6,6% da população abaixo dessa linha, valor que chegou a 7,4% em 2017. Esses patamares estão bem abaixo dos verificados nos anos 1990.

Outros importantes avanços sociais em curso na sociedade brasileira podem ser constatados nas dimensões da demografia, da educação e da saúde. Merece destaque, por exemplo, o nítido estreitamento da base da pirâmide etária, envolvendo a redução da proporção de crianças e adolescentes de até 19 anos de idade. Enquanto em 1999 a proporção desse grupo na população total era de 40,1%, em 2009 essa participação diminui para 32,8%. Paralelamente ocorreu o incremento da população idosa de 70 anos ou mais de idade. Em 1999, havia um total de 6,4 milhões de pessoas nessa faixa etária, correspondendo a 3,9% da população total, enquanto para 2009 a população atinge um efetivo de 9,7 milhões de idosos, correspondendo a 5,1%. Como reflexo do envelhecimento populacional, a razão de dependência total também vem se modificando significativamente. Esse é um indicador que relaciona os grandes grupos etários, sendo medido pela razão entre as pessoas economicamente dependentes (jovens e idosos) e aquelas potencialmente ativas. No Brasil, a razão de dependência de jovens diminuiu significativamente, passando de

2 Os dados sociais analisados nesse item foram obtidos nos sites IBGE. Brasil em síntese e Ipea. Retrato das desigualdades de gênero e raça.

41,7 jovens por 100,0 pessoas em idade potencialmente ativa, em 2005, para 32,5 em 2015. As mudanças na razão de dependência estão diretamente associadas à diminuição da fecundidade e ao aumento na longevidade da população, especialmente na população idosa.

Em termos de taxa de fecundidade, que é o número médio de filhos que uma mulher teria ao final do seu período fértil, o Brasil passou por notável redução no período. No final da década de 1990, eram 2,38 filhos por mulher, caindo para 1,90 em 2010 e atingindo 1,7 filho por mulher em 2015. A esperança de vida também cresceu no Brasil no decorrer das décadas recentes. A vida média ao nascer, de 1999 para 2010, obteve um incremento de três anos, passando de 70 anos para 73 anos. Em 2015, a expectativa de vida chegou a 75,4 anos. Esse patamar nos coloca em posição respeitável no cenário internacional.

Outro indicador relevante é a taxa de mortalidade infantil. No período de 2000 a 2010, o número de óbitos de crianças menores de 1 ano caiu de 29,7 para 15,6 para cada mil nascidas vivas, um decréscimo de 47,6% na taxa brasileira de mortalidade infantil. Entre as regiões, a maior queda foi no Nordeste, de 44,7 para 18,5 óbitos, apesar de ainda ser a região com o maior indicador. Em 2015, a taxa de mortalidade infantil do Brasil foi de 13,8 óbitos por mil crianças nascidas vivas, estando ainda distante daquelas apresentadas pelos países da Europa e da América do Norte, abaixo de sete mortes para cada mil nascidos vivos.

Os avanços na década são também notórios nos indicadores de educação. A começar da taxa de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais de idade, que baixou de 13,3%, em 1999, para 9,6%, em 2010. Em 2016, essa taxa foi de 7,2%, caindo para 7,0% em 2017. Houve paralelamente o aumento dos níveis de escolaridade da população, garantindo-lhe maiores

oportunidades no mercado de trabalho. Indicador relevante nesse sentido é a média de anos de estudo das pessoas com 15 ou mais de idade. Saltou de 5,5 anos em média em 1995 para 8,2 anos em média em 2015. Na faixa etária de 18 a 24 anos de idade, em especial, o aumento da escolaridade média foi ainda mais expressivo, saltando de 6,6 anos em 1995 para 9,9 anos em 2015. Essa melhoria nos níveis educacionais da população atingiu todas as regiões do País, como também perpassou os gêneros, masculino e feminino, e as raças, branca e negra.

Os dados estatísticos disponíveis não permitem outra conclusão: o Brasil avançou e muito na questão social desde meados da década de 1990. É fato que nossa sociedade não reduziu a parcela da renda total apropriada pelo 1% mais rico, tampouco eliminou um conjunto de fatores que produzem desigualdade econômica, tais como a desigualdade de oportunidades educacionais nos níveis médio e superior de ensino, a resiliência das desigualdades raciais e da desigualdade de gênero e cor no mercado de trabalho. Contudo, tomar essas medidas como únicos parâmetros do status quo do desenvolvimento social no País implicaria ignorar o processo de inclusão social que também ocorreu no Brasil. Do mesmo modo, é inegável que o período recessivo que assola a economia brasileira desde 2016 tem impactado negativamente os indicadores sociais, com destaque para crescimento da taxa de desemprego, redução da renda média do trabalhador, aumento dos níveis de pobreza extrema. Mas não se pode considerar esse retrocesso recente de maior exclusão social como determinante da violência na sociedade brasileira por uma simples razão, qual seja, o crescimento das taxas de MVI já está ocorrendo continuamente desde meados da década de 1980. É uma realidade, portanto, muito anterior à crise econômica e social que nos atormenta no momento.

Conclui-se, sob tal ponto de vista, que outros fatores sociais têm impactado a deterioração da segurança pública nas últimas

décadas, prolongando-se até os dias de hoje. E eles serão considerados nos itens seguintes.

## 4. MERCADO ILÍCITO DAS DROGAS, JOVENS E VIOLÊNCIA

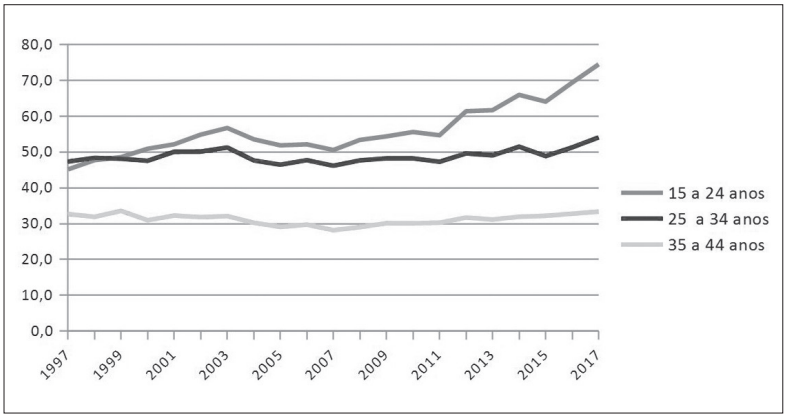
O crescimento da violência urbana na sociedade brasileira está intimamente associado aos jovens na faixa etária de 15 a 24 anos de idade. A taxa de homicídios dessa faixa etária cresceu 65% entre 1997 e 2017, passando de 45,2 homicídios por 100 mil habitantes no final dos anos 1990 para 74,5 homicídios por 100 mil habitantes em anos recentes. Ao longo do tempo observa-se que a vitimização na faixa etária de 15 a 24 anos distancia-se progressivamente das faixas etárias subsequentes. A taxa de MVI nos segmentos de 24 a 44 anos, inclusive, não manifesta crescimento expressivo, caracterizando-se por relativa estabilidade no período, conforme Gráfico 5. Os jovens são as principais vítimas e os principais autores da criminalidade violenta.

Essa relação é chave para compreendermos a deterioração da segurança pública nas últimas décadas, a despeito dos avanços socioeconômicos. O crescimento da violência entre os jovens se concentrou nas periferias urbanas. Diversas pesquisas realizadas no Brasil que se dedicam a elaborar o mapa da violência no espaço urbano chegaram à mesma conclusão: a incidência de homicídios é maior nas favelas e bairros de baixo poder aquisitivo.

Por que os jovens negros e pobres das periferias urbanas tornaram-se mais violentos nas décadas de 1990 e 2000 em comparação com jovens nas décadas anteriores? Se houve melhoria concreta nas condições de vida desses jovens e de suas famílias, como explicar então o ingresso de muitos deles

em trajetórias criminosas? Por que passaram a matar com mais frequência usando a arma de fogo?

**Gráfico 5: Taxa de morte violenta intencional por faixa etária. Brasil. 1997 a 2017**




**Fonte: Sistema de Informações sobre Mortalidade/DATASUS.**

Temos pesquisas realizadas no Brasil nos últimos 30 anos que nos permitem responder a tais perguntas: o crescimento e a consolidação do tráfico de drogas nas periferias das cidades, comercializando, num primeiro momento, a maconha, a cocaína em pó e, posteriormente, o *crack*, inseriu um número crescente de jovens no ciclo vicioso da criminalidade e da violência.

O problema não está nos efeitos químicos que essas drogas provocam no organismo dos usuários. A maconha, a cocaína em pó e o *crack* não criam, necessariamente, pessoas agressivas e dispostas para matar. Elas criam uma necessidade física e psicológica que favorece furtos e roubos, mas não a violência em si, que surge na comercialização dessas drogas, ou seja, o próprio tráfico de drogas é que gera jovens dispostos a matar. Isso acontece porque a compra e a venda de certas drogas são muito rentáveis, por serem ilegais e consideradas crimes pelo ordenamento jurídico.

Os assassinatos estão relacionados à combinação de racionalidade econômica e ilegalidade que estruturam esse mercado. E isso ocorre porque, nos mercados ilegais, os problemas de valor dos bens comercializados, da competição entre os fornecedores e da cooperação entre os atores econômicos apresentam contornos específicos, comparativamente aos mercados legais. Em outras palavras, a construção da ordem social nos mercados ilegais manifesta singularidades em relação aos mercados legais.

A cooperação torna-se o maior desafio dos mercados ilegais, dado que o Estado está ausente enquanto instituição garantidora dos contratos e a confiança pessoal entre fornecedor e consumidor adquire importância superior no âmbito dessas transações ilegais. Nesse contexto, a ameaça ou uso potencial da violência torna-se um mecanismo de suporte da cooperação e garantidor da ordem social, haja vista a impossibilidade de se recorrer ao Estado para garantir o devido cumprimento dos acordos.

Não se trata de afirmar que a violência constitui o padrão rotineiro de indução da cooperação entre os atores envolvidos no mercado ilegal das drogas, mas é um recurso que pode ser acionado diante do "fantasma" da traição sempre presente nos mercados ilegais. Sob tal perspectiva, o uso da força física se apresenta como instrumento racional de minimização dos riscos advindos dessas situações. A violência, então, é um recurso possível que garante algum grau de previsibilidade na dinâmica dos negócios em caso da quebra dos contratos, ou seja, os atores envolvidos sabem dos altos custos advindos de uma pretensa traição ou descumprimento. Para isso, não há como desconsiderar a presença e o uso das armas de fogo entre os comerciantes das drogas como estratégia de afirmação de reputação perante concorrentes (eliminação de competição) e clientes (garantia de cumprimento do acordo).

A participação no tráfico de drogas proporciona uma série de benefícios aos jovens da periferia, destacando-se o ganho monetário. É uma atividade que oferece dinheiro fácil e rápido e numa quantidade que dificilmente o trabalho formal consegue proporcionar. Esse dinheiro pode ser utilizado para fins diversos, como, por exemplo, ajudar nas despesas da família. Mas estudiosos brasileiros têm mostrado que a destinação principal da renda obtida com o tráfico de drogas pelos jovens é o consumo de roupas e calçados de marcas famosas, aparelhos eletrônicos e mesmo farras e festas regadas a drogas e mulheres. A motivação principal do ingresso de jovens pobres no "movimento" ou na "atividade" não é, portanto, a sobrevivência – alimentação, moradia, educação e saúde.

O hedonismo e o consumismo são as principais motivações. A disseminação desses valores foi muito acentuada no Brasil em décadas (e não apenas anos) recentes, acompanhando de perto o crescimento da economia, a redução da pobreza e do desemprego e o aumento da renda das famílias. A despeito de tais conquistas sociais, a desigualdade social no Brasil permanece em níveis bastante elevados. Na prática, isso significa que os caminhos para os jovens da periferia urbana realizarem seus sonhos e desejos de consumo são ainda limitados, comparados com os dos jovens oriundos de famílias das classes média e alta. O descompasso entre o desejo de consumo e a renda familiar modesta tornou o tráfico de drogas muito sedutor. O importante é conseguir dinheiro de maneira rápida e sem muito esforço. Nessa perspectiva, o abandono precoce dos estudos tende a se manifestar, dado que a educação e o trabalho regular não são valorizados como meios de ascensão social.

Há outros atrativos oferecidos pela comunidade do tráfico. As gangues, as galeras desenham a face coletiva da atividade criminosa. Como outros grupos primários, compartilham valores, crenças e regras. Compromissos de solidariedade e de lealdade definem parte expressiva dos laços entre seus componentes.

Ingressar no tráfico de drogas pode significar para o jovem alcançar respeito, proteção, autoestima, visibilidade. A arma de fogo exerce atração sobre os jovens do tráfico. Ela é um instrumento de amplo significado simbólico; sua posse e ostentação demonstram força, virilidade, masculinidade, *status*. Permite superar as angústias da invisibilidade que anula o jovem negro da favela, invisibilidade que está atrelada ao preconceito e à desigualdade social.

Em estudo recente, evidenciei que em torno de 50% dos homicídios ocorridos em cidades brasileiras estão direta ou indiretamente relacionados ao mercado ilícito das drogas. São, por um lado, homicídios derivados de disputas de pontos de venda de drogas, de desacertos comerciais entre jovens traficantes, de dívidas não pagas por usuários de drogas. Por outro lado, há muitos homicídios com motivações outras, tais como conflitos passionais, desentendimentos e vinganças cujos autores dos crimes são jovens traficantes. A posse da arma de fogo torna-os portadores de uma sociabilidade violenta, difundindo a solução de conflitos diversos mediante a imposição da força física. Denomino esse fenômeno como "difusão da violência pelo mercado ilícito das drogas".

## 5. CRIME ORGANIZADO E VIOLÊNCIA

A dimensão coletiva do tráfico de drogas na sociedade brasileira não se resume às gangues e galeras. As facções criminosas passaram a compor o cenário da violência no País, espraiando-se por todo o território nacional. Estão envolvidas tanto no varejo quanto no atacado do mercado das drogas ilícitas. Nos últimos dez anos, há evidências de que estão investindo no tráfico internacional, especialmente no da cocaína advinda dos países andinos. O Brasil tornou-se ponto logístico relevante no envio da cocaína para África e Europa, especialmente via portos. Duas

rotas de transporte dessa droga se destacam: a rota amazônica e a rota paraguaia.

As principais facções criminosas que disputam o domínio do tráfico internacional da cocaína são o Primeiro Comando da Capital (PCC) e o Comando Vermelho (CV). O confronto entre elas foi acentuado no decurso dessa década, especialmente nos estados da Região Norte e da Região Nordeste do País, que definem a rota amazônica. Eis uma das principais explicações para o crescimento acelerado dos homicídios em estados como Amazonas, Acre, Pará, Maranhão, Ceará e Rio Grande do Norte em anos recentes. Um fator complicador dessa disputa entre PCC e CV é a emergência e o fortalecimento de facções criminosas locais que se tornam alvos de alianças estratégicas. São os casos da Família do Norte, no Amazonas, do Comando Classe A, no Pará, e do Guardiões do Estado, no Ceará. O acirramento dos conflitos entre as facções do tráfico de drogas tem provocado mortes nas cidades do Norte e Nordeste. Esse acirramento também é responsável direto por inúmeros massacres de presos no interior das prisões.

O crime organizado no Brasil não está restrito ao mercado das drogas ilícitas. As milícias também podem ser assim categorizadas. São grupos criminosos que vivem principalmente da extorsão de moradores e comerciantes mediante a cobrança compulsória de taxas de segurança, com evidente domínio territorial. E esse domínio se dá pela coerção física, mediante o poderio armado de seus membros, que são geralmente agentes da ativa e/ou aposentados da segurança pública. As milícias tendem a diversificar seus negócios ilícitos para além da extorsão da segurança, podendo inclusive se imiscuir no próprio varejo das drogas. O locus principal das milícias tem sido a região metropolitana do Rio de Janeiro. Entretanto, em Belém (PA) e cidades adjacentes já se identifica a existência de grupos criminosos com o mesmo *modus operandi*.

## 6. SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA E IMPUNIDADE

A impunidade constitui outro fator social que tem contribuído diretamente para o crescimento da criminalidade violenta na sociedade brasileira. E impunidade diz respeito à baixa efetividade do Estado na garantia da segurança pública. A preservação da vida e do patrimônio dos cidadãos é responsabilidade das instituições estatais especificamente criadas para esse fim, quais sejam a polícia, a Justiça e a prisão. Compõem o que se denomina de sistema de segurança pública, com divisão complementar de atribuições. A polícia previne e investiga os crimes, a Justiça processa e julga os acusados, e a prisão é a pena dos criminosos condenados. Além da Constituição Federal, outros ordenamentos jurídicos delimitam o funcionamento do sistema de segurança pública, quais sejam o Código Penal, o Estatuto da Criança e do Adolescente, o Código de Processo Penal e a Lei de Execução Penal.

A impunidade no Brasil diz respeito ao mau funcionamento de todo esse arcabouço institucional. Refere-se ao baixo grau de certeza da punição, que tem relação com a ineficiência do sistema de segurança pública na aplicação do ordenamento jurídico, destacando-se:

a) A baixa capacidade preventiva da polícia: O efetivo policial, quando distribuído nos locais e horários de maior incidência da criminalidade (zonas quentes de criminalidade), é capaz de reduzir a incidência do fenômeno. A presença de policiais fardados, patrulhando diariamente as vias públicas, reduz as oportunidades para o cometimento de crimes. Quando isso é feito de maneira precária, poucos criminosos conseguem vitimar grande número de pessoas, especialmente no que concerne aos crimes contra o patrimônio. Essa é a realidade prevalecente nas grandes e médias cidades brasileiras. O policiamento ostensivo no

Brasil ainda é meramente reativo. A polícia atua quando o crime já foi consumado. São raros os planos operacionais pautados pela lógica proativa, distribuindo os recursos humanos e materiais com o intuito de prevenir a incidência de crimes. É fala recorrente entre os comandos das polícias militares no Brasil a de que a polícia não tem como se antecipar ao crime, evitando sua ocorrência, o que leva a uma postura de resignação diante dos elevados indicadores de criminalidade violenta, como se nada pudesse ser feito. Prevalece a prática de distribuir o efetivo policial por turnos de trabalho, sem análises prévias da distribuição do crime no tempo e no espaço.

b) A baixa capacidade investigativa da polícia: A investigação de crimes envolve a adoção de procedimentos para se comprovar, antes de tudo, que o fato realmente aconteceu, denominada de materialidade do crime, e a coleta de evidências sobre a autoria do delito. Esse trabalho é sistematizado no inquérito policial. Quando finalizado, é remetido à Justiça. Considera-se o crime esclarecido quando o inquérito policial conseguiu evidenciar a materialidade e a autoria, sustentando a atividade processual. A taxa de esclarecimento de crimes no Brasil, segundo estudos recentes, é muito baixa. No que diz respeito aos homicídios, por exemplo, há evidências de que a taxa média nacional de esclarecimento esteja no patamar de 30%, ou seja, de cada 100 homicídios ocorridos no ano, apenas em 30 casos a Polícia Civil consegue finalizar o inquérito com identificação de autoria no prazo de 24 meses. Nos crimes contra o patrimônio, por sua vez, estima-se que a taxa de esclarecimento seja inferior a 10%.

c) A morosidade da Justiça: A justiça criminal brasileira é muito lenta. A principal evidência nesse sentido é o tempo que o crime de homicídio demora para ser processado e julgado. Há evidências de que o tempo médio transcorrido entre a data de ocorrência do homicídio e a data do julgamento pelo Tribunal do Júri é de sete anos. E as variáveis que contribuem para a morosidade no processamento dos crimes de homicídio no Brasil

estão principalmente na fase judicial. Dizem respeito à excessiva burocratização dos procedimentos judiciais e aos inúmeros recursos para os tribunais superiores. O excesso de prazo decorrente da requisição de laudos e de perícias que podem ser utilizados pelo juiz para fundamentar sua decisão ou que podem ser solicitados por ele atrasa ainda mais o fluxo processual.

d) A precariedade do sistema prisional: A superlotação do sistema prisional também deve ser contemplada como dimensão da impunidade. A população prisional do Brasil ultrapassa o contingente de 700 mil presos, ao passo que o número de vagas não chega a 350 mil. Essa realidade afeta a capacidade do poder público de garantir aos presos o tratamento digno previsto na Lei de Execução Penal, diminuindo as possibilidades de reintegração social e, consequentemente, ampliando as chances da reincidência criminal. A ociosidade dos presos é preponderante nas unidades prisionais do País, sendo que apenas 20% dos detentos exercem atividades de laborterapia. Os presos que estão estudando no sistema, por sua vez, não alcançam 10%. Não bastasse isso, boa parte dos presídios brasileiros transformou-se em verdadeiro *home office* do crime. O crime das ruas passou em boa medida a ser comandado do interior das prisões, especialmente pelo uso indiscriminado e facilitado dos *smartphones*.

e) A frouxa articulação do sistema de segurança pública: A impunidade na sociedade brasileira pode ser atribuída também à frouxa articulação das organizações que compõem o sistema de segurança pública, a saber Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Militar, Polícia Civil, Ministério Público, Judiciário e prisões. Ao contrário do previsto no arcabouço institucional, esse sistema não tem se pautado no cotidiano pela troca de informações, pelo planejamento integrado e pela cooperação sistemática. Conflitos de interesses são recorrentes, como também o isolamento institucional. A perspectiva corporativista tem orientado o funcionamento dessas organizações, o que afeta a capacidade do Estado de impor custos efetivos ao crime violento.

O Estado desarticulado favorece a criminalidade. A principal fonte de desarticulação é a separação do trabalho policial em duas organizações distintas, a Polícia Militar, que realiza o policiamento ostensivo, e a Polícia Civil, que realiza o trabalho investigativo. Na maioria das democracias contemporâneas, as atividades ostensiva e investigativa são realizadas pela mesma polícia, independentemente de quantas existam na mesma sociedade. É o que se denomina de ciclo completo de polícia. No Brasil isso não existe. Essa singularidade do subsistema policial brasileiro provoca a emergência de inúmeros focos de disjunção no trabalho policial. É o caso, por exemplo, da ausência de mecanismos integrados e articulados de planejamento das intervenções públicas na área. A divisão de trabalho entre as polícias faz com que as tarefas envolvidas no combate à criminalidade estejam concentradas no âmbito ostensivo, resumindo-se a planos de distribuição dos recursos humanos e materiais das polícias militares. A investigação policial e eventual identificação e detenção de criminosos ocorrem em momentos distintos e obedecem somente à lógica de elaboração de documento a ser entregue às instâncias judiciais.

## 7. AS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA: GERENCIANDO CRISES

O recrudescimento da criminalidade violenta na sociedade brasileira forçou a inserção da segurança pública na agenda das políticas públicas tanto dos governos estaduais quanto do governo federal e mesmo de governos municipais A sucessão interminável de eventos criminais noticiados pelos meios de comunicação de massa e a consequente intensificação do sentimento de insegurança nas principais cidades do País induziram a reação dos governantes e das autoridades policiais. As políticas públicas de controle da criminalidade, ou, em outros termos, as políticas de segurança pública passam a compor o cenário da gestão

governamental, reivindicando atenção em moldes similares às políticas sociais convencionais, em especial saúde, educação e assistência social.

Esse processo não transcorre de forma linear no tempo e nem mesmo se manifesta de modo homogêneo no território nacional. Há conjunturas caracterizadas por avanços na formulação e implementação de políticas de segurança pública, sendo sucedidas por conjunturas de nítido retrocesso. Em algumas unidades da federação identificam-se esforços de governadores na priorização política do tema, ao passo que em outras a omissão do Executivo estadual é peremptória e inabalável. Além disso, a participação da União e dos municípios na formulação e na implementação de políticas de segurança pública tem se caracterizado pela incipiência e pela irregularidade.

A divisão de responsabilidades entre União, estados e municípios na provisão da segurança pública prevista pela Constituição de 1988 é basicamente a mesma que tem vigorado desde a proclamação da República. Cabe às polícias estaduais e, consequentemente, ao Executivo estadual a tarefa principal de prevenção e repressão ao crime. E isso se deve ao fato de que quase a totalidade dos crimes presentes no Código Penal e que ocorrem no cotidiano dos espaços urbanos e rurais estão sob a vigilância e a investigação das Polícias Militar e Civil. Essa preponderância estadual na segurança pública é reforçada pelas estruturas do Judiciário, do Ministério Público e do sistema prisional. As instâncias processantes e judicantes dos crimes são os tribunais e os juízes de direito dos estados, assim como o Ministério Público e os promotores de Justiça, sem desconsiderar a previsão da existência dos tribunais regionais federais e do Ministério Público Federal. A Constituição de 1988 não normatiza o sistema prisional. Conforme estabelecido pela Lei de Execução Penal de 1984, contudo, cabe aos estados a garantia do cumprimento da pena, estando prevista a organização de um sistema penitenciário federal.

A União tem funções importantes, mas de caráter subsidiário, com foco no patrulhamento das rodovias federais, na vigilância das fronteiras nacionais e na investigação de crimes de repercussão interestadual e internacional, assim como de crimes contra o patrimônio da União. O município, por sua vez, é praticamente negligenciado na provisão da segurança pública. A Constituição Federal estabelece apenas a possibilidade de esse ente federado instituir suas guardas municipais, com atribuições restritas à vigilância e à proteção dos equipamentos públicos. Aos municípios também não é permitido atuar no sistema prisional. O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), contudo, atribuiu aos municípios a tarefa de acompanhar as medidas socioeducativas em meio aberto.

Essa divisão tão díspare de atribuições impactou em boa medida a implementação de políticas públicas de controle da criminalidade na sociedade brasileira nas décadas posteriores. Quando nos referimos às políticas de segurança pública nas últimas três décadas, estamos nos referindo principalmente à atuação dos Executivos estaduais.

É fato que, mesmo antes da Constituição de 1988, pode-se identificar a incorporação da segurança pública na agenda de alguns governos estaduais. Na primeira metade da década de 1980, os governos Brizola, no Rio de Janeiro, e Franco Montoro, em São Paulo, são exemplares nesse sentido. É um período caracterizado pelo acelerado crescimento das taxas de homicídios em ambos os estados, especialmente em suas capitais.

No restante da federação somente nas décadas seguintes, principalmente a partir dos anos 2000, é disseminada a representação de que os governadores deveriam ser mais ativos no encaminhamento de soluções para o problema. Surgem planos estratégicos de segurança pública, com destaque para os estados de São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Pernambuco. São implementados programas e projetos focados no enfrentamento de

fatores de risco da criminalidade, como o incremento considerável de apreensão de armas de fogo priorizada em São Paulo, a implantação de mecanismos de integração entre Polícia Militar e Polícia Civil em Minas Gerais, a implementação do abrangente programa *Pacto pela Vida* em Pernambuco e a implementação das Unidades de Polícia Pacificadora no Rio de Janeiro. Em anos recentes, os estados do Espírito Santo, do Ceará e da Paraíba se incorporam a esse seleto grupo que contempla a implementação de ações de prevenção e repressão à criminalidade numa perspectiva técnica, combinando planejamento, monitoramento e avaliação de resultados.

Nas demais unidades da federação, a política de segurança pública caracteriza-se por intervenções governamentais espasmódicas, meramente reativas, direcionadas para a solução imediata de crises que assolam periodicamente o setor. Enquadram-se nessa categorização a ocorrência de um crime violento que tenha provocado grande clamor popular e a denúncia pública de atos de arbitrariedade e de corrupção policial, além de desafios explícitos às instituições estatais por parte de grupos criminosos organizados, como também rebeliões em presídios. Os Executivos estaduais reagem a tais crises adotando medidas costumeiras, tais como contratação de novos policiais, compra de armamentos e de viaturas, criação de delegacias especializadas, reforma de presídios e aumento do número de aprisionamentos e apreensão de drogas ilícitas pela polícia. Em outras palavras, trata-se de mero gerenciamento de crises.

Essa racionalidade gerencial reativa está sendo retomada inclusive pelos estados que haviam formulado planejamentos estratégicos para o enfrentamento do problema na década anterior. As políticas de segurança pública referenciais adotadas por Minas Gerais e Rio de Janeiro apresentam nítida descontinuidade de implementação no momento em que alcançamos a terceira década da Constituição de 1988.

No que diz respeito ao Executivo federal, o ano de 2001 constitui o ponto de inflexão em uma trajetória histórica anterior pautada pela completa omissão. A primeira década pós-Constituição de 1988 foi caracterizada pela ausência da segurança pública na agenda da União. Priorizou-se a formulação de uma política nacional de direitos humanos, na qual estavam inseridas menções ao tema do controle da criminalidade. A prioridade, contudo, era o controle da violência por parte das polícias brasileiras. A criação de um órgão no Ministério da Justiça para cuidar da política nacional de segurança pública ocorreu apenas em 1997, qual seja a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp).

Já o primeiro plano nacional de segurança pública é lançado apenas em 2001, durante o segundo governo Fernando Henrique Cardoso. O plano institui o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), de modo que o governo federal passa a alocar recursos orçamentários e financeiros a serem posteriormente repassados aos estados mediante submissão de projetos à Senasp. Diretrizes nacionais para a política de controle da criminalidade são pela primeira vez formuladas e definem os critérios a serem utilizados pela Senasp na avaliação dos projetos estaduais. Entre 2003 e 2010, dois outros planos nacionais são formulados, ambos no governo Lula. No primeiro deles, em 2003, é instituída a diretriz do Sistema Único de Segurança Pública (Susp), inspirada na política sistêmica da saúde. Mas diferente dessa, a política do Susp não tinha status legal, funcionando apenas como um conjunto de medidas de integração das organizações do sistema de segurança pública e justiça criminal que foram sugeridas aos governos estaduais. Permaneceu o mecanismo de financiamento de projetos por parte do Fundo Nacional de Segurança Pública.

Em 2007, no segundo governo Lula, é lançado o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), caracterizando-se pela ênfase no financiamento de projetos de prevenção social da criminalidade. Houve grande destaque

também na formação policial com a criação da Rede Nacional de Especialização em Segurança Pública (Renaesp).

Entre 2011 e 2016, nos governos Dilma Rousseff, a segurança pública é vinculada à agenda dos eventos esportivos internacionais a serem sediados pelo País, quais sejam a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016. Priorizou-se a formulação, a implementação e o financiamento de projetos que viabilizassem a segurança desses eventos, como foi o caso dos Centros Integrados de Comando e Controle (CICC), implantados em diversas capitais brasileiras.

O governo Michel Temer, por sua vez, sob a pressão das rebeliões que deixaram mais de 130 detentos mortos em presídios dos estados do Norte e do Nordeste em janeiro de 2017, lançou plano de ações para a segurança pública com ênfase na abertura de novas vagas para o sistema prisional. O governo também deixou um importante legado institucional: a lei de criação do Susp, em 2018. Foi ainda no governo Temer  que o Ministério da Segurança Pública foi instituído, não perdurando no governo que o sucedeu.

No governo Bolsonaro, em seus primeiros meses de atuação, a segurança pública é objeto de medidas impactantes, destacando-se a flexibilização do Estatuto do Desarmamento e o projeto de lei anticrimes, formulado pelo ministro da Justiça e Segurança Pública, Sérgio Moro. Prevalece até o momento a adoção de medidas estritamente legais sem a apresentação de um plano estratégico de ações.

No que concerne ao âmbito municipal, as restrições constitucionais não inviabilizaram modesta participação desse ente federado nas políticas de segurança pública. É prática recorrente, mesmo antes da promulgação da Constituição de 1988, as prefeituras se responsabilizarem pelos gastos de custeio das unidades policiais, prisionais e judiciais instaladas nos municípios. Isso se manteve nas últimas décadas.

Contudo, a partir dos anos 2000, identifica-se a formulação e a implementação de políticas municipais de segurança pública em diversas unidades da federação, com os Executivos locais adotando ações de prevenção social e controle da criminalidade mediante a utilização de recursos humanos e materiais próprios. A criação de secretarias municipais de segurança pública tornou-se fenômeno recorrente.

As guardas municipais também ocuparam espaço institucional para além da proteção patrimonial. Passaram a atuar na preservação ambiental, no cumprimento dos ordenamentos urbanos, na prevenção da violência doméstica, na prevenção da violência escolar, na fiscalização do trânsito e, mais recentemente, no patrulhamento ostensivo com vistas à prevenção criminal. Essa última atividade, inclusive, tem suscitado polêmicas com lideranças das polícias militares que reivindicam o monopólio da atribuição. A despeito das resistências, está em vigor a Lei Federal 13.022, de 2014, denominada de Estatuto Nacional das Guardas Municipais, que contempla a prerrogativa de essas organizações atuarem no policiamento ostensivo conforme especificado nos incisos III e IV do artigo 5°, quais sejam

> atuar, preventiva e permanentemente, no território do Município, para a proteção sistêmica da população que utiliza os bens, serviços e instalações municipais; e colaborar, de forma integrada com os órgãos de segurança pública, em ações conjuntas que contribuam com a paz social. (BRASIL, 2014).

As guardas municipais estão se transformando, ou querendo se transformar, em polícias municipais. Segundo dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2018, já havia mais de 900 guardas municipais constituídas no Brasil até o final de 2017.

## 8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A segurança pública regrediu a passos largos na história recente do Brasil. Atingimos em 2017 o maior patamar de mortes violentas intencionais desde a década de 1980. É fato que, a partir de 2018, e prolongando-se até meados de 2019, há indícios de redução da taxa nacional de MVI. Entretanto, é prematuro qualquer tipo de análise a respeito no sentido de afirmar uma reversão da tendência ascendente da criminalidade violenta.

É preciso reconhecer que o arranjo institucional da segurança pública estabelecido pela Constituição Federal não contribuiu para a construção de uma sociedade mais pacífica. A democracia instaurada pela nova Carta Constitucional amparou-se em velhas estruturas do sistema policial e judicial, muitas delas anteriores à própria ditadura militar. A Constituição de 1988 reafirmou assim um sistema de segurança pública que, à época da sua promulgação, já se mostrava frouxamente articulado, ineficiente no controle do crime e recalcitrante no respeito aos direitos civis da cidadania.

A indigência das políticas de segurança pública é outro fator a ser considerado nesse processo. Elas têm sido pautadas pela improvisação e pela mera reação a eventos "graves" que são repercutidos pelos meios de comunicação de massa. Não se identificam avanços qualitativos consistentes na formulação e na gestão de políticas públicas de controle da criminalidade em qualquer âmbito da federação nas últimas três décadas. A ineficiência e a alta letalidade das polícias, a morosidade da justiça criminal e a ampla degradação do sistema prisional são problemas crônicos que parecem insolúveis.

Não se deve desconsiderar, obviamente, que a criminalidade violenta está associada às desigualdades sociais que insistem em macular o País mesmo após os avanços alcançados. Há

inquestionável seletividade social na vitimização da violência como também na ação punitiva por parte do aparato policial, judicial e prisional. São os jovens negros, pobres e residentes nas regiões de maior vulnerabilidade social que compõem o segmento social mais vitimizado pelos crimes violentos, como também mais susceptíveis à repressão por parte do Estado.

Por outro lado, aspecto basilar desse processo social é a fragilidade das instituições responsáveis pela provisão de segurança. A garantia do monopólio do uso legítimo da força pelo Estado não se consolidou nas últimas décadas. Ao contrário, a violência se espraiou pelas relações sociais cotidianas como em nenhum outro momento da nossa história. Vivenciamos verdadeiro processo descivilizador que afeta profundamente a qualidade da nossa democracia e os valores que a sustentam. Pesquisa realizada pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública e pelo Instituto DataFolha (2017), divulgada no segundo semestre de 2017, revela que a propensão dos brasileiros para apoiar posições autoritárias está diretamente relacionada ao medo do crime e da violência. Espraia-se pelo senso comum a percepção de que para garantir a segurança pessoal e patrimonial vale a pena abrir mão das liberdades democráticas em prol de um governo forte e ditatorial. Os riscos à democracia são evidentes.

## REFERÊNCIAS

ADORNO, Sérgio. Consolidação democrática e políticas de segurança pública no Brasil: rupturas e continuidades. In: ZAVERUCHA, J. (org). **Democracia e instituições políticas brasileiras no final do século XX.** Recife: Bagaço, 1998. p. 149-189.

ADORNO, Sérgio; SALLA, Fernando. Criminalidade organizada nas prisões e os ataques do PCC. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 21, n. 61, p. 7-29, 2007.

ARRETCHE, Marta. Democracia e redução da desigualdade econômica no Brasil: a inclusão dos outsiders. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 33, n. 96, 2018.

AZEVEDO, Rodrigo G.; CIFALI, Ana Cláudia. Política criminal e encarceramento no Brasil nos governos Lula e Dilma: elementos para um balanço de uma experiência de governo pós-neoliberal. Civitas: **Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v. 15, n. 1, p. 105-127, 2015.

BATITUCCI, Eduardo Cerqueira. A polícia em transição: o modelo profissional-burocrático de policiamento e hipóteses sobre os limites da profissionalização das polícias brasileiras. **Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 65-96, 2011.

BEATO, Claudio; RIBEIRO, Ludmila. Discutindo a reforma das polícias no Brasil. **Civitas: Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v. 16, n. 4, p. 174-204, 2016.

BEATO, Claudio; SILVA, Bráulio F. A.; TAVARES, Ricardo. Crime e estratégias de policiamento em espaços urbanos. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 3, p. 687-717, 2008.

BRASIL. Lei Federal 13.022, 8 de agosto de 2014. Dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais.

CAMPOS, Marcelo S.; ALVAREZ, Marcos C. Políticas públicas de segurança, violência e punição no Brasil (2000-2016). In: MICELI, S.; MARTINS, C. B. **Sociologia brasileira hoje**. São Paulo: Ateliê Editora, 2017. p. 143-215.

CANO, Ignácio. **Letalidade da ação policial no Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro: ISER, 1997.

COELHO, Edmundo C. **A oficina do diabo:** crise e conflito no sistema penitenciário do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: IUPERJ: Espaço e Tempo, 1987.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil) (CNJ). **Banco Nacional de Monitoramento de Prisões – BNMP 2.0**: Cadastro Nacional de Presos. Brasília, 2018.

COSTA, Arthur T. M. As reformas nas polícias e seus obstáculos: uma análise comparada das interações entre a sociedade civil, a sociedade política e as polícias. **Civitas: Revista de Ciências Sociais,** Porto Alegre, v. 8, n. 3, p. 409-427, 2008.

COSTA, Arthur T. M. A inefetividade da justiça criminal brasileira: uma análise do fluxo de justiça dos homicídios no Distrito Federal. **Civitas: Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v. 15, n. 1, p. 11-26, 2015.

CRUZ, Marcus V. G.; SOUZA, Letícia Godinho; BATITUCCI, Eduardo Cerqueira. Percurso recente da política penitenciária no Brasil: o caso de São Paulo. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 5, p. 1307-1325, 2013.

DIAS, Camila C. N. Estado e PCC em meio às tramas do poder arbitrário nas prisões. **Tempo Social**, São Paulo, v. 23, n. 2, p. 213-233, 2011.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (org.). **Medo da violência e o apoio ao autoritarismo no Brasil:** índice de propensão ao apoio a posições autoritárias. São Paulo, 2017.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário brasileiro de segurança pública. São Paulo**, 2018.

INSTITUTO SOU DA PAZ. **Onde mora a impunidade?** Porque o Brasil precisa de um indicador nacional de esclarecimento de homicídios. São Paulo, 2019.

LIMA, Roberto Kant de. **A polícia da cidade do Rio de Janeiro:** seus dilemas e paradoxos. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

MINGARDI, Guaracy. O trabalho da inteligência no controle do crime organizado. **Estudos Avançados,** São Paulo, v. 21n. 61, p. 51-69, 2007.

MISSE, Michel. O papel do inquérito policial no processo de incriminação no Brasil: algumas reflexões a partir de uma pesquisa. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 26, n. 1, p. 15-2, 2011.

MUNIZ, Jacqueline; MELLO, Kátia S. S. Nem tão perto, nem tão longe: o dilema da construção da autoridade policial nas UPPs. **Civitas: Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v. 15, n. 1, p. 44-65, 2015.

PAIXÃO, Antônio L. Crime, controle social e consolidação da democracia: as metáforas da cidadania. In: Reis, F. W.; O'Donnell, G. (orgs.). **A democracia no Brasil**: dilemas e perspectivas. São Paulo: Vértice, 1988. p. 168-199.

RATTON, José L.; GALVÃO, Clarissa; FERNANDEZ, Michelle. Pact for life and the reduction of homicides in the state of Pernambuco. **Stability: International Journal of Security and Development**, Kitchener (CA), v. 3, n. 1, p. 1-15, 2014.

RIBEIRO, Ludmila et al. **Nas malhas da justiça:** uma análise dos dados oficiais de indiciados por drogas em Belo Horizonte (2008-2015). Opinião Pública, Campinas, v. 23, n. 2, 2017.

RIBEIRO, Ludmila; COUTO, Vinicius Assis. **Mensurando o tempo do processo de homicídio doloso em cinco capitais**. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Reforma do Judiciário, 2014.

SALLA, Fernando. As rebeliões nas prisões: novos significados a partir da experiência brasileira. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 274-307, 2006.

SANTOS, Iris G.; GONTIJO, José G. L.; AMARAL, Ernesto F. L. A política de segurança pública no Brasil: uma análise dos gastos estaduais (1999-2010). **Opinião Pública**, Campinas, v. 21, n.1, 105-131, 2015.

SAPORI, Luís Flávio. **A segurança pública no Brasil:** desafios e perspectivas. Rio de Janeiro. Editora FGV, 2007

SAPORI, Luís F.; ANDRADE, Scheilla C. P. Integração policial em MG: desafios da governança da política de segurança pública. **Civitas: Revista de Ciências Sociais,** Porto Alegre, v. 8, n. 3, p. 428-453, 2008.

SAPORI, Luís Flávio; SOARES, Glaucio A. D. **Por que cresce a violência no Brasil?** Belo Horizonte: Autêntica : Editora PUC Minas, 2014.

SINHORETTO, Jacqueline. Controle social estatal e organização do crime em São Paulo. **Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, Rio de Janeiro, v. 7, v. 1, p. 167-196, 2014.

SOARES, Luiz E. A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. **Estudos Avançados,** São Paulo, v. 21, n. 61, p. 77-97, 2007.

TEIXEIRA, Nilo. A política de integração de Minas Gerais: a 'dependência de trajetória' na consolidação da política brasileira de segurança pública. **Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social, Rio de Janeiro**, v. 6, n. 3, p. 369-410, 2013.

ZALUAR, Alba. Violência e crime. In: MICELI, Sérgio (org.). **O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)**, v. 1: antropologia. São Paulo: Sumaré: ANPOCS, 1999. pp. 13-107.

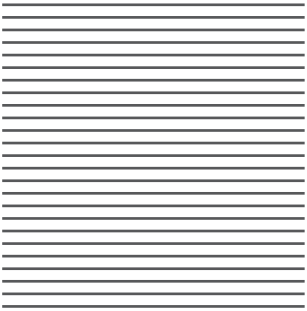
ZANETIC, André; MANSO, Bruno Paes; NATAL, Ariadne L.; OLIVEIRA, Thiago R. A Legitimidade da polícia: segurança pública para além da discussão. **Civitas: Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v. 16, n. 4, p. 148-173, 2016.

ZAVERUCHA, Jorge; NÓBREGA JR., José M. P. O pacto pela vida, os tomadores de decisão e a redução da violência homicida em Pernambuco. **Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, p. 235-252, 2015.

# ARTICULAÇÃO, COORDENAÇÃO E COOPERAÇÃO FEDERATIVA NA POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO BÁSICA

Cristiane Marçal dos Santos Martins
Leonardo Carneiro de Assumpção Vieira*

* Analistas legislativos (consultores) na Gerência-Geral de Consultoria Temática da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais.



## 1. INTRODUÇÃO

A partir da promulgação da Constituição da República, em 1988, houve importantes avanços para a institucionalidade dos governos brasileiros no campo das políticas sociais, tais como a definição de competências dos entes federados para a execução, o desenvolvimento de mecanismos para o financiamento e a descentralização da responsabilidade da oferta.

Nesse período, embora tenhamos registrado importantes avanços na ampliação do acesso à escola, ainda remanescem importantes lacunas. Há insuficiente oferta de vagas no ensino infantil e, também, muitas diferenças sociais no acesso à educação. De qualquer modo, em relação às crianças e adolescentes já incluídos nos sistemas de ensino, o desafio passa a ser a melhoria da qualidade da educação que eles recebem.

Nesse cenário, em que a qualidade e a equidade da oferta passam ao lugar central dos objetivos da política educacional, faz-se necessário reconsiderar alguns aspectos do modelo de repartição de competências educacionais para evitar o risco de fragmentação, sobreposição e desarticulação do esforço empreendido pelo poder público.

Sendo assim, o presente artigo enfatiza a necessidade de concretização da diretriz constitucional de colaboração entre os entes federados para a organização dos sistemas de ensino. O texto salienta instrumentos e experiências de cooperação

intergovernamental para a melhoria da qualidade e equidade na oferta da educação, bem como aponta possibilidades de incentivo à coordenação regional das políticas educacionais pelo poder público estadual em Minas Gerais.

## 2. A COLABORAÇÃO FEDERATIVA EM POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO E OS DESAFIOS DA EQUIDADE E QUALIDADE

> "[...] o divórcio entre as entidades que mantêm o ensino primário e profissional e as que mantêm o ensino secundário e superior, vai concorrendo insensivelmente, como já observou um dos signatários deste manifesto, 'para que se estabeleçam no Brasil, dois sistemas escolares paralelos, fechados em compartimentos estanques e incomunicáveis, diferentes nos seus objetivos culturais e sociais, e, por isso mesmo, instrumentos de estratificação social." *Manifesto dos pioneiros da Educação Nova* (1932).[1]

Entre os desafios colocados para a efetivação do direito à educação no Brasil, destacam-se os relacionados à qualidade da educação no contexto do sistema federativo. Para além do rígido e intrincado sistema de financiamento, no campo administrativo há pouca articulação entre governos para promoção de educação de qualidade. Esse, aliás, não é um problema novo, como bem ilustra o texto da epígrafe, extraído do *Manifesto dos pioneiros da Educação Nova*, de 1932.

1 AZEVEDO, Fernando et al. Manifesto dos pioneiros da Educação Nova (1932) e dos Educadores (1959). Fundação Joaquim Nabuco. Editora Massangana. Recife, 2010. Disponível em: http://livros01.livrosgratis.com.br/me4707.pdf. Acesso em: 2 out. 2019. p. 51.

O período que reuniu as principais definições sobre o papel dos entes federados na educação situa-se entre a promulgação da Constituição de 1988, a promulgação da Emenda Constitucional nº 14, de 1996, que instituiu o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Fundef), e a promulgação da Lei nº 9.394, de 1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB).

Antes desse período, na vigência da LDB de 1961 (Lei nº 4.024, de 1961), assim como na Constituição de 1967 e na Emenda Constitucional nº 1, de 1969, predominou a responsabilização difusa sobre a oferta da educação, pois, se tais normas situavam o poder público como responsável por assegurar o direito à educação, não definia, por outro lado, qual seria o papel de cada ente federado. Também era imprecisa a definição quanto ao modo de colaboração entre os entes federados, que se limitava, na maioria das vezes, a afirmar a competência da União para prestar assistência técnica (LDB de 1961, art. 95, e Constituição de 1967, art. 169, § 1º).

A promulgação da Constituição de 1988, a LDB de 1996 e os diplomas legislativos posteriores reduziram a lacuna sobre a organização da educação, definindo atribuições e prioridades das várias esferas do poder público em matéria de educação.

O cerne dessa estruturação encontra-se no art. 211 da Constituição vigente, que atribui ao município a atuação prioritária no ensino fundamental e na educação infantil, aos Estados federados a atuação prioritária no ensino fundamental e médio e à União a organização da educação superior, competindo-lhe, ainda, a função redistributiva e supletiva para garantir a equalização de oportunidades e o padrão mínimo de qualidade.

Assim, a contraparte da divisão das atribuições educacionais é a previsão constitucional de atuação dos entes em regime de colaboração na organização dos seus sistemas de ensino.

A menção à colaboração como contrapartida à divisão de competências educacionais pode ser observada nos seguintes dispositivos constitucionais:

- o art. 211, já mencionado, ao estabelecer, também, que os entes federados organizarão, em regime de colaboração, seus sistemas de ensino; e,
- o art. 214, que preconiza a articulação do sistema nacional de educação em regime de colaboração, bem como a "manutenção e desenvolvimento do ensino (…) por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas" como objetivos do plano decenal de educação.

No plano legislativo, destaca-se o art. 8º da LDB segundo o qual "a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino".[2] É interessante observar que essa norma precede os artigos seguintes (9º, 10 e 11), em que estão descritas as competências da União, dos estados e dos municípios.

Ademais, a Lei nº 13.005, de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024) também determina, em seu artigo 7º, a atuação da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios em regime de colaboração, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias objeto do plano. Os parágrafos 2º, 4º, 5º, 6º e 7º desse artigo são particularmente importantes, pois neles estão previstas:

---

2 Art. 8º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino.

§ 1º Caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais.

§ 2º Os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta Lei.

- medidas de âmbito local ou instrumentos jurídicos que formalizem a cooperação entre os entes federados, podendo ser complementadas por mecanismos nacionais e locais de coordenação e colaboração recíproca;
- regime de colaboração específico para a implementação de modalidades de educação escolar que necessitem considerar territórios étnico-educacionais e a utilização de estratégias que levem em conta as identidades e especificidades socioculturais e linguísticas de cada comunidade;
- criação de instância permanente de negociação e cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios e de instâncias estaduais de negociação entre estados e respectivos municípios;
- adoção de arranjos de desenvolvimento da educação (ADE) como um mecanismo possível de efetivação do regime de colaboração.

A consignação desses dispositivos, que tratam do regime de colaboração no PNE, reiteram o caminho da institucionalização de iniciativas de associação federativa no campo da educação.

Outro importante fator para a cooperação para a efetividade dos serviços educacionais é a organização do sistema de financiamento da educação.

O primeiro comando para vinculação de recursos de impostos para educação no arcabouço legal brasileiro foi inserido na Constituição Federal de 1934, e, ao longo de 85 anos de história, esse tipo de vinculação foi objeto de intensas disputas, que motivaram avanços, em períodos marcados por maior democratização, e retrocessos, que coincidiram com momentos de maior fechamento político do Estado brasileiro.

Esse processo culminou na aprovação de comando na Constituição da República de 1988 segundo o qual a União deve aplicar no mínimo 18% da receita líquida de impostos em ações de manutenção e desenvolvimento do ensino, e estados e municípios, 25%.

Em 1996, a promulgação da Emenda Constitucional nº 14 e a edição da LDB determinaram a implementação do Fundef[3], que fez com que parte dos recursos vinculados à educação fossem subvinculados para o desenvolvimento do ensino fundamental e direcionados a estados e municípios.

A mensagem presidencial que encaminhou o projeto do Fundef ao Congresso Nacional justificou sua criação tendo em vista que

> a dispersão dos esforços dos três níveis de governo gerou grande heterogeneidade da qualidade do atendimento escolar porque a distribuição de recursos não é compatível com as efetivas responsabilidades na manutenção da rede de ensino (ABRUCIO; FRANZESE, 2009, p. 20).

O mecanismo foi ampliado, em 2006, com a instituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério – Fundeb[4]. A implantação do Fundeb estendeu a cobertura financeira para toda a educação básica, que abrange a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, com recursos distribuídos com base na arrecadação orçamentária, no número de matrículas da rede e no custo-aluno em cada etapa do ensino de atuação prioritária de cada ente. Isso garantiu minimante os recursos necessários para que estados

3 Emenda Constitucional nº 14/1996 e Lei Federal nº 9.424, de 26/12/1996.

4 Emenda Constitucional nº 53/2006 e Lei Federal nº 11.494, de 20/6/2007.

e municípios cuidassem, cada um, do nível de ensino de sua responsabilidade.

## 2.1. Panorama da equidade e da qualidade na educação brasileira

Os avanços institucionais dos últimos 30 anos produziram melhorias importantes na educação básica, como, por exemplo, aumento dos indicadores de alfabetização e escolarização de crianças e jovens, bem como da escolaridade de pessoas com mais de 25 anos, conforme demonstram dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), compilados pelo Movimento Todos Pela Educação (CRUZ; MONTEIRO, 2019):

- a taxa de alfabetização de jovens com mais de 15 anos aumentou de 91,4%, em 2012, para 93,2%, em 2018;
- a média de anos de estudo das pessoas com 15 anos ou mais aumentou de 9,7, em 2012, para 11,3 anos, em 2017;
- a taxa de escolarização das crianças de 0 a 3 anos aumentou de 21,4%, em 2007, para 34,2%, em 2017, enquanto entre as crianças de 4 e 5 anos, faixa correspondente à pré-escola, a taxa foi de 78,4 para 93% no mesmo período;
- a taxa de atendimento escolar da população na faixa de idade de 6 a 14 anos foi de 98,5%, em 2012, para 99,3%, em 2018;
- a taxa de atendimento escolar na faixa etária de 15 a 17 anos foi de 88,6%, em 2012, e de 91,5%, em 2018.

Em que pese a conquista da melhoria das condições de acesso à educação básica de modo geral, por outro lado, os indicadores de qualidade e equidade da educação não evoluíram do mesmo modo que os indicadores de escolarização.

No que diz respeito à equidade do direito à educação, ainda convivemos, por exemplo, com altas taxas de distorção idade/série, repetência, evasão, abandono escolar, bem como grande desigualdade do atendimento educacional, considerados recortes regionais, de gênero e de cor e raça.

A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad Contínua 2018) informa, por exemplo, que, para a população de 25 anos ou mais, a taxa de atendimento da Educação de Jovens e Adultos (EJA) passou de 45,0% para 47,4%, entre 2016 e 2018. Destacam-se, todavia, as seguintes variações nessa taxa de atendimento (IBGE, 2018):

- diferença de 14% entre as regiões Sudeste (53,6%) e Nordeste (38,9%);
- diferença de 15,5% entre brancos (55,8%) e pretos ou pardos (40,3%);
- diferença de 4,5% entre mulheres (49,5%) e homens (45,0%); e,
- diferença de 1,9 anos de estudo entre pessoas de cor branca (10,3 anos) e pessoas de cor preta ou parda (8,4 anos).

Com relação ao atraso e à evasão escolar, na população de 15 a 17 anos, faixa etária em que esses problemas são críticos, o Brasil registrou, em 2018, uma taxa de frequência líquida de apenas 69,3%. Isto significa que 30,7% dos alunos de 15 a 17 anos não estavam na série adequada para a idade ou já haviam abandonado a escola. Quanto a esse dado, as seguintes diferenças podem ser destacadas:

- pessoas que frequentam a etapa adequada para a idade: na Região Norte, 61,9%; na Região Nordeste, 61,3%; e, na Região Sudeste, 76,4%;

- taxa de frequência líquida: entre pretos ou pardos, 64,9%; e, entre brancos, 76,5%;
- taxa de frequência líquida: entre pessoas do sexo masculino, 64,5%; e, entre pessoas do sexo feminino, 74,4%.

No tocante à qualidade da educação, essa pode ser avaliada a partir dos resultados de testes de proficiência como o Pisa[5] e Ideb[6].

No teste Pisa, por exemplo, o baixo desempenho dos estudantes brasileiros demonstra que o nosso sistema educacional, de modo geral, não tem sido capaz de cumprir os objetivos de aprendizado. Ademais, em análises comparativas com outros países, o Brasil tem figurado entre os últimos lugares no *ranking* do Pisa. Conforme asseveram Sasaki et al.:

> Em 2015, o Brasil ficou na posição 59 a 66, dependendo da disciplina, de 73 regiões e países no Programa Internacional de Avaliação de Alunos (Programme for International Student Assessment – PISA), com médias de notas em matemática (401 pontos), leitura (407 pontos) e ciências (377 pontos) abaixo das médias dos alunos da OCDE (de respectivamente 493, 493 e 490 pontos). Essas médias não representaram melhora em relação aos últimos anos. A média brasileira de ciências tem se mantido estável desde 2006, e a de leitu-

5 O Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa), desenvolvido e coordenado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), é uma avaliação internacional por meio de provas e questionários sobre as áreas de leitura, matemática e ciências, aplicados a estudantes na faixa dos 15 anos, dos países participantes da organização com a finalidade de produzir indicadores sobre a efetividade dos sistemas educacionais.

6 O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) é calculado, a cada dois anos, com base nos dados de aprovação escolar, obtidos no censo escolar, e na média de desempenho na Prova Brasil e na Avaliação Nacional da Educação Básica, reunindo, assim, em um só índice, conceitos que indicam a qualidade da educação: fluxo escolar e proficiência dos alunos.

> ra, desde 2000. A média de matemática apresentou crescimento significativo de 21 pontos desde 2003, porém diminuiu 11 pontos entre 2012 e 2015 (OCDE, 2016) (SASAKI; PIETRA; MENESEZES FILHO, 2018, p. 1).

É sabido que uma miríade de fatores relacionam-se aos problemas da educação brasileira, tais como a escassez de recursos, o contexto social dos alunos, a falta de participação das famílias no processo de aprendizagem e a insuficiente capacidade técnica de gestores das escolas e das redes de ensino. Mas vale destacar, desse contexto, a visão institucionalmente compartimentalizada que tem informado a construção das políticas públicas da educação. Em outras palavras: o modo pelo qual gestores atuam limitados à administração de redes de ensino (conjunto de escolas), em detrimento da orquestração do sistema educacional.

Na prática, governos estaduais e municipais têm administrado, num mesmo território, redes de ensino sem a necessária articulação entre elas, de forma contrária à previsão constitucional e legal de um regime de colaboração.

O conceito de sistema de ensino não é recente na literatura educacional brasileira. Em 1954, Querino Ribeiro, citado por José Augusto Dias, consignou a seguinte definição:

> Por sistema escolar se entende um conjunto de escolas que, tomando o indivíduo desde quando, ainda na infância, pode ou precisa distanciar-se da família, leva-o até que, alcançando o fim da adolescência e a plena maturidade, tenha adquirido as condições necessárias para definir-se e colocar-se socialmente, com responsabilidade econômica, civil e política. (RIBEIRO apud DIAS, 1996, p. 127).

Tal definição é particularmente interessante por focalizar os resultados do processo educacional, e não sua descrição estrutural. Essas duas perspectivas do conceito são, de fato, interdependentes. Todavia, se, até então, a perspectiva estrutural pode ter contribuído para a ampliação do acesso à educação, a partir de agora, com a qualidade assumindo o lugar de desafio central, é a visão finalística, focada na articulação dos sistemas para a melhoria dos resultados do processo educacional, que se apresenta como mais promissora.

Essa perspectiva demanda o direcionamento do esforço institucional no sentido de verdadeira integração do sistema, seja para cobrir as deficiências estruturais restantes (notadamente na educação infantil), seja para difundir, até a ponta dos sistemas, as escolas, os programas e as práticas que se mostrem capazes de ampliar a qualidade da educação. Portanto, eleger a qualidade da educação como prioridade requer, em alguma medida, uma inversão de foco com a priorização da escola como unidade capaz de fazer "florescer" o processo educativo.

É válido pensar uma metáfora para ilustrar essa inversão de perspectivas. Imaginemos um certo governo central que, pretendendo promover a música, decide dotar cada município de uma banda. Num primeiro momento o governo central envia aos municípios instrumentos musicais e recursos para contratação de músicos conseguindo, assim, formar bandas na quantidade planejada. Mas, vejamos, formar bandas em todos os municípios é apenas a primeira etapa; para que o objetivo seja verdadeiramente alcançado, todas as bandas municipais devem ser capazes de executar belos repertórios, com afinação.

De forma análoga, as escolas devem ser capazes de "orquestrar" alunos, professores, famílias e sociedade. Mas, para que esse engajamento social com o processo educativo surja, é necessária a articulação entre gestores de diferentes patamares da Federação. Isso implica a efetivação do regime de colaboração, de

modo a superar a desarticulação institucional e a fragmentação e sobreposição das ações e programas, num esforço de mitigação das assimetrias regionais das condições financeiras, técnicas e políticas para a oferta dos serviços educacionais.

## 2.2. A efetivação do regime de colaboração na implementação das políticas públicas de educação: potencialidades para coordenação regional pelos estados federados

A municipalização da educação infantil e do ensino fundamental, bem como a criação do Fundef e do Fundeb representaram grandes avanços para ação concertada dos entes federados na área da educação. Tais providências, todavia, não implicaram efetiva articulação entre os entes federados, e sim a organização de um sistema de distribuição de recursos mediada por instâncias burocráticas fazendárias. Esse quadro é bem diferente do ambiente de instâncias institucionalizadas de mediação e negociação de relações intergovernamentais focadas na melhoria da qualidade e equidade dos serviços educacionais.

A título de exemplo, a ausência de oferta, ou oferta insuficiente, de educação infantil tem grande impacto na qualidade da alfabetização empreendida nos primeiros anos do ensino fundamental. A deficiência na alfabetização, por sua vez, impacta a qualidade do restante do ensino fundamental, posteriormente, no ensino médio, e, por fim, esses resultados serão percebidos nas competências dos egressos desses sistemas, seja na sociedade, no mercado de trabalho ou na educação superior.

Esse exemplo ilustra como os sistemas estão integrados e a razão pela qual a perspectiva limitada à administração de redes de ensino é, atualmente, insuficiente para a execução das políticas educacionais.

Há pouquíssima interlocução entre estados federados e municípios e, de forma geral, as relações entre eles são ditadas pela União, que exerce a coordenação da política nacional por meio de ações centralizadas e verticais na implementação das políticas de educação básica, constituindo-se na principal instância de poder decisório e regulação.

Desse modo, na maioria das ocasiões, estados federados e municípios limitam-se aos programas concebidos e financiados pela União. São exemplos os seguintes programas nacionais: de Alimentação Escolar (Pnae); de Transporte Escolar (PNTE); de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância); e do Livro Didático (PNLD). Além deles, é possível citar, entre outros, estes programas: Brasil Alfabetizado, Mais Educação, Dinheiro Direto na Escola (PDDE). A maior parte desses programas, entretanto, é executada por meio do relacionamento direto do governo federal com escolas ou com estados e municípios, por meio de parcerias bilaterais.

Esse padrão de relacionamento institucional é insuficiente para o pleno desenvolvimento das potencialidades educativas dos entes subnacionais. Os avanços da qualidade da educação deveriam contar com a atuação proativa dos estados federados na articulação do planejamento, implementação e avaliação das políticas públicas de educação com os seus municípios, efetivando, assim, o regime de colaboração.

Ainda assim, a efetiva ação conjunta de múltiplos atores autônomos é tarefa bastante complexa e necessitaria de consistente arcabouço legal, financeiro e institucional para evitar a sobreposição de esforços e o aumento dos conflitos burocráticos. Exemplo disso é a complexidade do sistema de gestão tripartite no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS).

Abrucio et al. resumem da seguinte forma os principais desafios à efetivação do regime de colaboração:

> O regime de colaboração na Educação Básica exigiria basicamente três coisas: a institucionalização de fóruns de negociação federativa, a melhor definição e/ou medidas para induzir o papel coordenador do nível estadual e o fortalecimento da cooperação e associativismo entre os municípios (ABRÚCIO; FRANZESE; SANO, 2010, p. 206).

A ausência de instâncias de articulação e mediação limita, por sua vez, as potencialidades dos mecanismos de monitoramento e avaliação das políticas de educação.

Historicamente, a necessidade de monitoramento da educação no contexto de um relacionamento direto do poder central com múltiplos e diversos atores levou à consolidação de estruturas institucionais para geração de estatísticas e informações[7] sem as quais não seria possível aferir a política educacional e, por consequência, concretizar muitos dos avanços que constatamos atualmente.

Sem instâncias regionais de articulação e mediação fica prejudicado o esforço de alinhamento local e regional aos objetivos definidos nacionalmente.

Existe assim, um duplo vácuo institucional para o controle da efetividade da política educacional. Faltam, de um lado, instâncias de articulação e mediação e, de outro, mecanismos de engajamento das administrações locais e regionais aos padrões de qualidade na educação. Vai nesse sentido a estratégia 20.11 do Plano Nacional de Educação 2014-2024, que prevê a criação de uma lei de responsabilidade educacional que assegure padrão de qualidade na educação básica, em cada sistema e rede de ensino,

7 Como, por exemplo, o Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

a partir de metas de qualidade aferidas por institutos oficiais de avaliação educacionais[8].

O mecanismo que existe atualmente é a previsão constitucional de intervenção da União nos estados (art. 34, VII, e) e dos estados nos municípios (art. 35, III) por descumprimento da aplicação dos percentuais mínimos para manutenção e desenvolvimento do ensino. Tal instrumento pode servir para garantir o mínimo de recurso para o custeio do ensino obrigatório, mas não é suficiente para assegurar um padrão mínimo de qualidade.

Ainda que o instrumento de coerção existente não se destine ao controle finalístico da política educacional, os estados não podem eximir-se da responsabilidade de zelar proativamente pela qualidade da educação no seu território, ainda que a administração da rede de ensino seja dos municípios. Afinal, mesmo que os estados estejam incumbidos da oferta do ensino fundamental e médio, sua atuação deve perseguir e se orientar para a garantia do sucesso educacional de cada indivíduo ao final do processo de escolarização.

Como uma fileira de dominós, o desempenho insatisfatório dos estudantes nos anos inciais, de responsabilidade das redes municipais, compromete o percurso escolar nos níveis posteriores e gera necessidade de maiores investimentos financeiros, organizacionais e de pessoal por parte dos estados para corrigir distorções.

Desse modo, a atuação preventiva dos governos estaduais no acompanhamento mais próximo da gestão da educação municipal, em papel de coordenação regional das políticas educacionais, seria uma opção estratégica inclusive para melhora do desempenho da própria rede estadual. Ainda que não exista um mecanismo

8 Para atender a essa determinação, tramita na Câmara dos Deputados o PL nº 7420/2006, que dispõe sobre a qualidade da educação básica e a responsabilidade dos gestores públicos na sua promoção. A proposição aguarda votação em Plenário desde 2017.

de controle da qualidade da educação formalmente instituído, é possível adotar instrumentos de intervenção negociada e voluntária para essa finalidade.[9]

Na articulação e cooperação com os municípios na área educacional, poderia caber aos estados promover ações que visem:

- indução da adesão a uma ação colaborativa e articulada entre os municípios;
- orientação técnica e administrativa para implementação das políticas públicas;
- criação de espaços institucionais de negociação e pactuação;
- estabelecimento de metas pactuadas e seu monitoramento/fiscalização.

## 3. POTENCIAIS MECANISMOS PARA COOPERAÇÃO E COORDENAÇÃO NAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS EM MINAS GERAIS

Minas Gerais é o estado brasileiro com o maior número de municípios – 853 ao todo – e, por consequência, conta também com o maior número de redes de ensino. Essa grande diversidade faz com que o enfrentamento das desigualdades educacionais

9 A experiência do Estado do Rio Grande do Sul é recorrentemente citada como referência para a construção do regime de colaboração. Por iniciativa estadual, foram institucionalizados espaços horizontais de planejamento e discussão das políticas educacionais, com base na Lei Estadual nº 10.576, de 14/11/1995. Esse comando se materializa pela atuação de comissão de assessoramento, constituída paritariamente por representantes da administração estadual e da entidade representativa das associações de municípios, à qual compete definir as metas que assegurem a proporcionalidade na mútua colaboração entre os entes para a oferta de educação.

seja o compromisso orientador do planejamento das políticas estaduais de educação.

No plano normativo, um dos objetivos prioritários do Estado é a promoção da regionalização da ação administrativa, em busca do equilíbrio no desenvolvimento das coletividades[10], objetivo que deve ser alcançado por meio da articulação regional da ação administrativa com vistas a "contribuir para a redução das desigualdades regionais, mediante execução articulada de planos, programas e projetos regionais e setoriais dirigidos ao desenvolvimento global das coletividades do mesmo complexo geoeconômico e social" e a "assistir os Municípios de escassas condições de propulsão socioeconômica situados na região, para que se integrem no processo de desenvolvimento."[11]

Diante da complexidade dos sistemas de educação no Estado de Minas Gerais, é possível identificar experiências e possibilidades para cooperação interfederativa e alternativas de coordenação estadual das políticas educacionais. Nesse contexto, descreveremos sucintamente duas formas de associação interfederativa para execução de políticas de educação que surgiram recentemente no cenário da administração pública brasileira e potenciais ferramentas de incentivo à coordenação estadual das políticas educacionais em Minas Gerais.

## 3.1 Arranjos de desenvolvimento da educação

Com o objetivo de avançar na institucionalização do regime de colaboração, a Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação (CNE), por meio do Parecer CNE/CEB nº 9/2011 e da Resolução CNE/CEB nº 1/2012, aprovou uma "proposta de fortalecimento e implementação do regime de colaboração mediante arranjos de desenvolvimento da educação".

10 Art. 2º, IV, da Constituição do Estado.

11 Art. 41 da Constituição do Estado.

Esse modelo propõe um instrumento possível para a efetivação do regime de colaboração entre municípios, com participação de instituições privadas, basicamente, numa espécie de colaboração horizontal. Nos termos do citado parecer, a implantação dos Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE) é efetivada a partir do trabalho em rede de um grupo de municípios geograficamente próximos e com características sociais e econômicas semelhantes. Dessa forma, é favorecida a troca de experiências e a solução conjunta das dificuldades na área da educação, com abertura para o trabalho articulado também com estados e União, promovendo e fortalecendo a cultura do planejamento integrado e colaborativo, na perspectiva territorial e geopolítica.

A concepção genérica expressa pelo uso do termo "arranjos" deixa claro que não há um único modelo, já que, apesar de sua forte característica intermunicipal, não exclui a participação dos outros entes e de instituições privadas e não governamentais nesses arranjos.

Desta feita, os arts. 6º e 7º da citada resolução dispõem:

> Art. 6º A forma e a metodologia para constituição, estruturação e funcionamento do ADE devem atender aos diferentes contextos, cabendo aos entes federados a tarefa de, considerando os aspectos essenciais para seu sucesso, adaptar o preconizado às condições locais, valorizando as potencialidades existentes.
>
> Art. 7º O ADE pode assumir o modelo de consórcio, nos termos da Lei nº 11.107/2005, constituído exclusivamente por entes federados como uma associação pública ou como entidade jurídica de direito privado sem fins lucrativos, podendo realizar acordos de cooperação e parceria com órgãos

públicos e instituições privadas e não governamentais (BRASIL, 2012).

A resolução do CNE, além de ser bastante abstrata e não esclarecer objetivamente a operacionalização dos arranjos, não traz inovações normativas, uma vez que não seria necessário um novo documento normativo para viabilizar a realização de parcerias municipais para a área da educação.

Contudo, o documento foi relevante pelo fato de ser uma manifestação do órgão maior responsável pela definição de diretrizes na condução da política nacional de educação sobre a necessidade da articulação intergovernamental para a educação e por explicitar a possibilidade de consorciamento público para a área da educação, uma vez que a Lei dos Consórcios Públicos[12] não dispõe expressamente sobre tal possibilidade, como o faz para a área da saúde.

Destaca-se ainda que o parecer do Conselho Nacional de Educação foi etapa importante do processo de positivação do conceito de ADE, que culminou com sua inclusão no texto do Plano Nacional de Educação, conforme mencionado em sessão anterior.

Existem três ADEs em atividade no Brasil: o Arranjo do Desenvolvimento da Educação do Noroeste do Estado de São Paulo (ADE Noroeste Paulista)[13], do qual participam 55 municípios; o ADE Norte Gaúcho[14], do qual participam 29 municípios; e, em Santa Catarina, o ADE CoGemfri, do Colegiado de Gestão em Educação dos Municípios da Região da Foz do Rio Itajaí[15], que congrega 11 municípios.

12 Lei nº 11.107, de 6/4/2005.

13 Fonte: https://www.congressointereduca.com.br/. Acesso em: 29 set. 2019.

14 Fonte: https://imed.edu.br/Comunicacao/Eventos/Hotsite/inovaedu/arranjo-de-desenvolvimento-da-educacao-norte-gaucho. Acesso em: 29 set. 2019.

15 Fonte: http://www.amfri.org.br/. Acesso em: 29 set. 2019.

Chama-nos a atenção a "quase" ausência dos estados membros no modelo sugerido, pois a regulamentação prevê que a implementação dos ADEs se daria por iniciativa dos próprios municípios, com participação especial de entidades privadas[16], que deveriam atuar como financiadoras e/ou mobilizadoras do arranjo.

Há que se reconhecer que as parcerias entre os entes públicos e privados, especialmente movimentos da sociedade organizada, contribuem em grande medida para a oferta de bens e serviços com fins sociais e, no caso em análise, não é diferente. Contudo, se esse é um modelo de efetivação do regime de colaboração, carece de institucionalização e poderia contar com maior participação dos estados a fim de ampliar a disseminação desse modelo.

## 3.2 Consórcios públicos

A articulação dos municípios para oferta de serviços públicos é uma constante na administração pública brasileira, destacadamente na área da saúde. Segundo o relatório *Perfil dos municípios brasileiros* (Munic, IBGE), em 2015, 2.672 municípios formaram consórcios públicos na área da saúde, enquanto apenas 352 eram consorciados para a prestação de serviços de educação (LINHARES; MESSENBERG; FERREIRA, 2017).

Em 2019, está em curso a discussão de critérios específicos para o consorciamento na área da educação, capitaneada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação[17]. De forma geral, suas ações estão relacionadas a processos de ganho de escala, utilização de recursos de forma mais eficiente, prestação

16 Nos termos da resolução citada, é vedada a transferência de recursos para entidades privadas que participem do ADE, de modo a preservar o modelo dos reveses dos interesses políticos e mercadológicos.

17 FNDE estuda projetos de consórcios no âmbito da educação. https://www.fnde.gov.br/index.php/acesso-a-informacao/institucional/area-de-imprensa/noticias/item/12885-fnde-estuda-projetos-de-cons%C3%B3rcios-no-%C3%A2mbito-da-educa%C3%A7%C3%A3o

de serviços públicos e associação para fortalecimento político sobre outros entes federativos.

### 3.3. O regime de colaboração no Plano Estadual de Educação de Minas Gerais

O parágrafo único do art. 11 da LDB faculta aos municípios a opção de criarem seus próprios sistemas de educação, integrarem-se ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica. Em Minas Gerais, a maior parte dos municípios integram o Sistema Estadual de Educação, ou seja, devem se submeter à regulação e supervisão do Estado.

Com base no entendimento de que as redes municipal e estadual devem formar um sistema orgânico, a presença da Secretaria de Estado de Educação nas administrações municipais precisa ser ampliada, com vistas à formulação e implementação das políticas educacionais para o território. Afinal, os estudantes devem ser reconhecidos como mineiros, e, por isso, a responsabilidade pelo seu sucesso educacional deve ser perseguida e compartilhada por todos os governos.

No âmbito da legislação mineira, o Plano Estadual de Educação (PEE), instituído pela Lei nº 23.197, de 26/12/2019, espelha os comandos do Plano Nacional de Educação (PNE) no que tange aos mecanismos de efetivação do regime de colaboração. Assim, o PEE estabelece:

> Art. 8º – O Estado atuará em regime de colaboração com a União e os municípios visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias deste PEE.
>
> [...]
>
> § 2º – Além das estratégias definidas no Anexo desta lei, poderão ser adotados outros instrumen-

> tos ou outras medidas que formalizem a cooperação entre os entes federados.
>
> [...]
>
> § 4º – Haverá regime de colaboração específico para a implementação de modalidades de educação escolar que atendam a povos e comunidades tradicionais, nos termos do art. 2º da Lei nº 21.147, de 14 de janeiro de 2014, levando em conta as identidades e especificidades socioculturais e linguísticas de cada comunidade envolvida, assegurada a consulta prévia e informada à respectiva comunidade.
>
> § 5º – Será criada uma instância permanente de negociação, cooperação e pactuação entre o Estado e os municípios, para o desenvolvimento conjunto de ações em prol da educação, nos termos de regulamento (MINAS GERAIS, 2019).

A efetivação do disposto sobre a articulação das redes de ensino presentes no Plano Estadual de Educação, destacadamente quanto à criação de instâncias de negociação, cooperação e pactuação para a deliberação colegiada entre o Estado e as administrações municipais contribuiria para a melhoria da gestão da educação de forma abrangente.

O recente processo de colaboração entre Estado e municípios que se estabeleceu nos a partir de 2017 para a construção e implementação do currículo referência de Minas Gerais é um feliz exemplo da cooperação entre governos para o sucesso escolar[18].

18 O Currículo Referência de Minas Gerais estabelece de forma concreta os direitos e objetivos de aprendizagens a todos os estudantes de Minas Gerais, garantindo um ensino de qualidade com equidade, em obediência às determinações das Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Básica (Parecer CNE/CES nº 85/2013) e em consonância com as metas 1, 2, 3 e 7 do Plano Nacional de Educação, com a Base Nacional Comum Curricular e com as metas 1, 2, 3 e 7 do Plano Estadual de Educação.

A Secretaria de Estado de Educação, em um esforço conjunto com a União dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime/MG) e outros parceiros da sociedade civil e da academia, construíram o documento referência, aprovado pelo Conselho Estadual de Educação em dezembro de 2018. Essa conjunção de esforços da Secretaria de Estado de Educação e das secretarias municipais de educação para o alcance do objetivo comum de implementação do novo currículo referência até o ano de 2020 tem se mostrado efetiva.

Espera-se que esse exemplo possa inspirar a colaboração para o enfrentamento de outros desafios da área e culminar na criação das instâncias permanentes previstas nos planos de educação.

### 3.4 Promoção da equidade na educação como critério de rateio do ICMS

Para fomentar a atuação colaborativa dos gestores municipais, a criação de mecanismos de incentivo financeiro seria estratégia importante. Contudo, há que se reconhecer que seria pouco provável que a gestão estadual, por iniciativa própria, optasse por aumentar o repasse voluntário de recurso para os municípios, simplesmente pelo desejo legítimo de melhorar a qualidade da educação, especialmente em contexto de grave crise financeira como a que se abateu sobre os governos a partir de 2014.

No entanto, o Estado de Minas Gerais poderia lançar mão de melhor aproveitamento estratégico da distribuição dos recursos arrecadados com o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) para o fomento das políticas educacionais.

Conforme determina o art. 158, IV, da Constituição da República, do total arrecadado com o ICMS pelo Estado, 25% pertencem aos municípios. Desse montante, um quarto é distribuído conforme critérios que visam incentivar a execução de políticas públicas municipais.

Em Minas Gerais, a distribuição desses recursos é feita com base em 18 critérios, segundo dispõe a Lei nº 18.030, de 12/1/2009, a Lei do ICMS Solidário. Entre eles, o critério "Educação" corresponde a 2% do total dos recursos arrecadados, o que, em 2018, representou R$ 176.604.263,67[19].

A apuração do critério "Educação" considera a relação entre o total de alunos atendidos pela rede municipal e a sua capacidade mínima de atendimento, comparada com o somatório da mesma relação para todos os municípios considerados. O cálculo da capacidade mínima de atendimento é feito de acordo com a relação entre 25% da receita de impostos e transferências do município e o custo aluno estimado pela Secretaria de Estado de Educação.

Em linhas gerais, o mecanismo de contabilização do critério educação do ICMS Solidário é similar ao adotado pelo Fundeb, que também vincula a distribuição dos recursos ao número de matrículas, à arrecadação e ao custo aluno, de cada nível de ensino. Nesse caso, instaura-se uma sobreposição de ações, pois a semelhança dos mecanismos reforça os problemas de desigualdade a eles inerentes.[20]

Embora a Lei do ICMS Solidário date de 2009, o mecanismo de repasse pelo critério "Educação" remonta a 1995, quando a distribuição dos recursos do ICMS era disciplinada pela Lei Estadual nº 12.040, de 1995, a Lei Robin Hood. Ou seja, esse mecanismo é anterior ao próprio Fundef e era adequado para a realidade vigente à época.

Hoje, o citado critério merece ser aprimorado para se tornar um instrumento indutor para que os municípios se esforcem na busca

19 Dado contabilizado e divulgado pela Fundação João Pinheiro, disponível em http://fjp.mg.gov.br/robin-hood/index.php/transferencias/index.php?option=com_jumi&fileid=15

20 A vinculação de percentuais uniformes das receitas a gastos com a educação faz com que as disparidades fiscais reforcem as disparidades na capacidade de financiamento.

pela qualidade da educação. Nesse aprimoramento, poderia ser instituída a repartição dos recursos com base na adesão a ações e programas negociados e pactuados ou por critérios finalísticos de aferição da qualidade da educação nos municípios, a exemplo da experiência do Estado do Ceará.

Em 2007, a legislação daquele estado foi alterada para que 6,25% da cota-parte do ICMS devida aos municípios fosse distribuída com base em índices de qualidade da educação e, desde então, é possível notar que o Estado se tornou um dos mais bem-sucedidos nas avaliações nacionais.

Importante destacar que o sucesso daquele estado nordestino não se deve somente ao aumento dos recursos para os municípios, mas sim às políticas municipais para melhorar o desempenho de seus índices de qualidade no contexto da nova dinâmica de repartição dos recursos e foi executado em conjunto com ações em outras frentes, como a formação de professores, o diálogo institucional do estado e seus municípios e a avaliação e monitoramento dos resultados (ABRUCIO; SEGATTO; PEREIRA, 2016).

Assim, a distribuição dos valores do ICMS devidos aos municípios também pode ser um importante incentivo financeiro à efetivação do regime de colaboração em Minas Gerais, capitaneado pela gestão estadual.

## 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo que encontrar soluções para os impasses decorrentes do compartilhamento de competências entre entes federados autônomos e com diferentes capacidades institucionais, os ideais de associativismo cooperativo e negociação emergem como alternativas possíveis. Mas, para assegurar a coerência das ações

realizadas nessa perspectiva, é essencial que as ações sejam executadas de forma coordenada.

A atuação dos estados federados como coordenadores regionais das políticas educacionais contribuiria para a superação das incapacidades financeiras e técnicas dos seus municípios, seja por meio da mobilização para o associativismo intermunicipal, nos moldes dos arranjos de desenvolvimento da educação ou de consórcios públicos, seja por qualquer outro mecanismo que sirva para a efetivação do regime de colaboração.

Os condicionantes objetivos para que Minas Gerais exerça o papel de coordenação das políticas públicas de educação em seu território pelo Estado  precisam ser aprimorados.

Quanto à normatização, apesar das disposições legais existentes sobre a cooperação e coordenação para o desenvolvimento da política de educação no Estado, seria importante definir melhor as competências e responsabilidades nessa dinâmica cooperativa, o que poderia ser materializado por lei estadual que normatizasse o sistema estadual de educação e previsse concretamente as instâncias de pactuação e negociação entre estado e municípios.

Quanto ao financiamento, o aperfeiçoamento do critério educação na Lei do ICMS Solidário deveria se pautar numa visão de complementaridade aos mecanismos de financiamento público já existentes e servir para reduzir as desigualdades na capacidade de financiamento da educação.

Enfim, entende-se necessário desenvolver uma visão estratégica que olhe a educação no Estado como um sistema orgânico, em substituição da visão compartimentalizada que costuma orientar a execução dessas políticas, o que depende também de maior clareza do projeto político de educação em âmbito estadual.

# REFERÊNCIAS


ABRUCIO, Fernando Luiz; RAMOS, Mozert Neves. **Regime de colaboração e associativismo territorial:** arranjos de desenvolvimento da educação. São Paulo: Fundação Santillana, 2012. Disponível em: http://moderna.com.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8A8A833ABBDD9B013ABCBA40C517A1. Acesso em: 1 fev. 2013.

ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: ARAÚJO, Maria Fátima Infante; BEIRA, Lígia (org.). **Tópicos de economia paulista para gestores públicos**. 1. ed. São Paulo: Edições FUNDAP, 2007. v. 1, p. 13-31.

ABRUCIO, F. L.; FRANZESE, C.; SANO, Hironobu. Coordenação e cooperação no federalismo brasileiro: avanços e desafios. In: CUNHA, Alexandre dos Santos; MEDEIROS, Bernardo Abreu de; AQUINO, Luseni Cordeiro de (org.). **Estado instituições e democracia**: república. Brasília: Ipea, 2010. v. 1, p. 177-212. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro09_estadoinstituicoes_vol1.pdf. Acesso em: 3 out. 2019.

ABRUCIO, Fernando Luiz; SEGATTO, Catarina Ianni; PEREIRA, Maria Cecília Gomes. **Colaboração no Ceará:** funcionamento, causas do sucesso e alternativas de disseminação do modelo. São Paulo: Instituto Natura, 2016. Disponível em: http://www.institutonatura.org.br/wp-content/uploads/2016/12/Relatorio-Ceara-AF-Web.pdf. Acesso em: 8 out. 2019.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas?. **Revista Brasileira de Ciências Sociais,** São Paulo, v. 11, n. 31, jun.1996. Disponível em: http://www.anpocs.com/images/stories/RBCS/rbcs31_03.pdf. Acesso em: 8 dez. 2019.

AZEVEDO, Fernando et al. **Manifestos dos pioneiros da Educação Nova (1932) e dos educadores 1959.** Recife: Fundação Joaquim Nabuco: Editora Massangana, 2010. Disponível em: http://migre.me/fBjDy. Acesso em: 11 fev. 2013. p. 51.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. **Parecer nº 9, de 21 de novembro de 2011.** Brasília: CNE/CEB. Disponível em portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=8851-pceb009-11-pdf&category_slug=setembro-2011-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 24 out. 2019.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. **Resolução nº 1, de 23 de janeiro de 2012.** Brasília: CNE/CEB. Disponível em http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=9816-rceb001-12&Itemid=30192. Acesso em: 24 out. 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** 13. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

BRASIL. **Lei Federal nº 13.005, de 25/6/2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 24 out. 2019.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO. Sistema Nacional Articulado de Educação: aspectos da conformação do novo regime de cooperação educacional. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 3, n. 4, p. 277-293, jan./jun. 2009.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CONAE). **Construindo o Sistema Nacional articulado de Educação:** o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias: documento final. Brasília: MEC, 2010b. 164 p. Disponível em: http:// conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documetos/documento_ final.pdf. Acesso em: 15 fev. 2013.

DIAS, José Augusto. Sistema escolar brasileiro. In: MENESES, João Gualberto de Carvalho. **Estruturas e funcionamento da educação básica.** São Paulo: Pioneira, 1998.

FLEURY, Sonia. Redes de políticas: novos desafios para a gestão pública. **Revista Administração em Diálogo,** São Paulo, v. 7, n. 1, maio 2008. Disponível em: https://revistas.pucsp.br/rad/article/view/671. Acesso em: 02 out. 2019.

FÓRUM NACIONAL DE EDUCAÇÃO. **Documento referência para a Conferência Nacional de Educação**: o PNE na articulação do

sistema nacional de educação: participação popular, cooperação federativa e regime de colaboração. Brasília: Ministério da Educação, 2013. Disponível em: http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/doc_referencia_conae2014.pdf. Acesso em: 15 fev. 2013.

FRANZESE, Cibele; ABRUCIO, Fernando Luiz. Federalismo e políticas públicas: uma relação de reciprocidade no tempo. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 33., 2009, Caxambu. **[Anais]**. São Paulo: Anpocs, 2009. Disponível em: http://www.anpocs.com/index.php/papers-33-encontro/gt-28/gt32-6/2125-cibelefernando-federalismo-e/file. Acesso em: 2 out. 2019.

IBGE. **Brasil em síntese:** educação. Disponível em: https://capins-elefantes-brasileiros/educacao/taxa-de-escolarizacao-das-pessoas-de-6-a-14-anos.html. Acesso em: 8 out. 2019.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD contínua:** educação 2018. https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101657_informativo.pdf. Acesso em: 03 out. 2019.

LINHARES, Paulo de Tarso Frasão; MESSENBERG, Poberto Pires; FERREIRA, Ana Paula Lima. Transformações na federação brasileira: o consórcio intermunicipal no Brasil do início do século XXI. **Boletim de Análise Político – Institucional,** Brasília, n. 12, jul./dez. 2017. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8102/1/BAPI_n12_Transforma%C3%A7%C3%B5es_federa%C3%A7%C3%A3o.pdf. Acesso em: 8 out. 2019.

MINAS GERAIS. Constituição (1989). **Constituição do Estado de Minas Gerais.** 14. ed. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2011.

MINAS GERAIS. Lei nº 23.197, de 26 de dezembro de 2018. **Institui o Plano Estadual de Educação – PEE – para o período de 2018 a 2027 e dá outras providências. Diário do Legislativo**, Belo Horizonte, 27 dez. 2019.

NUNES, Edson. **Poder local, descentralização e democratização:** um encontro difícil. **São Paulo em Perspectiva,** São Paulo, v. 10, n. 3, p. 32-39, 1996.

OLIVEIRA, Romualdo Portela; SANTANA, Wagner (org). **Educação e federalismo no Brasil:** combater as desigualdades garantir a diversidade. Brasília: Unesco, 2010. Disponível em: http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001873/187336por.pdf. Acesso em: 10 fev. 2013.

SASAKI, Alex Hayato; PIETRA, Giovanni Avila Cardoso Di; MENESEZES FILHO, Naercio Aquino; KOMATSU, Bruno Kawaoka. **Por que o Brasil vai mal no PISA?:** uma análise dos determinantes do desempenho no exame. São Paulo: Insper – Centro de Políticas Públicas, 2018. (Policy paper, n. 31). Disponível em: https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2018/08/Por-que-Brasil-vai-mal-PISA-Analise-Determinantes-Desempenho.pdf. Acesso em 01 out. 2019.

SOUZA, Celina. **Coordenação de políticas públicas.** Brasília: Enap, 2018. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3329/1/Livro_Coordena%C3%A7%C3%A3o%20de%20pol%C3%Adticas%20p%C3%Bablicas.pdf. Acesso em: 2 out. 2019.

TAVARES, Alessandra Schettino. **O federalismo cooperativo no Brasil:** o perfil do Estado brasileiro segundo a Constituição Federal de 1988. 2009. Trabalho de conclusão de curso (Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo) - Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, 2009. Disponível em: http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/341. Acesso em: 2 out. 2019.

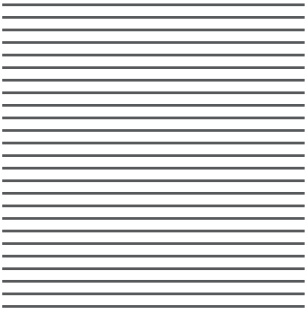
CRUZ, Priscila; MONTEIRO, Luciano (orgs.). **Anuário brasileiro da educação básica:** 2019. São Paulo: Moderna, 2019. Disponível em: https://www.todospelaeducacao.org.br/_uploads/_posts/302.pdf. Acesso em: 2 out. 2019.

# EVOLUÇÃO DA COBERTURA DE MÉDICOS NA ATENÇÃO PRIMÁRIA À SAÚDE NOS MUNICÍPIOS DE MINAS GERAIS: UMA ANÁLISE EMPÍRICA NO CONTEXTO DO PROGRAMA MAIS MÉDICOS

Silvio Ferreira Júnior*
João Roberto Muzzi de Morais**

* Docente e pesquisador em Ciência e Tecnologia da Fundação João Pinheiro. Doutor em Economia Aplicada pela Universidade Federal de Viçosa. *E-mail:* silvio.junior@fjp.mg.gov.br.

** Mestre em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro. *E-mail:* jrmuzzi@hotmail.com.



# 1. INTRODUÇÃO

A atenção primária à saúde (APS) se caracteriza por um conjunto de ações, nos âmbitos individual e coletivo, que utiliza tecnologias de menor densidade, porém de elevada complexidade cognitiva, abrangendo a promoção e a proteção da saúde, a prevenção de agravos, o diagnóstico, o tratamento, a reabilitação e a manutenção da saúde. Ainda, esse nível de atenção deve se orientar pelos princípios constitucionais da universalidade, da acessibilidade e da coordenação do cuidado, do vínculo territorial e da continuidade do acesso, da integralidade, da responsabilização, da humanização, da equidade e da participação social (BRASIL, 2012; MENDES, 2004, 2012, 2015; STARFIELD, 2002).

Para atuar na organização da APS, o Ministério da Saúde passou a adotar, a partir de 1994, o Programa Saúde da Família (PSF), que se tornou Estratégia Saúde da Família (ESF) a partir de 1998, como forma de consolidar o modelo de saúde pública no Brasil no âmbito de sua Política Nacional de Atenção Básica (Pnab).

Em linhas gerais, a ESF prevê o desenvolvimento de ações de caráter individual e/ou coletivo com a finalidade de atuar sobre os determinantes e condicionantes da saúde, respeitando-se as especificidades de cada região. Em que pese o uso de ferramentas que não requerem alto grau tecnológico, o domínio e a resolubilidade no nível da APS requerem complexas capacitações interdisciplinares e cognitivas a fim de que os problemas e as necessidades de saúde sejam compreendidos, discutidos e

tratados adequadamente pelas equipes de saúde da família (eSFs) e equipes de agentes comunitários de saúde (eACSs). A assertividade das ações, portanto, contribui para que a Estratégia de Saúde da Família torne-se referência na APS, mediante o estabelecimento de relações de confiança, de diálogo e de afetividade entre a população do território, usuários do sistema, e os profissionais das equipes de saúde da família (BRASIL, 2012; MENDONÇA; VASCONCELLOS; VIANA, 2008; MENDES, 2015; SORATTO et al., 2015).[1]

Desde sua implantação, os dados sobre a ESF sugerem seu expressivo crescimento no território nacional, passando de 739 municípios brasileiros (13,3%) com existência de eSFs, em 1998, para 5.403 municípios brasileiros (97%) com ao menos uma eSF, em 2016.

A despeito dos resultados positivos, a ESF ainda se depara com significativas desigualdades inter-regionais e intermunicipais, tanto no que se refere à cobertura quanto à resolubilidade dos serviços prestados. Tais desigualdades refletem limitações de ordem financeira, institucional e organizacional que se traduzem mais visivelmente na precariedade das estruturas físicas das unidades básicas de saúde (UBS) e na baixa capacidade de atração e fixação de profissionais de saúde na APS, especialmente naqueles municípios mais distantes dos grandes centros urbanos, economicamente mais desenvolvidos (GIOVANELLA et al., 2016;

1 Conforme o Plano Nacional da Atenção Básica – 2012, entre as condições para implantação da ESF estão a formação de equipes de saúde da família composta por, no mínimo, um médico de família, preferencialmente generalista, um enfermeiro, um auxiliar de enfermagem e seis agentes comunitários de saúde. O número de agentes deverá ser suficiente para cobrir 100% da população cadastrada, sendo o máximo de 750 pessoas por agente comunitário e de 12 agentes por equipe de saúde da família. Cada equipe deve ser responsável por, no máximo, 4.000 habitantes, com média recomendada de 3.000 habitantes. A jornada de trabalho para todos os seus integrantes é de 40 horas semanais. Podem ser acrescentados a essa composição, como parte da equipe multiprofissional, os profissionais de saúde bucal: cirurgião-dentista generalista ou especialista em Saúde da Família, auxiliar e/ou técnico em saúde bucal (BRASIL, 2012).

GIRARDI et al., 2016; MENDES, 2015; SANTOS; COSTA; GIRARDI, 2015).

Em se tratando dos médicos, agrava-se a dificuldade de sua atração e fixação nas localidades mais remotas e de maior precariedade, principalmente quando se leva em conta o maior custo de oportunidade desses profissionais ao abdicarem de residir nos grandes centros para trabalharem naquelas localidades. Dessa forma, é comum a ocorrência de alta rotatividade de médicos nas equipes de saúde, além de longos períodos de ausência desses profissionais até que outros sejam contratados.

Vários autores argumentam que a rotatividade de profissionais vinculados às equipes de saúde fragiliza o processo de reconversão do modelo assistencial, na medida que impossibilita o vínculo entre o usuário e a unidade básica de saúde, conforme propõe a ESF, dificultando a prestação do cuidado longitudinal, contínuo e preventivo.

Nesse sentido, a presença do médico nas equipes de saúde da família, apesar de não traduzir condição suficiente, constitui condição necessária para se assegurar uma assistência integral e de qualidade no âmbito da ESF. Sua escassez ou sua má distribuição territorial abala, portanto, a estabilidade recomendada para o quadro de profissionais das eSF e compromete a resolubilidade dos serviços prestados, configurando um dos principais obstáculos enfrentados na efetivação do SUS e no fortalecimento da APS (GIRARDI et al., 2016; MENDES, 2015; SANTOS, COSTA; GIRARDI, 2015; OLIVEIRA et al., 2015; PERPÉTUO et al., 2009).

Na busca pela superação desse quadro, o governo federal adotou ao longo dos últimos dez anos alguns programas no intuito de promover a fixação desse profissional de saúde, especialmente nas localidades mais remotas, bem como melhorar a infraestrutura e qualidade das unidades básicas de saúde naquelas localidades: o Pró-Residência, criado em 2009, os programas Provab, PMAQ-AB e Requalifica UBS, criados em 2011, e o Programa Mais Médicos (PMM), instituído em

2013. Em 1º de agosto de 2019, o governo federal publicou medida provisória que institui o Programa Médicos pelo Brasil (PMB), cuja proposta intenta substituir o PMM, aprimorando os mecanismos de fixação dos profissionais de saúde.

Considerando a relevância do tema face aos desafios apontados, a presente pesquisa buscou analisar a evolução da cobertura de médicos em nível da APS nos municípios de Minas Gerais, com o intuito de avaliar em que medida os programas governamentais implantados nos últimos anos teriam contribuído para alterar o quadro de desigualdades na cobertura de médicos entre os municípios do Estado. Especificamente, o estudo objetivou analisar estatisticamente a evolução da cobertura municipal de médicos na APS, levando em conta algumas características do perfil municipal que também podem estar impactando a dinâmica de crescimento da cobertura de médicos.

Nesse sentido, objetivou-se investigar estatisticamente se a cobertura de médicos na APS tem crescido proporcionalmente mais naqueles municípios que, no início do período de análise, se encontravam em uma ou mais das seguintes situações: (1) apresentavam as mais baixas coberturas de médicos; (2) apresentavam os mais baixos índices de necessidades em saúde; (3) foram eleitos como prioritários para o recebimento de médicos no início da vigência do PMM; (4) apresentavam os maiores índices de qualidade média das suas UBSs; ou (5) apresentavam os menores portes populacionais dentre os municípios do Estado.

Entre as razões para a escolha do Estado de Minas Gerais incluem-se sua expressiva dimensão geográfica, sua grande quantidade de municípios, bem como suas significativas heterogeneidades geográficas, que reproduzem, em grade medida, as características percebidas no Brasil como um todo. Ademais, esta pesquisa poderá servir de referência para realização de estudos semelhantes em outros estados da Federação.

Para tanto, este capítulo está estruturado em seis seções, incluída esta parte introdutória. A segunda e a terceira seções dedicam-se à breve revisão da literatura concernente aos desafios para fixação dos profissionais da saúde em localidades remotas, bem como dos programas implantados pelo governo federal nos últimos anos com o intuito de superar esse quadro. A quarta seção detalha os procedimentos analíticos adotados no estudo a fim de obter os resultados empíricos, os quais são discutidos na quinta seção. Por fim, a sexta seção encerra o capítulo com as conclusões e considerações finais.

## 2. DESAFIOS PARA A ATRAÇÃO E FIXAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS NA ATENÇÃO PRIMÁRIA À SAÚDE

As diretrizes mais recentes para a gestão das organizações públicas de saúde no Brasil se voltam à promoção de um sistema de saúde mais equitativo, eficiente e democrático, no qual os profissionais de saúde devam ser valorizados, especialmente quanto ao incentivo ao aprimoramento técnico, à melhoria das condições de trabalho e à oferta de remuneração condizente. Nessa perspectiva, consideram-se a formação, a preparação e a gestão do trabalho, ações importantes para a construção de políticas de recursos humanos na área da saúde pública (BRASIL, 2003).

Em se tratando dos médicos como um dos problemas tratados por Mendes (2015), elenca-se a dificuldade de atração e fixação desses profissionais no nível da APS. Ressalta-se a função estratégica desses profissionais na articulação desse nível de atenção, sob a perspectiva da longitudinalidade, que pressupõe a relação duradoura entre os profissionais da saúde e os usuários do sistema de saúde, especialmente em nível das unidades básicas

de saúde, cuja responsabilidade está em nível da gestão municipal (PERPÉTUO et al, 2009).

Ademais, a simples disponibilidade de médicos nas UBSs parece não ser suficiente para garantir vínculo, a qualidade e a longitudinalidade na atenção à saúde, uma vez que características pessoais, humanas, técnicas e de relacionamento entre os membros da equipe podem influenciar o modo com que o profissional lida com a prestação dos serviços de saúde no âmbito das eSF (GUARDA; TAVARES; SILVA, 2012).

Em nível mundial também prevalece a dificuldade de provisão e permanência de profissionais médicos, interferindo negativamente na resolubilidade da qualidade dos serviços em nível da APS. Desse modo, emerge a necessidade de desenvolver estratégias de intervenção capazes de abarcar aspetos culturais e sociais, além de fomentar a sinergia entre a APS e a atenção especializada (STEIN; FERRI, 2017).

No Brasil, houve uma pressão sobre a demanda de profissionais de saúde advinda da municipalização dos serviços de saúde e, concomitantemente, a implantação da ESF. Nesse aspecto, a formação flexneriana dos profissionais de saúde se colocou como um forte obstáculo à mudança do modelo assistencial de saúde (SCALCO; LACERDA; CALVO, 2010).[2]

Simultaneamente, fatores de ordem macroeconômica, política e cultural marcam lacunas nas ações referentes aos recursos humanos na saúde (RHS) no Brasil. Os fatores macroeconômicos privilegiam aspectos quantitativos da força de trabalho em saúde, deixando ao largo questões mais próximas que abordem o

2 O paradigma flexneriano é caracterizado por uma concepção mecanicista do processo saúde-doença, pelo reducionismo da causalidade aos fatores biológicos e pelo foco da atenção sobre a doença e o indivíduo. Sua concepção é oposta ao paradigma da integralidade, na qual as necessidades de saúde do indivíduo são percebidas levando-se em conta seus determinantes sociais. Nessa concepção, os serviços de saúde devem ser estruturados como um conjunto articulado e contínuo das ações e serviços preventivos e curativos, individuais e coletivos (BAPTISTA, 2005).

desempenho e a motivação. Os fatores políticos sofrem influência dos setores financeiros governamentais, de modo que as políticas públicas sejam estritas às diretrizes preestabelecidas. Já os fatores culturais, passam pela não valorização profissional, uma vez que as metas políticas andam em descompasso com as perspectivas de sua formação, principalmente quanto à autonomia e à regulação profissional (PIERANTONI; VARELLA; FRANÇA, 2002).

Por conseguinte, prevalece tendência de concentração de profissionais médicos nos grandes centros urbanos. Com isso, as regiões com maior grau de vulnerabilidade socioeconômica e sanitária e que dispõem de menos recursos financeiros sofrem com a falta de cobertura desses profissionais. Logo, gera-se uma sensação de insegurança assistencial, que se soma a outros problemas de ordem social e estrutural, como segurança pública e alimentação (CAMPOS; MACHADO; GIRARDI, 2009).

Santos et al. (2015) ressaltam a dificuldade em recrutar médicos para as áreas mais distantes. Isso porque, em locais mais longínquos, distancia-se do acesso às facilidades tecnológicas em saúde ofertadas nos grandes centros urbanos. Esse fator é mais forte quando se refere a médicos jovens, em virtude de suas aspirações profissionais, acadêmicas e pessoais.

Santini et al. (2017) desenvolveram um estudo de revisão sobre a gestão do trabalho no SUS. Nele, os autores identificaram uma evolução do uso do termo recursos humanos em saúde para o entendimento da gestão do trabalho. Identificaram, no âmbito municipal, empecilhos à atração e à fixação de profissionais médicos, bem como fragilidades nos arranjos referentes à construção de um plano de carreira que viabilize a gestão do trabalho. Por outro lado, percebeu-se tendência de reversão do quadro de precarização das relações de trabalho, especialmente a partir dos anos 2000.

Maciel Filho (2007) constatou assimetria na provisão de médicos no território brasileiro em face do aspecto geográfico.

Dentre os fatores que interferiram nas políticas de saúde, bem como na formação e distribuição de RHS, estão o financiamento, a estrutura do mercado de bens e serviços, além dos interesses da iniciativa privada.

No caso da ESF em Minas Gerais, Perpétuo et al. (2009) constataram que o número expressivo de vagas para o trabalho médico e a motivação em exercer a atividade generalista são fatores de atração mais fortes que a satisfação no ambiente de trabalho e que o sentimento de gratificação pelos resultados obtidos no exercício profissional, porém nenhum deles pode ser considerado fator de fixação. Não obstante, a precarização dos contratos trabalhistas se apresenta como fator de instabilidade e promove o turnover desses profissionais (PERPÉTUO et al., 2009).[3]

Ainda, conforme os autores, a perspectiva de atuação generalista dentro das eSFs causa afastamento de parte dos profissionais médicos, uma vez que eles não gostariam de atender todas as faixas etárias da população. Um pediatra, na ESF, lotado como generalista, por exemplo, atenderia uma pessoa adulta ou idosa, independentemente de sua especialização. Por fim, os profissionais associam essa modalidade de atuação à sobrecarga na jornada de trabalho.

Tendo em vista os desafios elucidados, a próxima seção abordará os aspectos gerais dos programas de incentivo à fixação de profissionais de saúde e especialmente do Programa Mais Médicos e do seu provável sucessor, o Programa Médicos pelo Brasil. Leva-se em conta que essas são as iniciativas mais recentes, entre as implantadas ao longo desta década como forma de fixar e estabilizar a cobertura de médicos entre os municípios brasileiros, especialmente nas regiões mais remotas e mais necessitadas.

3 Os estudos sobre gestão de recursos humanos discutem a retenção de profissionais sob a perspectiva da rotatividade ou turnover (PERPÉTUO et al., 2009).

## 3. PROGRAMAS RECENTES DE INCENTIVO À FORMAÇÃO, AMPLIAÇÃO E FIXAÇÃO DE PROFISSIONAIS DE SAÚDE NAS SNIDADES BÁSICAS DE SAÚDE NO BRASIL

Conforme mencionado na introdução deste capítulo, alguns programas governamentais, em nível federal, implantados ao longo da primeira metade desta década, convergem no sentido de buscar superar a escassez de profissionais de saúde em localidades mais precárias. Conforme Barrêto et al. (2019), os Ministérios da Saúde (MS) e da Educação (MEC) implementaram, nas últimas décadas, iniciativas para estimular a formação de generalistas, bem como ampliar as atividades formativas da APS.

Entre essas iniciativas, o Programa Nacional de Apoio à Formação de Médicos Especialistas em Áreas Estratégicas (Pró-Residência) e o Programa de Valorização da Atenção Básica (Provab). O Pró-Residência foi criado em 2009 e teve como objetivo apoiar a formação de profissionais de saúde nas especialidades que atendam a regiões prioritárias médica em especialidades e regiões prioritárias para o SUS. Esse programa teve grande impacto na criação de vagas e na redução das iniquidades regionais na distribuição de vagas de residência. Por sua vez, o Provab foi lançado em 2011, através da Portaria Interministerial nº 2.087, com o objetivo de estimular o profissional de saúde a atuar na ESF e, para isso, o MS ofereceu uma bolsa de estudo-trabalho e suporte pedagógico por meio de uma especialização a distância e de supervisão presencial. Além disso, o programa oferecia uma bonificação de 10% na nota das provas de seleção de residência, sendo esse o seu elemento mais atacado, por ferir uma concepção meritocrática. Contudo, ambos os programas tiveram impacto limitado na procura pela formação em Medicina de Família e Comunidade (BARRÊTO et al., 2019).

Por sua vez, o Programa Mais Médicos (PMM), instituído em 2013, teve o objetivo de mitigar a má distribuição de médicos no

território brasileiro, traduzida especialmente na insuficiência e na rotatividade de profissionais médicos, comuns às regiões mais remotas, com maiores necessidades de saúde e com piores quadros socioeconômicos (BRASIL, 2013; GIOVANELLA et al., 2016).

Além disso, dentre os objetivos do PMM, estava o fortalecimento da APS, o aprimoramento da formação médica e sua atuação profissional, na perspectiva das políticas públicas de saúde, e o incentivo à troca de conhecimentos entre os profissionais brasileiros e estrangeiros (BRASIL, 2015).

A atuação do PMM ocorre por meio de três eixos: (1) provimento emergencial de médicos, (2) investimentos em infraestrutura e (3) a formação médica no Brasil. O provimento emergencial pretende promover a cobertura de médicos na APS das regiões menos favorecidas e a integração ensino-serviço como mecanismo de aprimoramento dos médicos. Os investimentos em infraestrutura se destinavam à rede de serviços básicos, em sinergia com o Programa Requalifica UBS, melhorando a infraestrutura da APS no País, por meio da construção de novas unidades básicas de saúde e reforma e ampliação das unidades já existentes. Por fim, o eixo formação médica se constituía de estratégias de longo prazo, abrangendo desde a autorização para novos cursos de medicina até medidas objetivando melhor qualificação da formação médica na graduação e residências médicas (BRASIL, 2015).

O provimento emergencial de médicos se mostra importante no sentido de atuar nos problemas referentes à rotatividade e à insuficiência da cobertura desses profissionais. Para isso, o PMM empregou recursos financeiros para prover médicos às equipes da APS, além de direcionar a formação médica no Brasil para a perspectiva da APS (GIOVANELLA et al., 2016).

Num primeiro momento, poderiam participar do programa médicos brasileiros, graduados no Brasil ou no exterior, médicos estrangeiros cujo país de origem apresentasse média superior a 1,8 médico por 1.000 habitantes. Entre os médicos estrangeiros

foram contratados, inicialmente, 11.429 de origem cubana, através de uma parceria entre a Organização Pan-Americana de Saúde (Opas) e o Ministério da Saúde (OLIVEIRA et al., 2015).

Os critérios estabelecidos como perfil dos municípios para a elegibilidade ao PMM obedeceram à seguinte disposição:

- P1 – áreas referentes aos 40% dos setores censitários com maiores percentuais de população em extrema pobreza das capitais, conforme IBGE;
- P2 – áreas referentes aos 40% dos setores censitários com maiores percentuais de população em extrema pobreza dos municípios situados na região metropolitana, conforme IBGE;
- P3 – áreas referentes aos 40% dos setores censitários com maiores percentuais de população em extrema pobreza dos municípios que estão entre os G100 (municípios com mais de 80.000 habitantes, com os mais baixos níveis de receita pública per capita e alta vulnerabilidade social de seus habitantes);
- P4 – municípios com 20% ou mais da população vivendo em extrema pobreza, com base nos dados do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;
- P5 – município que está situado em área de atuação de Distrito Sanitário Especial Indígena.
- P6 – áreas referentes aos 40% dos setores censitários com os maiores percentuais de população em extrema pobreza dos demais municípios, conforme o IBGE.

Os editais de adesão ao programa são abertos, inicialmente, para os municípios e, posteriormente, para os médicos. Nesse caso, o município se compromete em ofertar contrapartidas, através de um contrato – termo de compromisso.

Em se tratando das vedações previstas inicialmente, estavam o recrutamento de médicos estrangeiros originados de países onde a razão médicos/habitantes fosse inferior a 1,8/1.000, e a substituição de médicos da ESF por médicos do programa. Ademais, o chamamento de profissionais para a lotação das vagas disponibilizadas obedecia ao seguinte critério: médicos com registro no Brasil; médicos brasileiros formados no exterior e sem diploma revalidado; médicos provenientes de acordos internacionais com a Opas (BRASIL, 2015).

Apesar de o PMM ter sido implantado após o Provab, os programas coexistiram até o princípio do ano de 2015, quando o Ministério da Saúde integrou o Provab ao PMM (SANTOS, 2017). No dia 1º de agosto de 2019, o governo federal publicou medida provisória anunciando a substituição do PMM pela sua nova versão, o Programa Médicos pelo Brasil (PMB), mantendo o orçamento programado para a versão anterior. O novo programa promete, para o seu primeiro ano de vigência, a abertura de 18 mil vagas a serem distribuídas entre 4.823 municípios, sendo 13 mil vagas para localidades de difícil provimento.[4]

Para seleção dos municípios prioritários, será utilizada a classificação dos espaços rurais e urbanos, utilizada pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) e pela OCDE (Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico). Nas cidades intermediárias e urbanas, os médicos serão distribuídos de acordo com o número de pessoas cadastradas em programas sociais, como o Programa Bolsa Família. De acordo com o anúncio, o PMB vai gerar um acréscimo de aproximadamente 7 mil vagas em municípios carentes em relação ao PMM.

Além de propor a redistribuição da cobertura de médicos, a proposta do PMB apresenta duas outras diferenças em relação

4 Medida Provisória nº 890, de 2019. O Congresso Nacional tem 120 dias corridos para analisar e aprovar a medida provisória para que ela se torne lei federal.

ao PMM: (1) os profissionais recém-selecionados deverão passar por formação obrigatória em Medicina da Família e Comunidade durante os dois primeiros anos de atuação; e (2) o plano de carreira inclui remuneração mais atrativa e avaliação de desempenho dos profissionais.

O PMB pretende incorporar os profissionais (nacionais ou estrangeiros) com o diploma validado em território nacional e contratar supervisores para avaliar a produtividade dos médicos e a satisfação dos pacientes. Nos dois primeiros anos de sua admissão, o profissional receberá bolsa de formação de R$ 12 mil mensais líquidos, gratificação de R$ 3 mil a quem for trabalhar em locais remotos e R$ 6 mil adicionais para quem se fixar nos Distritos Sanitários Especiais Indígenas ou em regiões ribeirinhas e fluviais. A partir do terceiro ano de atuação no PMB, a contratação passa a ser mediante regime CLT e o plano de carreira abrangerá quatro níveis salariais, variando entre R$ 21 mil a R$ 31 mil mensais, conforme localidade de atuação, e com progressão a cada três anos de participação.

Coexistem com os programas de formação, atração e fixação dos profissionais de saúde os programas PMAQ-AB e Requalifica UBS. O PMAQ-AB, criado em 2011, implicou a adesão expressiva dos municípios em todas as regiões do país. Seu objetivo é incentivar as eSFs e seus gestores a melhorarem a qualidade dos serviços de saúde prestados aos cidadãos do seu território, mediante a adoção de um conjunto de estratégias de qualificação e de avaliação combinada com o repasse de incentivo financeiro àquelas equipes que atingirem patamares satisfatórios de desempenho. O Requalifica UBS, também criado em 2011, procura intervir na infraestrutura dos serviços por meio do direcionamento de investimentos financeiros para a construção, reforma e ampliação de unidades básicas de saúde (UBS).

Por óbvio, o que se espera é que as ações concernentes ao PMM e ao PMB, combinadas com os demais programas de

melhoria da cobertura e da qualidade dos serviços públicos de saúde, tenham contribuído, mesmo que de forma imbricada, para redução das iniquidades na cobertura de médicos da APS entre os municípios do Brasil. Conforme exposto na introdução deste capítulo, tal expectativa serviu de motivação para esta pesquisa empírica, cujos procedimentos analíticos estão descritos na próxima seção.

## 4. PROCEDIMENTOS ANALÍTICOS

Em termos gerais, a abordagem empírica procurou analisar a cobertura municipal de médicos na APS em Minas Gerais nos anos 2012 e 2016, bem como explicar estatisticamente a dinâmica do crescimento da cobertura entre os dois anos. O ano de 2012 foi escolhido como período inicial pelo fato de corresponder ao ano anterior à implantação do PMM, enquanto 2016 representa o último ano no qual havia dados disponíveis até a execução desta pesquisa. Dessa forma, o período compreendido na análise corresponde aos quatro primeiros anos de vigência do PMM.

O modelo de regressão adotado corresponde à seguinte representação geral.

$$\beta_3 . D_{PMM_{i.13}} + \beta_4 . \ln(Q_{UBS_{i.12}}) + \square_{\square} \beta_5 . \ln(POP_{i.12}) + \varepsilon_i$$
$$\ln\left(\frac{MED_{i.16} - MED_{i.12}}{POP_{i.12}}\right) = \beta_0 + \beta_1 . \ln(MED_{pc_{i.12}}) + \beta_2 . \ln(INS_{i.00}) +$$

em que:

- $\ln\left(\frac{MED_{i.16} - MED_{i.12}}{POP_{i.12}}\right)$ indica a taxa de crescimento da cobertura de médicos na APS do município i, entre os anos 2012 e 2016;

- $\ln(MED_{pc_{i.12}})$ representa a cobertura de médicos na APS do município *i*, no ano de 2012, início do período de análise;
- $\ln(INS_{i.10})$ é o índice de necessidades em saúde da população do município *i*, no ano de 2010;
- $D_{PMM_{i.13}}$ é uma variável binária que permite discriminar aqueles municípios que, em 2013, foram considerados elegíveis a receberem médicos pelo PMM;
- $n(Q_{UBS_{i.12}})$ corresponde ao índice médio de qualidade das UBS do município *i*, no ano de 2012;
- $\ln(POP_{i.12})$ corresponde à população residente do município *i*, em 2012;
- i = 1, ..., n representa cada um dos n municípios da análise; β0.... β5 são os parâmetros a serem obtidos mediante o ajustamento da regressão; e $\varepsilon^{\varepsilon_{it}}$ são os termos de erro, com as pressuposições estatísticas usuais (GUJARATI, 2011).

A cobertura municipal de médicos em 2012 ($MED_{pc_{i.12}}$) corresponde à média mensal de médicos disponíveis na APS, para cada 100 mil residentes estimados para 2012. Por sua vez, a taxa de crescimento da cobertura de médicos entre os anos 2012 e 2016 ($\frac{MED_{i.16}-MED_{i.12}}{POP_{i.12}}$) corresponde à diferença entre as médias mensais observadas nos dois anos, dividida por 100 mil residentes estimados para 2012. A quantidade mensal de médicos existentes nos municípios pode ser obtida do Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES), enquanto a população total residente está disponível no site do IBGE.

Quanto ao índice de necessidades em saúde ($INS_{i.10}$), utilizou-se do banco de dados obtido do estudo de Ferreira Júnior et al. (2017), que propuseram e estimaram os índices de necessidades em saúde dos municípios de Minas Gerais, baseando-se na

literatura sobre os determinantes sociais da saúde e utilizando-se de dados censitários de 2010, disponíveis no site do DataSUS.[5]

A variável $D_{PMM_{i.12}}$ foi construída de modo a assumir valor 1 (um) quando o município, em 2012, foi considerado elegível para receber médicos pelo PMM, e valor zero, caso contrário.

Quanto ao índice de qualidade média das UBS dos municípios ($Q_{UBS_{i.12}}$), ele corresponde à média dos índices de qualidade de cada UBS existente em cada município do Estado. Para o cálculo dessas médias, utilizou-se dos resultados do estudo de Giovanella et al. (2016), que propuseram e calcularam os índices de qualidade de cada UBS existente no Brasil, utilizando de dados de 2012, resultantes do primeiro ciclo de avaliação do PMAQ-AB.[6]

Por fim, a variável $POP_{i.12}$ refere-se à população total residente, estimada para o ano de 2012, disponível no site do IBGE.

Com exceção da variável $D_{PMM_{i.12}}$, todas as demais foram expressas pelos seus logaritmos naturais (ln), como forma de melhorar o ajustamento do modelo e facilitar sua interpretação.

Quanto aos sinais esperados para os parâmetros da equação de regressão, uma eventual relação negativa entre a taxa de crescimento da cobertura de médicos e a cobertura preexistente no início do período de análise ($\beta 1 < 0$) indica tendência de convergência ou de aproximação na cobertura de médicos entre os municípios mineiros ao longo do tempo. Ou seja, nesse caso,

5 Consiste num índice multivariado que considera aspectos socioeconômicos, demográficos e epidemiológicos do município, cuja seleção foi fundamentada na literatura sobre os determinantes sociais da saúde (FERREIRA JÚNIOR et al., 2017).

6 A equipe de avaliação do PMAQ organizou os dados em três módulos: I – UBSs; II – equipes; e III – usuários. Este estudo utilizou os dados do módulo I. A coleta de dados do primeiro ciclo do PMAQ ocorreu de maio a outubro de 2012. A metodologia para a obtenção dos índices foi replicada com base no estudo de Giovanella et al. (2016), que contempla aspectos estruturais das UBSs: estrutura física, recursos humanos, turnos de funcionamento, vacinas e equipamentos.

é possível afirmar que as disparidades intermunicipais estariam diminuindo ao longo do tempo, independentemente das ações governamentais de fixação de médicos em torno do PMM.

Por outro lado, eventual relação positiva entre a taxa de crescimento da cobertura de médicos e o quadro de necessidades em saúde do município ($\beta 2 > 0$) indicaria que os municípios com maiores índices de necessidades são aqueles que têm apresentado as maiores taxas de crescimento na cobertura de médicos, independentemente das ações no âmbito do PMM.

Uma relação positiva entre a taxa de crescimento da cobertura de médicos e a variável "$D_{PMM_{i.13}}$", ($\beta 3 > 0$), por sua vez, estaria indicando que o PMM contribui positivamente para incrementar a taxa de crescimento da cobertura de médicos dos municípios beneficiados, comparativamente àqueles não diretamente assistidos pelo programa.

Caso os sinais esperados para esses três parâmetros sejam empiricamente constatados, será possível afirmar que não somente as ações em torno do PMM têm surtido efeito positivo no crescimento da cobertura de médicos, como também têm contribuído outras medidas realizadas nos âmbitos de cada uma das três esferas de governo, sejam elas de forma colaborativa ou individualizada, com participação social ou exclusivamente governamentais.

As variáveis $Q_{UBS_{i.12}}$ e $POP_{i.12}$ foram inseridas no modelo com o objetivo de controlar o efeito das demais variáveis, evitando-se a ocorrência de regressões espúrias. Sendo assim, optou-se por não estabelecer, *a priori*, o sinal esperado para os seus respectivos parâmetros.

O modelo de regressão proposto foi ajustado de cinco formas diferentes. Primeiramente, o ajustamento incluiu todos os 853 municípios do Estado; em seguida foram ajustadas, em sequência, outras quatro equações de regressão correspondentes a quatro

grupos de municípios agrupados pelo seu porte populacional, da seguinte forma: Porte 1 – até 10 mil habitantes; Porte 2 – população maior que 10 mil e menor ou igual a 25 mil habitantes; Porte 3 – população maior que 25 mil e menor ou igual a 50 mil habitantes; e Porte 4 – população maior que 50 mil habitantes.

## 5. RESULTADOS E DISCUSSÕES

As estatísticas descritivas apresentadas na Tabela 1 consolidam o comportamento da cobertura de médicos na APS nos municípios de Minas Gerais, nos anos de 2012 e 2016, bem como da sua alteração entre os dois anos. Os resultados indicam que a cobertura média subiu de 13,90 para 20,58, enquanto a mediana subiu de 11,15 para 18,92 médicos por 100 mil habitantes. Em média, a cobertura cresceu 7,56%, entre 2012 e 2016, enquanto a mediana de crescimento foi de 6,33%, indicando que metade dos municípios cresceu acima desse valor.

No que se refere ao coeficiente de variação, os resultados indicam que os municípios se tornaram menos heterogêneos em termos da cobertura de médicos. Enquanto em 2012 as coberturas municipais se dispersavam em torno da média em 94,89%, em 2016 a dispersão se reduziu para 67,88%. Tal constatação, associada à evidência de uma taxa média de crescimento de 7,56%, sugere dinâmica de convergência da cobertura de médicos entre os municípios. Contudo, tal aspecto será aferido mais adiante, por meio da análise dos resultados do modelo de regressão.

**Tabela 1 – Cobertura municipal de médicos na APS no estado de Minas Gerais – 2012 e 2016**

| Estatística | 2012 | 2016 | Crescimento da cobertura municipal (%)[a] |
|---|---|---|---|
| Média | 13,90 | 20,58 | 7,53 |
| Mediana | 11,15 | 18,92 | 6,33 |
| Desvio padrão | 13,19 | 13,97 | 15,95 |
| Coeficiente de variação (%)[b] | 94,89 | 67,88 | 211,82 |
| Valor mínimo | 0,00[c] | 0,00[d] | - 58,87[e] |
| Valor máximo | 88,21 | 70,57 | 72,83 |
| Número de municípios | 853 | 853 | 853 |
| Quartil: Q1 | 2,86 | 10,60 | -0,33 |
| Quartil Q2 | 11,15 | 18,92 | 6,33 |
| Quartil Q3 | 20,39 | 29,62 | 17,46 |

**Fonte: Resultados da pesquisa.**

[a] Calculado para cada um dos 853 municípios, o crescimento da cobertura de médicos na APS é calculado pela diferença entre a cobertura média mensal de médicos nos anos de 2012 e de 2016, sendo essa diferença absoluta dividida pela população municipal do ano de 2012 e o resultado multiplicado por 100 mil. Dessa forma, esse indicador mostra a variação percentual da cobertura de médicos entre os anos de 2012 e 2016 por 100 mil habitantes.

[b] Corresponde à razão entre o desvio padrão e a média, com o resultado multiplicado por 100.

[c] 16% dos municípios estiveram desprovidos de médicos ao longo de todo o ano de 2012 (total de 140 municípios).

[d] 10% dos municípios estiveram desprovidos de médicos ao longo de todo o ano de 2016 (total de 88 municípios).

[e] 25% dos municípios apresentaram decréscimos na cobertura de médicos entre os anos de 2012 e 2016 (total de 216 municípios).

Quanto aos valores mínimos, os resultados da Tabela 1 revelam número considerável de municípios em que a cobertura de médicos é ausente. Em 2012, foram 140 municípios desprovidos de médicos, enquanto em 2016 foram 88 municípios (10% do total), sinalizando movimentos de redução desse quadro no decorrer dos anos. Quanto à taxa de crescimento da cobertura municipal, o valor mínimo observado revela que houve município que apresentou decrescimento de 58,87% em sua cobertura de médicos na APS.

Os valores máximos, por sua vez, indicam que os municípios com maior cobertura nos anos de 2012 e 2016 foram de 88,21 e 70,57 médicos por 100 mil habitantes, respectivamente, enquanto o município em que mais cresceu a cobertura ente 2012 e 2016 apresentou crescimento de 72,83%.

Ainda, na Tabela 1, os quartis (Q1, Q2 e Q3) permitem dividir os municípios mineiros em quatro partes iguais, ordenados de forma crescente com relação aos valores observados. Dessa forma, é possível constatar que, em 2012 e 2016, um quarto dos municípios apresentavam cobertura abaixo de 2,86 e 10,60 médicos por 100 mil habitantes, enquanto outros 25% apresentaram coberturas que superaram os 20,39 e 29,62 médicos por habitante, respectivamente. Em relação à taxa de crescimento, o quartil Q1 mostra que 25% dos municípios apresentaram redução na sua cobertura (reduções entre 58,87% e 0,33%), enquanto outros 25% dos municípios apresentaram crescimentos que superaram os 17,46%.

A Tabela 2, a seguir, apresenta os resultados referentes às cinco equações de regressão ajustadas conforme o modelo proposto neste estudo. Iniciando a análise pelos resultados da regressão que considera conjuntamente todos os 853 municípios do Estado, é possível observar que a qualidade média das unidades básicas de saúde do município, $\ln(Q_{UBS_{i.12}})$, é a única variável que não apresenta qualquer significância

estatística em relação às as taxas de crescimento da cobertura de médicos.

O valor negativo obtido para a estimativa do parâmetro β1 indica que os municípios que apresentavam as menores coberturas de médicos no início do período da análise, $\ln(MED_{pc_{i.12}})$, são aqueles que mais apresentaram crescimento na cobertura ao longo do período (e vice-versa), sinalizando tendência de convergência entre eles no sentido da redução das desigualdades na cobertura ao longo do período.

Quanto à estimativa obtida para o parâmetro β3, o resultado revela que os municípios inicialmente contemplados com Programa Mais Médicos, $D_{PMM_{i.13}}$, apresentam incremento expressivo na taxa de crescimento da cobertura de médicos na APS. O valor b3 = 0,148 indica que os municípios cobertos pelo PMM apresentam taxas de crescimento da cobertura de médicos que superam as taxas de crescimento dos demais municípios em 14,8%, em média.

O valor positivo obtido para a estimativa do parâmetro β2 indica que os municípios que apresentam as maiores necessidades em saúde, $\ln(INS_{i.00})$, são também aqueles em que mais tem crescido a cobertura de médicos ao longo do período (e vice-versa), sinalizando que o conjunto dos 853 municípios do Estado apresenta dinâmica de crescimento que prioriza os municípios mais necessitados em termos de serviços de saúde.

**Tabela 2 – Análises de regressão para o comportamento das taxas de crescimento da cobertura municipal de médicos na atenção primária à saúde nos municípios do Estado de Minas Gerais, agrupadas por porte populacional dos municípios**

| Variáveis // coeficientes(a) | Todos(b) | Porte 1 | Porte 2 | Porte 3 | Porte 4 |
|---|---|---|---|---|---|
| b0 = | 3,760* | 2,578* | 4,080* | 4,617* | 4,207* |
| | (0,150) | (0,049) | (0,389) | (0,873) | (0,198) |
| $\ln(MED_{pc_{i.12}})$ b1 = | - 0,045* | -0,053* | -0,030* | -0,017 n.s. | -0,017 n.s. |
| | (0,005) | (0,006) | (0,005) | (0,009) | (0,012) |
| $\ln(INS_{i.00})$ b2 = | 0,141* | 0,178* | 0,061 n.s. | 0,109 n.s. | 0,026 n.s. |
| | (0,033) | (0,051) | (0,036) | (0,053) | (0,046) |
| $D_{PMM_{i.13}}$ b3 = | 0,148* | 0,195* | 0,104* | 0,061 n.s. | 0,040 n.s. |
| | (0,018) | 0,029 | (0,019) | (0,030) | (0,021) |
| $\ln(Q_{UBS_{i.12}})$ b4 = | - 0,071 n.s. | -0,092 n.s. | 0,018 n.s. | -0,001 n.s. | -0,008 n.s. |
| | (0,038) | (0,065) | (0,043) | (0,080) | (0,055) |
| $\ln(POP_{i.12})$ b5 = | 0,045** | 0,184* | 0,002 n.s. | -0,035 n.s. | -0,001 n.s. |
| | (0,014) | (0,054) | (0,040) | (0,079) | (0,015) |
| n | 853 | 489 | 227 | 71 | 66 |
| R2 | 0,187 | 0,231 | 0,265 | 0,154 | 0,139 |

**Fonte: dados da pesquisa.**

(a) b0, ..., b5 correspondem às respectivas estimativas dos parâmetros populacionais $\beta 0$, ..., $\beta 5$.

(b) Todos: incluem todos os municípios; Porte 1: pop. ≤ 10.000; Porte 2: 10.000 < pop. ≤ 25.000; Porte 3: 25.000 < pop. ≤ 50.000; Porte 4: pop. > 50.000.

( ) Erro-padrão robusto pelo método de *White* para correção da *heterocedasticidade*.

*1% de significância; **5% de significância, n.s. não significativo a até 10%.

Levando-se em conta que o Provab e o PMM coexistem ao longo de todo o período da análise e que o Provab se integrou ao PMM a partir de 2015, é possível afirmar que o impacto referente ao parâmetro b3 = 0,148 não esteja unicamente relacionado ao PMM, mas também às ações de atração e fixação de profissionais no âmbito do Provab, ainda anteriores à sua integração ao PMM.

Quanto ao grupo dos 489 municípios pertencentes ao porte 1 de tamanho populacional (população menor ou igual a 10 mil habitantes), os resultados da regressão foram semelhantes àqueles observados para o conjunto dos 853 municípios do Estado (Tabela 2). Ou seja, as taxas de crescimento da cobertura de médicos apresentaram-se inversamente relacionadas com a cobertura de médicos preexistente no início do período da análise, $\ln(MED_{pc_{i.12}})$, ao mesmo tempo que apresentaram-se diretamente relacionadas com o nível de necessidades em saúde do município, $\ln(INS_{i.00})$, e com a presença de cobertura do PMM no município, $D_{PMM_{i.13}}$. Percebe-se, contudo, que os valores pontuais dos parâmetros associados às variáveis regressoras apresentam-se levemente superiores aos valores obtidos da regressão do conjunto dos 853 municípios, sugerindo que essas variáveis apresentam impacto maior no grupo de municípios de menor porte populacional.

Em relação ao grupo dos 227 municípios pertencentes ao porte 2 de tamanho populacional (população maior que 10 mil e menor ou igual a 25 mil habitantes), percebe-se que os parâmetros foram estatisticamente significativos apenas para cobertura de médicos

preexistentes em 2012, $\ln(MED_{pc_{i.12}})$, e para a presença do PMM no município, $D_{PMM_{i.13}}$. Os sinais dos parâmetros apresentaram-se conforme o esperado, embora seus valores estejam levemente inferiores aos observados para o grupo de municípios do porte 1, sugerindo que as taxas de crescimento da cobertura de médicos no grupo de municípios do porte 2 são impactados de forma menos intensa, comparativamente aos municípios do porte 1.

Por fim, quanto aos 71 municípios pertencentes ao grupo do porte 3 (população maior que 25 mil e menor ou igual a 50 mil habitantes) e aos 66 municípios agrupados como de porte 4 de tamanho populacional (população maior que 50 mil habitantes), a dinâmica de crescimento da cobertura de médicos não apresenta nenhuma relação com as variáveis preditoras do modelo, uma vez que nenhuma das cinco variáveis apresentou significância estatística a até 10% de probabilidade de erro.

Nesses dois grupos de municípios de maior porte populacional, portanto, as taxas de crescimento da cobertura de médicos na APS não apresentam relação com a cobertura preexistente, tampouco têm relação com seu nível de necessidades em saúde, $\ln(INS_{i.00})$, nem são afetados pela presença ou ausência de cobertura do PMM, $D_{PMM_{i.13}}$, ou pelo nível médio de qualidade de suas unidades básicas de saúde, $\ln(Q_{UBS_{i.12}})$. Nesses grupos, as diferenças de tamanho populacional entre eles, $\ln(POP_{i.12})$, também não causam nenhum impacto significativo ou sistemático nas taxas de crescimento da cobertura de médicos.

A despeito da insignificância estatística das variáveis preditoras para os municípios dos grupos populacionais de porte 3 e 4, é possível observar, contudo, que os sinais dos parâmetros das variáveis de interesse apresentam-se conforme o esperado.

No que diz respeito ao grau de ajustamento das regressões, chamam a atenção os baixos valores dos respectivos coeficientes de ajustamento ( R2). Considerando-se os resultados da regressão ajustada para os 853 municípios, é possível afirmar que o modelo

de regressão explica 18,7% das variações nas taxas de crescimento da cobertura de (R2 = 0,187), o que é o mesmo que afirmar que 81,3% das variações nas taxas de crescimento são explicadas por outros fatores que não aqueles considerados no modelo.

Tal fato não implica, de modo algum, queda na qualidade das evidências obtidas a partir dos resultados do modelo de regressão, mantendo-se válidas as relações de causa e efeito constatadas na Tabela 2. Os baixos valores para os coeficientes de ajustamento tão somente limitam a possibilidade de se projetar para os anos seguintes o comportamento observado para o período de 2012 e 2016.

## 6. CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS

A trajetória das políticas públicas de saúde pode ser compreendida como o conjunto de esforços no sentido de reduzirem as iniquidades em saúde entre as diferentes regiões do extenso território mineiro, especialmente no que se refere à cobertura de médicos para a atenção primária à saúde, nível de atenção cuja atribuição é de competência dos municípios, em colaboração com os níveis estadual e federal de governo.

Levando-se em conta os programas governamentais implantados nos últimos anos, a presente pesquisa buscou analisar a evolução da cobertura de médicos em nível da APS nos municípios de Minas Gerais, com o intuito de avaliar em que medida esses programas teriam contribuído para alterar o quadro de desigualdades na cobertura de médicos entre os municípios do Estado. Especificamente, o estudo objetivou analisar estatisticamente a evolução da cobertura municipal de médicos na APS, levando em consideração algumas características do perfil municipal, as quais também podem estar impactando a dinâmica de crescimento da cobertura de médicos.

A análise empírica constatou que a cobertura de médicos na APS tem crescido proporcionalmente mais naqueles municípios que apresentam as menores coberturas de médicos, especialmente entre os grupos de municípios com população de até 25 mil habitantes. Tal fato revela que houve processo de redução nas desigualdades da cobertura no decorrer do período de análise.

Constatou-se, ainda, que a cobertura de médicos nesse nível de atenção tem crescido proporcionalmente mais naqueles municípios que apresentam as maiores necessidades de saúde, notadamente, entre os grupos de municípios com população de até 10 mil habitantes. Dessa forma, evidencia-se dinâmica de redução das iniquidades na cobertura de médicos, uma vez que o crescimento da cobertura tem priorizado os municípios mais carentes em saúde.

Quanto aos efeitos líquidos do Programa Mais Médicos, em combinação com programas correlatos, os resultados revelam que os municípios que foram inicialmente elencados como beneficiários tiveram taxas de crescimento substancialmente maiores nas suas coberturas de médicos, comparativamente àqueles municípios inicialmente não cobertos pelo programa. Os efeitos positivos do PMM ocorreram especialmente entre os municípios beneficiários de pequeno porte populacional, de até 10 mil habitantes, ou entre 10 mil e 25 mil habitantes.

A despeito de sua abordagem fundamentalmente técnica e quantitativa, os resultados desta pesquisa têm o propósito de servir como matéria de reflexão aos estudiosos da área, como também de instrumento de auxílio às políticas de saúde pública, especialmente durante a elaboração das Programações Pactuadas e Integradas (PPIs), do Plano Diretor de Regionalização (PDR) e do Plano Diretor de Investimento (PDI). Nesse sentido, fica a expectativa de que os resultados do presente estudo possam contribuir para a conformação de políticas e programas de saúde economicamente eficientes e socialmente eficazes.

# REFERÊNCIAS


BAPTISTA, T. W. F. O direito à saúde no Brasil: sobre como chegamos ao Sistema Único de Saúde e o que esperamos dele. *In*: ESCOLA POLITÉCNICA DE SAÚDE JOAQUIM VENÂNCIO (org.) **Textos de apoio em políticas de saúde.** Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2005.

BARRÊTO, D. S. *et al.* Programa Mais Médicos e residências de medicina de família e comunidade: estratégias articuladas de ampliação e interiorização da formação médica. **Interface (Botucatu)**, Botucatu, v.23, supl.1, 2019.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde. **Programa Mais Médicos – dois anos:** mais saúde para os brasileiros. Brasília: Ministério da Saúde, 2015.

BRASIL. **Lei nº 12871, de 22 de outubro de 2013**. Institui o Programa Mais Médicos, altera as Leis nº 8745, de 9 de dezembro de 1993, e nº 6932, de 7 de julho de 1981, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/Lei/L12871.htm. Acesso em: 8 abr. 2017.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. **Política Nacional de Atenção Básica.** Brasília: Ministério da Saúde, 2012. (Série E. Legislação em Saúde). Disponível em: http://189.28.128.100/dab/docs/publicacoes/geral/pnab.pdf. Acesso em: 20 mar. 2017.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. Coordenação de Acompanhamento e Avaliação da Atenção Básica. **Documento final da comissão de avaliação da atenção básica. Brasília:** Ministério da Saúde, 2003. Disponível em: http://www.saude.sc.gov.br/gestores/sala_de_leitura/Artigos/atencao_basica_bibliografias/Documento_Final_da_Comissao_de_Avaliacao_Atencao_Basica.pdf. Acesso em: 24 abr. 2017.

CAMPOS, F. E.; MACHADO, M. H; GIRARDI, S. N. A fixação de profissionais de saúde em regiões de necessidades. **Divulgação em Saúde para Debate,** Rio de Janeiro, n. 44, p. 13-24, 2009.

CONTANDRIOPOULOS, A. P. et al. L'évaluation dans le domaine de la santé: concepts et methods. **Revue Epidémiologie et Santé Publique**, n. 48, p. 517-539, 2000.

FERREIRA JÚNIOR, S. *et al.* Desigualdades nas necessidades em saúde entre os municípios do estado de Minas Gerais: uma abordagem empírica no auxílio às políticas públicas. **Administração Pública e Gestão Social,** Viçosa, v. 9, n. 2, p. 105-119, abr./jun. 2017.

FILGUEIRAS, C. A. C. Avaliação de programas: oportunidade para a institucionalidade social. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, v. 28, n. 90, 2007.

GIOVANELLA, L. *et al.* A provisão emergencial de médicos pelo Programa Mais Médicos e a qualidade da estrutura das unidades básicas de saúde. **Ciência & Saúde Coletiva,** Rio de Janeiro, v. 21, n. 9, p. 2697--2708, 2016.

GIRARDI, S. *et al.* Impacto do Programa Mais Médicos na redução da escassez de médicos em atenção primária à saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 12, p. 2675-2684, 2016.

GUAJARTI, D. N.; DAWN C., P. **Econometria básica.** 5. ed. Porto Alegre: AMGH, 2011.

GUARDA, F. R. B.; TAVARES, R. A. W.; SILVA, R. N. Perfil sociodemográfico dos médicos que compõem equipes de saúde da família na região metropolitana do Recife, estado de Pernambuco, Brasil. **Revista Pan-Amazônica de Saúde**, Ananindeua, v. 3, n. 2, p. 17-24, 2012.

MACIEL FILHO, **R. Estratégias para a distribuição e fixação de médicos em sistemas nacionais de saúde:** o caso brasileiro. 2007. Tese (Doutorado em Saúde Coletiva) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: http://www.cpqam.fiocruz.br/observarh/publicacoes/arquivos/Tese_Romulo_Maciel.pdf. Acesso em: 18 jul. 2017.

MENDES, E. V. **A construção social da atenção primária à saúde.** Brasília: Conselho Nacional de Secretários de Saúde (CONASS), 2015.

MENDES, E. V. **O cuidado das condições crônicas na atenção primária à saúde:** o imperativo da consolidação da estratégia da saúde da família. Brasília: OPAS; 2012.

MENDES, E. V. O SUS que temos e o SUS que queremos. **Revista Mineira de Saúde Pública**, Belo Horizonte, v. 3, n. 4, p. 4-26, jan./jun. 2004.

MENDONÇA, M. H. M.; VASCONCELLOS, M. M.; VIANA, A. L. d'A. Atenção primária à saúde no Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, 24 Sup. 1:S4-S5, 2008.

OLIVEIRA, F. P. et al. Mais Médicos: um programa brasileiro em uma perspectiva internacional. **Interface**, Botucatu, v. 19, n. 54, p. 623-34, 2015. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/icse/v19n54/1807-5762-icse-19-54-0623.pdf. Acesso em: 06 abr. 2017.

PERPÉTUO, I. H. O. et al. **A categoria profissional dos médicos:** fatores condicionantes da sua atração e fixação na atenção primária à saúde em Minas Gerais. Belo Horizonte: Observatório de Recursos Humanos em Saúde do Nig. One/UFMG, 2009.140 p.

PIERANTONI, C. R.; VARELLA, T. C.; FRANÇA, T. Recursos humanos e gestão do trabalho em saúde: da teoria para a prática. In: BARROS, A. F. R.; SANTANA, J. P.; SANTOS NETO, P. M. (org.). **Observatório de recursos humanos em saúde no Brasil:** estudos e análise. Brasília: Ministério da Saúde, 2004. v. 2, p. 51-70.

SANTOS, L. M. P.; COSTA, A. M.; GIRARDI, S. N. Programa Mais Médicos: uma ação efetiva para reduzir iniquidades em saúde. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 11, p. 3547-3552, 2015.

SANTOS, M. A. P. dos. **A influência do Provab e do Programa Mais Médicos na definição de política de formação médica em um contexto paulista.** 2017. Tese (Doutorado em Saúde Coletiva) - Universidade Católica de Santos, Santos, 2017. 109 f.

SCALCO, S. V.; LACERDA, J. T.; CALVO, M. C. M. Modelo para avaliação da gestão de recursos humanos em saúde. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 26, n. 3, p. 603-614, mar. 2010.

SORATTO, J. et al. Estratégia saúde da família: uma inovação tecnológica. **Texto & Contexto Enfermagem**, Florianópolis, v. 24, n. 2, p. 584-592, abr./jun. 2015.

STEIN, A. T.; FERRI, C. P. Innovation an achievement for primary care in Brazil: new challenges. **British Journal of General Practices**, London, v. 1, n. 2, 2017. Disponível em: http://bjgpopen.org/content/1/2/BJGP-2017-0857. Acesso em: 18 jul. 2017.

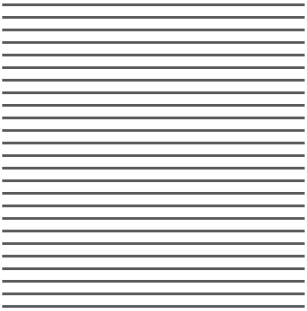
VAITSMAN, J.; PAES-SOUSA, R. Avaliação de programas e transparência da gestão pública. In: FRAZENSE, C. et al. (org.). **Reflexões para Ibero-América:** avaliação de programas sociais. Brasília: ENAP, 2009.

# AS TECNOLOGIAS DISRUPTIVAS E OS DESAFIOS PARA A MOBILIDADE URBANA

Humberto Alvim Guimarães*
Gustavo Gomes Machado**

* Bacharel e mestre em Geografia pela UFMG.

** Bacharel em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro. Bacharel em Direito pela UFMG. Mestre em Ciências Sociais pela PUC Minas.



## 1. INTRODUÇÃO

A mobilidade nos grandes centros nacionais e mundiais tem enfrentado desafios novos em função do surgimento de tecnologias disruptivas, que alteraram sobremaneira a forma como as pessoas fazem seus deslocamentos cotidianos ou eventuais. Entre elas, podemos citar os aplicativos que permitem a realização de viagens individuais em automóveis (Uber, 99, Cabify, Lyft [nos EUA]) a preços, na maioria das vezes, menores que os serviços oficiais de táxi; o compartilhamento de bicicletas e patinetes (Yellow, Green, Serttel), o compartilhamento de carros e outros veículos elétricos, o fretamento de viagens intercidades em ônibus e demais veículos de maior capacidade (Buser), a carona em viagens intercidades (Blablacar), o acesso a informações em tempo real dos sistemas de transporte público (Moovit, Google Maps e aplicativos locais), a roteirização de viagens (Google Maps, Waze), a realização de entregas de encomendas sob demanda (Loggi, Ifood, Rappi, Uber Eats) e a conexão de viagens por meio de diversos meios de transporte (Google Maps, Rome2Rio, Moovit)[1].

Ao mesmo tempo que permitiram a otimização e o aprimoramento das redes de transporte até então existentes – trazendo ganhos para o cidadão na redução do custo, do tempo e dos itinerários das viagens e na substituição, em alguns casos, por meios de transporte ambientalmente mais limpos e confortáveis

1 A citação às empresas realizada neste parágrafo é apenas exemplificativa. Há mais empresas e aplicativos de mobilidade do que os aqui mencionados.

– essas tecnologias trouxeram significativos impactos a esses sistemas tradicionais, notadamente na redução do número de usuários pagantes – com reflexos no equilíbrio econômico-financeiro dos seus operadores – e no aumento da demanda por alterações no sistema viário, tanto para veículos automotores como para os de tração humana.

Para acompanhar esse novo cenário, os gestores urbanos e os operadores dos sistemas de transporte tradicionais também têm enfrentado desafios no entendimento, na aplicação e na alteração das legislações vigentes que regulam a prestação dos serviços de transporte coletivo e individual.

Este texto tratará então de três vertentes de análise relativas às novas tecnologias aplicadas ao transporte urbano: uma revisão de trabalhos acadêmicos que têm tentado analisar os aspectos factuais trazidos por elas no ambiente das cidades – com destaque para os aplicativos de corridas individuais de passageiros –, uma revisão das disputas jurídicas enfrentadas por esses aplicativos no Brasil e uma consideração final acerca das perspectivas da mobilidade urbana nessa nova realidade.

## 2. AVANÇOS TECNOLÓGICOS APLICADOS À MOBILIDADE

Os avanços tecnológicos mais recentes têm alterado significativamente a forma como nos deslocamos nas cidades. Diferentemente do que se imaginava décadas atrás sobre possíveis mudanças de patamares nos veículos automotores – como automóveis autônomos ou voadores –, os quais ainda estão em desenvolvimento e com horizonte de massificação apenas em médio ou longo prazos –, o que transformou a mobilidade urbana foi a evolução nas tecnologias de informação e comunicação, que culminou com a popularização dos *smartphones*. Transformado

em praticamente um acessório obrigatório de adolescentes, jovens e adultos, possibilitou o surgimento de plataformas digitais e aplicativos de comunicação instantânea que, tendo por base a localização do dispositivo (e, portanto, da pessoa), permitem a utilização de um sem número de funcionalidades aplicadas à mobilidade.

Por estarmos vivendo essa revolução tecnológica, os dados sobre ela e seus impactos no ambiente urbano são esparsos, e os estudos bastante incipientes aqui e no exterior. Nos EUA, contudo, já há referências acadêmicas importantes – embora ainda igualmente sujeitas a revisões posteriores – que analisam essa nova realidade e trazem tanto os aspectos positivos como as externalidades negativas, além de indicarem a adoção de políticas públicas específicas a esse respeito.

A mais notável – e polêmica – das transformações diz respeito aos aplicativos de carona – do inglês *ride-hailing*, como são popularmente conhecidos nos EUA – que, em muitos aspectos, enquadram-se como um serviço de transporte individual de passageiros, à semelhança dos tradicionais táxis. Capitaneadas pelas gigantes estadunidenses Uber e Lyft, essas empresas e suas plataformas digitais permitiram a conexão das demandas de usuários por viagens porta a porta com a oferta de trabalho de motoristas e seus veículos. À margem de regulamentação – e aqui sem nenhuma conotação a *priori* negativa –, uma até então inesperada rede de deslocamentos por automóveis surgiu e se consolidou como modo de deslocamento importante e, em alguns locais, dias e horários, até preponderante sobre os demais modos de transporte. É o que acontece nos Estados Unidos onde, em 2018, os aplicativos foram responsáveis pelo transporte de mais passageiros que os serviços locais de transporte público por ônibus (Schaller, 2018).

O acesso praticamente livre aos mercados – tanto do lado da demanda quanto da oferta – proporcionou uma redução

importante e muitas vezes radical no custo financeiro das viagens porta a porta. Isso, numa análise econômica singela, proporcionou um ganho de renda para os usuários e para os motoristas, estes últimos oriundos de um mercado de trabalho com elevados níveis de desemprego (como é o caso do Brasil) ou de parcelas da população impedidas de acessar o mercado de trabalho formal (como é a situação dos imigrantes ilegais nos Estados Unidos). Além disso, aumentou drasticamente a acessibilidade ponta a ponta de modos de transporte motorizados (Schaller, 2018)[2].

Contudo, a consolidação desse mercado de corridas individuais de automóveis tem também trazido outras externalidades, algumas negativas. O dilema mais comumente trazido à arena pública é o impacto dessa nova forma de se locomover nos sistemas públicos de transporte individual: os táxis. Os últimos anos foram fartos em manifestações públicas de taxistas ao redor do mundo. Normalmente regulamentado em diversas esferas governamentais (a depender da região/país), os sistemas de táxi têm sido bastante afetados pela nova concorrência. Nos Estados Unidos, por exemplo, nas cidades mais densamente povoadas em que esses aplicativos são utilizados, quase 90% das viagens individuais pagas foram realizadas por meio deles (Schaller, 2018).

Entre outros argumentos, de modo geral os taxistas alegam prática de concorrência desleal, já que os "uberes", como são chamados, não se submetem a regras e custos geralmente arcados pela categoria; e fuga de capital para o exterior, visto que até ¼ dos valores das corridas são retidas pelas plataformas de tecnologia, sediadas, em sua maioria, no Vale do Silício, nos Estados Unidos. Em contraposição, as "empresas de redes de transporte" – termo acadêmico comumente atribuído às empresas como Uber, 99 e Cabify nos países anglófonos (TNCs – Transportation Network Companies) – alegam conectar usuários a motoristas particulares,

2 Conforme o autor, nos EUA, as viagens individuais pagas por automóveis praticamente dobraram em número desde 2012.

prestando, assim, um serviço de viagens individuais, não sujeito a regulamentações; permitir viagens de qualidade a uma parcela da sociedade que não conseguiria acessar os serviços de táxi em função de sua renda; e contribuir para a melhoria do trânsito nos lugares onde atua, reduzindo a necessidade de propriedade de automóveis e tornando as cidades mais sustentáveis[3].

A discussão acerca da questão regulamentar é tema da próxima seção deste capítulo. Em relação às outras questões anteriormente levantadas, podemos corroborar que, de fato, a acessibilidade ponta a ponta – ou porta a porta –, em viagens motorizadas, foi aumentada após o surgimento dos aplicativos, como já colocado. Apesar disso, grupos específicos da sociedade podem estar ainda enfrentando dificuldades adicionais de acessar esse modo de transporte que a média da população[4].

A afirmação das plataformas de que elas têm contribuído para cidades mais sustentáveis é outra hipótese bastante questionada em artigos na mídia e na academia. Veículos de imprensa norte-americanos e brasileiros reverberaram no ano passado e mais recentemente[5] os resultados de pesquisas realizadas pelo órgão de transporte do Condado de São Francisco (San Francisco County Transportation Authority – SFCTA), na Califórnia, em parceria com a Universidade de Kentucky (ERHARDT; ROY; COOPER;

3 Mais detalhes em https://www.uber.com/pt-BR/newsroom/fatos-e-dados-sobre-uber/. Acesso em: 9 set. 2019.

4 Negros em Los Angeles podem estar demorando mais a conseguir uma corrida nos aplicativos de transporte, assim como acontece nos táxis (https://www.usatoday.com/story/tech/2018/06/27/blacks-face-longer-wait-times-uber-lyft-than-other-races-and-its-worse-taxis/735578002/). No Brasil, bairros periféricos ou considerados perigosos podem estar tendo restrições de corridas chamadas por aplicativos de transporte (https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2019/09/03/aplicativos-de-transporte-tem-restricoes-a-bairros-da-periferia-de-sp-e-moradores-relatam-exclusao-digital.ghtml).

5 Mais detalhes em <https://www.uol.com.br/tilt/noticias/redacao/2019/05/16/novo-estudo-diz-que-uso-de-apps-como-uber-piora-transito-em-cidade-dos-eua.htm>, em <https://www.theverge.com/2019/5/8/18535627/uber-lyft-sf-traffic-congestion-increase-study>, em <https://finance.yahoo.com/news/uber-lyft-biggest-contributors-traffic-202314759.html> e em <https://www.businessinsider.com/uber-lyft-creating-traffic-cities-bruce-schaller-2018-7>. Acessos em: 9 set. 2019.

SANA; CHEN; CASTIGLIONE, 2019). Esse estudo demonstra, por meio de dados indiretos – os dados detalhados das viagens realizadas pelas plataformas não foram disponibilizados para a pesquisa – que as empresas Uber e Lyft são responsáveis por mais da metade do aumento do congestionamento naquela localidade entre 2010 e 2016. Esse levantamento confirmaria análise semelhante realizada em Nova Iorque: Schaller (2018). O principal motivo seria o percentual de viagens ociosas – 30% a 45% – no universo de viagens realizadas por esses aplicativos, geralmente correspondentes aos trechos percorridos pelos motoristas para buscar um passageiro entre uma viagem e outra, além da redução de velocidade e da instabilidade no fluxo de veículos, em função de paradas constantes.

San Francisco County Transportation Authority (2018) reforça que enquanto algumas empresas de aplicativos de mobilidade exercem uma função importante nas pontas dos deslocamentos – referindo-se aqui aos sistemas de compartilhamento de veículos de propulsão humana ou elétrica – nenhuma delas implementou políticas claras identificáveis como diretamente favoráveis ao trânsito ou à redução dos congestionamentos. Tais constatações possivelmente forçaram uma espécie de *mea-culpa*[6] das empresas Uber e Lyft. Elas contrataram um estudo no qual, por meio de dados das próprias plataformas, se constatou que parte não desprezível dos quilômetros percorridos por veículos nas áreas centrais de seis importantes regiões metropolitanas norte-americanas é decorrente de corridas feitas por meio dos seus aplicativos. Esse impacto se reduziria à medida que o recorte espacial se afasta das áreas mais centrais de cada uma das localidades (FEHR & PEERS, 2019).

A perda de passageiros dos sistemas de transporte público, possivelmente potencializada por esses aplicativos é outra tese

6 Mais detalhes em <https://www.theverge.com/2019/8/6/20756945/uber-lyft--tnc-vmt-traffic-congestion-study-fehr-peers>. Acesso em: 9 set. 2019.

que vai na direção contrária à promessa de que as cidades se tornariam mais sustentáveis pelas novas tecnologias. Menos passageiros nas redes de transporte público promovem uma ociosidade e uma perda de arrecadação desses sistemas ao mesmo tempo que indica a realização de mais viagens individuais por automóveis, mantido tudo o mais constante. Esse declínio no uso do transporte público teria sido constatado em pesquisa realizada em São Paulo no início de 2019. Após entrevistas realizadas com usuários da modalidade Uber Juntos – em que as viagens de automóveis são compartilhadas com outras pessoas –, verificou-se que 62% dos passageiros utilizavam anteriormente o transporte público – ônibus, metrô ou trens – e apenas 22% se deslocavam anteriormente em seu próprio carro (QUEST INTELIGÊNCIA; GAESI/USP, 2019). Ao redor do mundo tal fenômeno parece também estar acontecendo[7].

Por outro lado, a disseminação no uso dos aplicativos de transporte – facilitada pelo baixo custo das corridas e pela praticidade – pode estar contribuindo para a redução no número de mortes no trânsito. Isso aconteceria pelo fato de as pessoas estarem evitando dirigir após beber e optando, assim, por essas plataformas para de deslocar de e para eventos nos quais haja bebidas alcoólicas. Tal conclusão foi relatada pelo Observatório Nacional de Segurança Viária (ONSV) em reportagem divulgada na imprensa, cuja base foi pesquisa contratada pela organização no ano de 2019[8].

Nesse contexto da segurança viária, parece ser essa a principal preocupação quando se discute sobre os aplicativos que permitem o compartilhamento do uso de bicicletas e de patinetes elétricas. Sem os possíveis impactos nos congestionamentos já relatados acerca da

7 Mais detalhes em <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/05/transporte-publico-perde-usuarios-em-metropoles-ao-redor-do-mundo.shtml>.

8 Mais detalhes em <https://epocanegocios.globo.com/Brasil/noticia/2019/05/aumento-do-uso-de-aplicativos-reduz-mortes-no-transito-diz-pesquisa.html>. Acesso em 11/9/2019.

plataforma Uber e assemelhadas – talvez até com impactos positivos nesse sentido –, a disseminação no uso desses veículos, notadamente em áreas centrais das cidades, tem trazido à arena pública discussões sobre acidentes decorrentes de sua utilização em conflito com os pedestres, quando trafegam sobre as calçadas, e com os demais veículos automotores, quando nas faixas de rolamento.

Essas não são questões exclusivas do Brasil, uma vez que esses sistemas de compartilhamento têm crescido exponencialmente nos últimos anos em muitos países. A título de comparação, havia 250 deles no mundo no ano de 2010. Apenas no ano de 2017, por sua vez, surgiram 443 novos espalhados por todo o globo (PARTNERSHIP ON SUSTAINABLE, LOW CARBON TRANSPORT, 2018). No Brasil e, possivelmente, nos demais países que estão fora do chamado mundo desenvolvido, infelizmente, a questão da segurança viária acaba sobrepujando os impactos possivelmente positivos no ambiente e na saúde pública trazidos por esses sistemas. Isso ocorre, basicamente, em função da enorme carência de infraestruturas adequadas para esses veículos, como ciclovias, ciclofaixas ou ciclorrotas, e da substancial deficiência na sinalização viária da maioria – senão a totalidade – das cidades nesses países. No caso das capitais brasileiras as vias adaptadas para o trânsito de bicicletas e assemelhados correspondia, em 2017, a apenas 2,7% da extensão total do seu sistema viário[9].

## 3. AS BATALHAS JURÍDICAS DOS APLICATIVOS DE MOBILIDADE URBANA NO BRASIL

O direito tem como característica própria a incapacidade de estar sempre atualizado diante das mudanças sociais e tecnológicas e as necessidades da sociedade. Como bem pontuou Marinho,

9 Mais detalhes em <https://g1.globo.com/economia/noticia/em-3-anos-malha--cicloviaria-mais-que-dobra-de-tamanho-nas-capitais-do-pais.ghtml> .

> interesses consolidados, complexidade do processo legislativo, conflito de ideias, motivos ocasionais impedem que o direito positivo possa evolver com a mesma velocidade dos fatos. Em consequência desses fatores, há continuamente, nos povos em geral, um atraso das leis com relação à realidade social (MARINHO, 1998, p. 53).

Essa permanente desatualização do direito é natural, mas no caso de tecnologias disruptivas, ou seja, que alteram drasticamente padrões, modelos ou tecnologias já estabelecidos no mercado, o descompasso entre o direito escrito e as novas relações jurídicas que se sucedem fica ainda mais pronunciado. Esse é o caso dos aplicativos de mobilidade, que contou com o pioneirismo da Uber Technologies[10].

A base conceitual dos aplicativos de mobilidade reside na chamada "economia de compartilhamento", assim explicada por Marques Neto e Freitas:

o crescimento do movimento denominado "*sharing economy*" ou "economia de compartilhamento" tem alterado o sistema econômico vigente na medida em que facilita o domínio comunitário, a produção localizada, a cooperação, os pequenos empreendimentos e a regeneração da abundância econômica e natural. A ideia subjacente a esse modelo é a de que, num contexto de bens escassos, a eficiência econômica não está atrelada à propriedade de bens, mas ao seu uso temporário e compartilhado por diversas pessoas (MARQUES NETO; FREITAS, 2016, p. 80).

Desde o início de suas atividades, em todos os países onde passou a operar, a Uber e demais aplicativos de mobilidade urbana causaram grande impacto no transporte público individual, – os

10 A empresa Uber foi criada nos Estados Unidos em 2010 e entrou em operação no Brasil em 2014.

táxis. Como já dito, no Brasil não foi diferente. Logo que iniciou suas atividades no País, a Uber esteve no centro de uma série de batalhas jurídicas, que se mimetizaram com outros problemas jurídicos que a empresa enfrentou em outros países onde atua. No centro do debate a seguinte questão: os aplicativos de mobilidade urbana são ou não uma empresa de táxi irregular?

No Brasil, a Uber iniciou suas atividades em 2014, em São Paulo e no Rio de Janeiro, durante a realização da Copa do Mundo de Futebol. Conforme citado anteriormente, com uma série de vantagens comparativas para os usuários em relação aos táxis e até mesmo aos transportes coletivos (dependendo da distância e da possibilidade de compartilhamento da viagem), o aplicativo rapidamente arregimentou os consumidores do País. Adicionalmente, no caso brasileiro, favoreceu a rápida aceitação dos aplicativos de mobilidade urbana uma insatisfação dos usuários de serviços de transporte público, que ficou evidente um ano antes, nas manifestações de junho de 2013[11].

Somado a isso, nesse mesmo período o Brasil se encontrava em um contexto de crise econômica e crescente desemprego, o que possibilitou a adesão às plataformas tecnológicas de milhares de motoristas parceiros. Logo em seguida, a empresa passou a ter a concorrência de outros aplicativos de mobilidade, tais como a Cabify e a 99.

Evidentemente, a entrada no mercado dos aplicativos de mobilidade afetou o até então consolidado e protegido mercado dos permissionários do transporte público individual. As entidades representativas de motoristas de táxis resolveram então acionar os tribunais em busca da regulamentação jurídica e até mesmo do encerramento das atividades dos aplicativos de mobilidade. Além

11 As manifestações no Brasil em 2013, também conhecidas como Manifestações dos 20 Centavos ou Jornadas de Junho, foram vários atos públicos ocorridos em diferentes cidades por todo o País, que inicialmente surgiram para contestar aumentos nas tarifas de transporte público.

dos tribunais, os conflitos chegaram às ruas, com a ocorrência até mesmo de incidentes violentos entre taxistas e "uberes".

Para os taxistas, como já mencionado, os aplicativos de mobilidade praticam concorrência desleal e infringem a Constituição, pois exercitariam de forma irregular ou clandestina um serviço público[12], o transporte coletivo individual, cuja titularidade e dever de regulação é dos municípios.

A Uber Brasil passou a operar no País por meio de "mandados de segurança preventivos", dentre outros instrumentos, como foi o caso do precedente judicial abaixo:

> Apelação. Mandado de segurança preventivo. Pedido de abstenção de prática de medidas restritivas ao exercício profissional dos motoristas de Uber. Admissibilidade. Serviço de transporte privado individual, que não configura hipótese de atividade clandestina de transporte público individual. Lei 12.587/2012, de 3 de janeiro (Política Nacional de Mobilidade Urbana) c.c artigo 730 do Código Civil. Inaplicabilidade das sanções previstas no Decreto Municipal 11.251, de 22 de dezembro de 2011. Incidência das regras de direito privado, informado pela autonomia das partes em pactuar contrato de transporte individual de passageiros. Não aplicação do princípio da Impessoalidade. Prevalência dos princípios da livre iniciativa e da livre concorrência, em defesa do Consumidor. Proteção da Ordem Econômica e Financeira. Possibilidade de coexistência das duas modalidades de serviço de transporte individual, cada qual atendendo às regras dos regimes jurídicos a que se encontram submetidos. Precedente julgado pelo C.

12 Existe divergência jurídico-doutrinária sobre se o serviço de transporte individual de passageiros deve ser considerado atividade econômica em sentido estrito, ou serviço público, como as atividades de transporte coletivo.

> Órgão Especial do TJSP em situação análoga ocorrida no município de São Paulo. Segurança concedida em 1º grau. Sentença mantida. Recursos não providos (SÃO PAULO. Tribunal de Justiça, 2018).

Como verificamos, o tribunal adotou o argumento defendido pelos aplicativos de que são plataformas de tecnologia que conectam passageiros com motoristas independentes, sem vínculo empregatício, e não empresas de transportes sujeitas às mesmas regras a que são submetidos os serviços de táxi[13].

Em momento posterior, os aplicativos de mobilidade urbana tiveram suas atividades respaldadas pela Lei Federal nº 13.640, de 26 de março de 2018, que altera a Lei Federal nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana.

A nova lei passou a prever a existência de duas situações distintas: o transporte público individual a ser oferecido pelo sistema tradicional de táxi e o transporte remunerado individual privado. Este último foi definido pela lei como o

serviço remunerado de transporte de passageiros, não aberto ao público, para a realização de viagens individualizadas ou compartilhadas solicitadas somente por usuários previamente cadastrados em aplicativos ou outras plataformas de comunicação em rede (Brasil, 2018).

A mesma norma previu ainda que compete exclusivamente aos municípios e ao Distrito Federal regulamentar e fiscalizar o serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros no âmbito dos seus territórios. Dessa forma, foi excluída a possibilidade de os estados membros legislarem sobre a matéria.

13 O Superior Tribunal de Justiça (STJ) decidiu, em setembro de 2019, que os motoristas de Uber não têm vínculo empregatício; dessa forma, não podem reivindicar direitos na Justiça Trabalhista.

No mesmo sentido, em maio de 2019, o Supremo Tribunal Federal confirmou a constitucionalidade e a legalidade dos aplicativos de mobilidade urbana. Um dos casos que levou a Corte Constitucional brasileira a se pronunciar sobre o tema foi um recurso extraordinário (RE 1054110-SP) da Câmara Municipal de São Paulo contra decisão do Tribunal de Justiça daquele estado que declarou inconstitucional uma lei do município de São Paulo, de 2015, que havia proibido o transporte de passageiros por meio de aplicativos de mobilidade. A inconstitucionalidade foi requisitada pela Confederação Nacional dos Serviços, que teve ao seu lado, como "amigos da corte" (*amicus curiae*) a Uber, a Cabify e a 99 Tecnologia. No lado oposto, na defesa da lei paulistana, figuravam no processo como *amicus curiae* organizações representativas dos taxistas de várias partes do País.

Outra situação semelhante julgada pelo STF foi uma ação do Partido Social Liberal (PSL) contra lei do município de Fortaleza (CE) que vetava o uso de carros particulares para o transporte de pessoas (ADPF 449). Em dezembro de 2018, o ministro Luiz Fux, relator da matéria, argumentou que as leis restritivas do uso de carros particulares para o transporte remunerado individual de pessoas são inconstitucionais, pois violam os princípios da livre iniciativa, do valor social do trabalho, da livre concorrência, da liberdade profissional, além da proteção ao consumidor.

Já em maio de 2019, o ministro Luís Roberto Barroso, relator do RE nº 1054110-SP, argumentou que vivemos uma "quarta revolução digital" e ponderou que a disputa entre o serviço de transporte individual por aplicativo e os táxis não é a única que está ocorrendo entre novas tecnologias e mercados tradicionais. Para exemplificar, citou o conflito entre o WhatsApp e as concessionárias de telefonia, a disputa entre a Netflix e as empresas de televisão a cabo e, ainda, o impasse entre o Airbnb e as redes de hotéis, cada qual com contencioso próprio.

Em seu voto, o relator apontou três fundamentos pelos quais considerou inconstitucional a vedação estabelecida nas leis paulistana e de Fortaleza:

1 – Impossibilidade de a lei arbitrariamente ordenar a retirada de uma determinada atividade econômica da liberdade de empreender das pessoas, salvo se houver um fundamento constitucional que autorize aquela restrição.

2 – Pressuposto de que a livre iniciativa está ligada à livre concorrência; a competição entre os agentes econômicos de um lado e a liberdade de escolha dos consumidores do outro que produzirão os melhores resultados sociais, que são a qualidade dos bens e serviços a um preço justo.

3 – Inadequação da criação de reservas de mercado em favor de atores econômicos já estabelecidos, no caso, os táxis, com o propósito de afastar o impacto gerado pela inovação no setor, pela chegada, entre outros, de Uber, Cabify e 99 (BRASIL, 2019).

O voto do relator, acompanhado pela maioria dos ministros, em decisão com repercussão geral, fixou a inconstitucionalidade da proibição ou restrição da atividade de transporte por motorista cadastrado em aplicativo por violação dos princípios da livre iniciativa e livre concorrência. A tese vitoriosa também referendou a possibilidade de os municípios e do Distrito Federal exercerem sua competência para regulamentação e fiscalização do transporte privado individual de passageiros, desde que não violem parâmetros estabelecidos pela União e a Constituição Federal.

A lei federal de 2018 e a citada decisão do STF, em tese, resolveram as principais controvérsias jurídicas sobre a matéria. Entretanto, a previsão de que compete aos municípios regulamentar e fiscalizar o serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros no âmbito dos seus territórios manteve acesa a atuação das organizações representativas dos taxistas que, por meio da pressão sobre lideranças locais, continuam defendendo

leis municipais que estabeleçam condicionantes rígidas para as atividades dos aplicativos de mobilidade.

Entre as diversas leis municipais[14] de regulamentação dos aplicativos de mobilidade urbana podemos citar como questões polêmicas já positivadas em alguns municípios a criação de exigências de idade máxima de uso dos automóveis e a proibição da possibilidade de compartilhamento de viagens entre passageiros. Nesse sentido, não podemos dar por encerradas todas as batalhas jurídicas decorrentes da atuação dos aplicativos de mobilidade urbana.

## 4. E O FUTURO DA MOBILIDADE URBANA?

Diante dos dilemas enfrentados pelos grandes centros, alguns dos quais discutidos neste trabalho, o que podemos esperar do futuro da mobilidade? Quais as políticas públicas que deveriam ou poderiam ser implantadas? Ou ainda: não seria melhor o poder público se abster de regular essas inovações?

Pelo menos três metrópoles mundiais já estão adotando algumas políticas para lidar com esses dilemas. Nova Iorque, que tem enfrentado contínuas reduções na velocidade média dos ônibus e da velocidade geral nos principais corredores (DOT, 2018) – apesar de contar com um sistema de transporte metroviário bastante denso –, foi a primeira cidade do mundo a limitar o número de veículos automotores dos aplicativos de mobilidade autorizados a circular pela cidade. Ao mesmo tempo, instituiu um piso mínimo de valores da hora trabalhada para os motoristas desses aplicativos[15]. Apresentou também um plano denominado

14 Algumas cidades que já aprovaram tal regulamentação: Porto Alegre, São Paulo, Belo Horizonte, Brasília, entre outras.

15 Mais detalhes em <https://g1.globo.com/economia/noticia/2018/08/09/nova-york-aprova-limite-de-licencas-para-motoristas-de-uber-e-concorrentes.ghtml>.

Vision Zero, voltado para a melhoria de infraestrutura e sinalização dos caminhos cicláveis e a eliminação das mortes de ciclistas até 2024[16].

Por seu turno, São Paulo como já registrado, adota uma taxa sobre as corridas de aplicativos e, no corrente ano, adotou regras de cadastro e segurança para os veículos e seus respectivos motoristas[17]. Já o estado da Califórnia, onde está localizada a cidade de São Francisco, acaba de aprovar lei que considera haver relação trabalhista entre as empresas de aplicativo e seus respectivos motoristas, o que, segundo elas, poderia aumentar sobremaneira seus custos e até mesmo inviabilizá-las[18]. Tal reconhecimento empregatício também foi firmado pelo poder judiciário no Reino Unido[19].

Não há consenso sobre os efeitos práticos de quaisquer regulações sobre esse mercado de compartilhamento de viagens de automóveis, até porque, como referido anteriormente, estamos vivenciando o fenômeno há relativamente pouco tempo. Li *et al.* (2019), em um estudo pioneiro, analisaram por meio de modelagens estatísticas e econômicas três possíveis regulações (ou autorregulações) sobre os aplicativos de transporte, buscando analisar seus efeitos em longo prazo tanto sobre os usuários, como sobre os motoristas e as próprias plataformas: a adoção de um piso mínimo de renda para os motoristas, um limite no número de motoristas ou veículos e uma taxa de congestionamento por

16 Mais detalhes em <https://www.npr.org/2019/08/14/751218425/in-nyc--cycling-deaths-increase-but-gears-turn-slowly-on-safety-measures>.

17 Mais detalhes em <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/04/prefeitura-de-sao-paulo-comeca-a-fiscalizar-carros-de-aplicativos.shtml>, em <https://www.uol.com.br/tilt/noticias/redacao/2019/01/10/menos-carros-o--que-mudara-em-sp-com-novo-decreto-sobre-apps-como-uber.htm> e em <https://www.uber.com/pt-BR/blog/sao-paulo/resolucao-21-entenda-as-exigencias-da-regulamentacao-de-sao-paulo-para-motoristas/>.

18 Mais detalhes em <https://www.geekwire.com/2019/can-uber-lyft-survive--regulations-force-treat-drivers-like-employees/>.

19 Mais detalhes em <https://g1.globo.com/economia/tecnologia/noticia/2018/12/19/justica-reafirma-vinculo-trabalhista-entre-uber-e-motoristas--no-reino-unido.ghtml>.

veículo. Com o emprego de um modelo de equilíbrio geral, eles simularam a resposta do mercado com ou sem essas regulações. Concluíram que a restrição do número de motoristas e veículos penalizaria os próprios motoristas, uma vez que as plataformas se apropriariam do lucro excedente gerado pela restrição da oferta. Contrariando a teoria econômica, contudo, a imposição de um piso mínimo aos motoristas

> aumenta o nível de emprego entre os motoristas, diminui o tempo de espera [tanto de motoristas como de passageiros], diminui o custo da viagem e atrai mais passageiros, sob uma ampla gama de parâmetros. (…) Sob o piso salarial, a plataforma é motivada a contratar mais motoristas para atrair mais passageiros, a fim de aumentar as suas vendas. Como consequência, mais motoristas são contratados, mais passageiros são entregues, cada motorista ganha mais e cada passageiro gasta menos. O piso reduz o lucro monopolista da plataforma e melhora a eficiência do sistema[20] (LI; TAVAFOGHI; POOLA; VARAIYA, 2019, tradução nossa).

A imposição de uma taxa de congestionamento, por sua vez, teria o resultado economicamente esperado, pois aumentaria o custo da viagem para o passageiro e reduziria a renda dos motoristas, diminuindo assim o número de viagens e os congestionamentos em si. Entretanto, analisam os autores, a arrecadação sendo destinada ao transporte público teria um potencial de aprimorar a rede de transportes e reduzir o nível de

20 *"…increases driver employment, lowers pickup time, decreases ride cost, and attracts more passengers, over a wide range of parameters. (…) Under the wage floor, the platform is motivated hire more drivers to attract more passengers so as to increase the platform sales. As a consequence, more drivers are hired, more passengers are delivered, each driver earns more, and each passenger spends less. The wage floor squeezes the monopoly profit of the platform and improves the efficiency of the system."*

congestionamento e as emissões globais dos veículos. Para as próprias plataformas, contudo, não seria uma boa alternativa, pois reduziria seu mercado.

Borenstein (2019), por sua vez, argumenta que há preocupação exagerada quanto à eventual culpa dos aplicativos de mobilidade pelos problemas que enfrentamos. Segundo ele, a questão não está nos aplicativos, mas sim no modelo de deslocamentos por automóveis. Pergunta ele quais seriam as razões para se limitar de alguma forma o funcionamento dos aplicativos e não o uso do automóvel de maneira geral? Em ocorrendo restrições apenas no primeiro caso, os maiores penalizados seriam os milhões de pessoas que não possuem automóveis e que passaram a ter a possibilidade de se deslocar porta a porta após o advento das plataformas como Uber e Cabify. Os proprietários de automóveis que os utilizam no seu deslocamento cotidiano teriam, segundo ele, as mesmas parcelas de responsabilidade pelo congestionamento dos grandes centros e deveriam, assim, sofrer as mesmas limitações impostas àqueles que se deslocam por meio de aplicativos. Por fim, sugere em seu artigo que

> a resposta é lidar com o problema diretamente. Isso significa descobrir como alocar esse recurso escasso – espaço nas ruas e estradas – de forma justa e eficiente entre o grande número de pessoas interessadas em usá-lo. Os economistas afirmam há tempos, e demonstraram, que precificar o congestionamento é de fato uma boa maneira de ajudar a sociedade a fazer o melhor uso das congestionadas vias[21] (BORENSTEIN, 2019, tradução nossa).

21 *"The answer is to deal with the problem directly. That means figuring out how to allocate this scarce resource – space on streets and highways – fairly and efficiently among the large number of people interested in using it. Economists have long argued, and demonstrated, that pricing congestion is a really good way to help society make the best use of crowded roads."*

À guisa de conclusão, há de se perguntar ainda qual o grau de perenidade das plataformas de tecnologia aplicadas à mobilidade. Sinais recentes amplamente divulgados dão algumas pistas de que alguns desses negócios podem não ter viabilidade econômica de longo prazo[22]. Além do risco regulatório, a própria forma como nos deslocamos nas cidades está em constante transformação e o caráter disruptivo das tecnologias são igualmente fluidas e muitas vezes etéreas. O já conhecido dilema dos urbanistas e planejadores urbanos sobre qual seria a maneira mais eficiente, justa e sustentável para o uso do escasso espaço urbano parece estar, assim – e mais uma vez –, no centro do problema. Não há resposta fácil e talvez tenhamos que assistir a variadas escolhas públicas até que uma realidade se perenize e que tenhamos um espaço urbano fruído por todos, de maneira equânime, e redes de transporte mais eficientes e sustentáveis.

## REFERÊNCIAS


BORENSTEIN, Severin. Lyft doesn't cause congestion, all vehicles do. **Energy Institut at Haas**, 17 dez. 2018. Disponível em: https://energyathaas.wordpress.com/2018/12/17/lyft-doesnt-cause-congestion-all-vehicles-do/. Acesso em: 12 set. 2019

BRASIL. **Lei nº 13.640, de 26 de março de 2018.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13640.htm Acesso em: 16 ago. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 1054110-SP**. Reclamante: Câmara Municipal de São Paulo. Reclamado: Confederação Nacional De Serviços - CNS. Relator: Ministro Roberto Barroso. Brasília, 2019. Disponível em: https://portal.


22 Mais detalhes em <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/05/uber--perde-us-13-bilhoes-em-valor-de-mercado-em-dois-dias-na-bolsa.shtml>, e em <https://www.telegraph.co.uk/technology/2019/08/08/uber-reveals--record-52bn-loss-among-biggest-since-financial/>.

stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5206938. Acesso em: 18 set. 2019.

ERHARDT, Gregory D.; ROY, Sneha; COOPER, Drew; SANA, Bhargava; CHEN, Mei; CASTIGLIONE, Joe. Do transportation network companies decrease or increase congestion? **Science Advances,** v. 5, n. 5, mai. 2019.

FEHR & PEERS. **Estimated percent of total driving by Lyft and Uber:** in six major US regions, september 2018. 2019. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1FIUskVkj9lsAnWJQ6kLhAhNoVLjfFdx3/view. Acesso em: 11 set. 2019.

LI, Sen; TAVAFOGHI, Hamidreza; POOLA, Kameshwar; VARAIYA, Pravin. Regulating TNCs: should Uber and Lyft set their own rules? **Arxiv**, 8 jul. 2019. Disponível em: https://arxiv.org/pdf/1902.01076.pdf. Acesso em: 13 set. 2019.

MARINHO, Josaphat. O direito e as contradições da lei e da vida. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 35, n. 138, abr./jun. 1998.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Véras de. Uber, WhatsApp, Netflix: os novos quadrantes da publicatio e da assimetria regulatória. **Revista de Direito Público da Economia**, Belo Horizonte, v. 14, n. 56, p. 75-108, out./dez. 2016.

NEW YORK. Department of Transportation. **Mobility report 2018**. New York, 2018. Disponível em: http://www.nyc.gov/html/dot/downloads/pdf/mobility-report-2018-screen-optimized.pdf. Acesso em: 12 set. 2019.

PARTNERSHIP ON SUSTAINABLE, LOW CARBON TRANSPORT. **Transport and climate change global status:** report 2018. Disponível em: http://slocat.net/tcc-gsr. Acesso em: 11 set. 2019.

QUEST INTELIGÊNCIA; GAESI/USP. **Dados estatísticos Uber juntos:** relatório 2019. São Paulo, 2019. Disponível em: https://www.bsbmobi.com.br/wp-content/uploads/2019/07/Relat%C3%B3rio-Uber-Juntos.pdf. Acesso em: 12 set. 2019.

SCHALLER, Bruce. **The new automobility: Lyft, Uber ande the future of american cities.** New York: Schaller Consulting,

2018. Disponível em: http://www.schallerconsult.com/rideservices/automobility.pdf. Acesso em: 13 set. 2019.

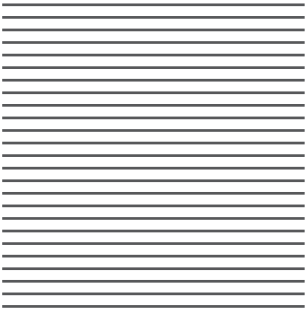
SAN FRANCISCO COUNTY TRANSPORTATION AUTHORITY. **Emerging mobility evaluation report:** valuating emerging mobility services and technologies in San Francisco. San Francisco, 2018. Disponível em: https://www.sfcta.org/sites/default/files/2019-02/Emerging%20Mobility%20Studies_11.pdf. Acesso em: 9 set. 2019.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. **Apelação / Reexame Necessário 1004715-13.2017.8.26.0248.** Relator (a): Souza Nery; Órgão Julgador: 12ª Câmara de Direito Público; Foro de Indaiatuba – 3ª Vara Cível; Data do Julgamento: 11/01/2018; Data de Registro: 11/01/2018. Disponível em: https://juristas.com.br/wp-content/uploads/2018/01/20180000005781.pdf Acesso em: 16 out. 2019.

# 7 GOVERNANÇA AMBIENTAL NO CONTEXTO DO CONFLITO: UM ENSAIO A PARTIR DO PARADIGMA DA COMPLEXIDADE

Augusto Henrique Lio Horta*

*Mestre em Direito Constitucional pela UFMG. Doutorando em Pensamento Complexo pela Multiversidad Mundo Real Edgar Morin, México. Professor de Direito da Faculdade Arnaldo Janssen.



"Portanto, todas as coisas, sendo causadas e causantes, ajudadas e ajudantes, mediata e imediatamente, e todas entretendo-se por um laço natural e insensível que liga as mais afastadas e as mais diferentes, considero impossível conhecer as partes sem conhecer o todo, não mais que conhecer o todo sem conhecer particularmente as partes."

Blaise Pascal[1]

## 1. DE COMO NOMES E SÍMBOLOS REVELAM RELAÇÕES SOCIAIS

Gostaria de iniciar esta reflexão sobre a governança ambiental e conflitos por um ponto incomum. Até onde eu sei, o Brasil é o único país do planeta que tem o nome de uma árvore, um recurso ambiental considerado dos mais relevantes pela comunidade internacional, o que, por si só, já é indicativo do quão relacionada a questão do meio ambiente está com o dia a dia dos brasileiros. Ao adicionarmos mais um elemento etimológico, a situação se torna ainda mais reveladora: chamamo-nos "brasileiros" aqueles que tiram e comercializam o pau-brasil, e não "brasilianos", como seria possível e mais comum de acordo com a gramática portuguesa.

1 Conforme PASCAL (2019, Artigo XVII, I)

E, já que estou tratando de símbolos nacionais, uma interpretação da bandeira brasileira ajuda a iluminarmos as teses centrais que serão desenvolvidas na reflexão que se segue sobre a forma como temos administrado nossa relação com nós mesmos, enquanto sociedade, e com nosso entorno natural.

Basicamente, a bandeira pode ser assim descrita: um losango amarelo em fundo verde, com uma esfera celeste azul centralizada onde se apresenta uma constelação, atravessada por uma faixa branca onde se lê "Ordem e Progresso" em verde. Embora a história e a própria evolução dos significados oficiais da bandeira sejam objetos de pesquisa por si só relevantes – há, inclusive, muita disputa a respeito dos seus significados – não está no escopo desta reflexão aprofundar o tema. Para o objetivo aqui proposto, convém mencionar, apenas, que é extremamente popular a interpretação de que o verde representa as florestas e o amarelo a riqueza mineral, por extensão, os recursos naturais. Lá no centro da esfera azul (os rios?), sob a proteção das estrelas que representam os estados de nossa federação (na verdade, os astros e o **azimute** no céu **carioca** na manhã de **15 de novembro de 1889**, às 8h30, com o Cruzeiro do Sul ao centro), está o comando inspirado na filosofia positivista de Augusto Comte, escrito em verde, no mesmo verde sobre o qual o losango amarelo repousa...

Uma conclusão provocativa após esse pequeno exercício semiótico: o conflito entre a proteção ambiental e a exploração econômica – que se sinaliza ter de ser resolvido com base em um sistema de governança (ORDEM) que tenha como propósito produzir prosperidade social (PROGRESSO) – está enraizado na própria simbologia identitária nacional. Nossa relação com o meio que nos sustenta é marcada pelo conflito: essa é a proposição que selecionei para guiar as reflexões que se seguirão.

O caminho de reflexão que seguirei parte, então, de um modelo do conflito ambiental que procura descrever o processo gerativo desse fenômeno e segue em direção a uma análise (crítica) do sistema de governança criado para regular e decidir as inevitáveis diferenças, contradições, disputas a respeito do uso e do acesso aos recursos ambientais brasileiros, o que é feito com base em aportes da teoria dos sistemas e do paradigma da complexidade. Espero que a estratégia reflexiva aqui proposta possa ser útil no âmbito de outras políticas públicas.

Do ponto de vista estilístico, a reflexão que apresento aproxima-se do ensaio e distancia-se do rigor das dissertações tradicionalmente elaboradas na Ciência do Direito. Isso significa que adotei uma prosa livre para favorecer a emergência de novidades na minha reflexão e na do leitor. Conscientemente, decidi utilizar a primeira pessoa para transmitir a ideia de que as análises do item 3 são derivadas da minha prática e observação como operador do Direito que observa o sistema de um ponto de vista concreto e podem (e devem) ser objeto de crítica e recolocações por quem toma contato com elas. Nesse sentido, mantive o texto sem citações diretas e utilizei as notas de rodapé para as referências bibliográficas que sustentam as reflexões apresentadas, bem como para sugerir aprofundamento de leituras.

## 2. UMA PEQUENA SOCIOLOGIA DO CONFLITO SOCIOAMBIENTAL

Como mencionei antes, a premissa de que parte esta reflexão é a seguinte: a governança ambiental no Brasil é a governança do conflito. Em outras palavras, o conflito constitui o fenômeno que impulsiona a atuação do sistema de governança. É ele que transita em todos os sistemas (funções) que serão objeto do diagnóstico realizado no curso desta reflexão.

Com efeito, é necessário propor um modelo que explique como o conflito socioambiental é gerado na sociedade. É o que se faz neste item. Para tanto, o marco teórico utilizado será a teoria dos sistemas sociais, de Niklas Luhmann. Cabe, entretanto, informar ao leitor que o modelo apresentado corresponde a uma aplicação da teoria luhmanniana desenvolvida a partir da minha observação.[2]

## 2.1 O conflito entre agentes

O conflito socioambiental pode ser visto como uma disputa entre dois ou mais agentes pela preponderância das respectivas preferências quanto ao uso e ao acesso de um recurso ambiental, incluída a informação quanto a ele. Se sou um agente econômico produtor de cerveja artesanal, minha preferência é, basicamente, ter acesso ao recurso ambiental "água" e poder usá-lo como matéria-prima daquilo que me dispus a produzir, de acordo com a minha lógica produtiva e com minhas necessidades momentâneas e específicas. Da mesma forma, se sou um pequeno produtor rural, prefiro ter acesso a recursos minerais e poder usá-los, sobretudo a água, para conseguir aquilo que me dispus a produzir, mas minha lógica

2 Foge à proposta desta reflexão detalhar a teoria luhmanniana sobre os conflitos sociais. Apenas a título de indicação, apresentam-se algumas considerações sobre como o conflito é compreendido pela teoria dos sistemas. "Para a Teoria dos Sistemas Sociais Autorreferenciais, conflitos são sistemas sociais que emergem em dupla contingência negativa. Os sistemas sociais, em geral, são reduções de complexidade em uma situação de dupla contingência. A dupla contingência pode ser compreendida tanto como dependência (faço o que você quiser, se você fizer o que eu quero), quanto mútua impossibilidade de prever o que fará o outro lado da comunicação. Os conflitos emergem da dupla contingência negativa (não faço o que você quiser, se você não fizer o que eu quero). São, assim, (a) articulações de contradições, (b) altamente integrativos e parasitários de outros sistemas... Conflitos são sistemas sociais que articulam contradições de modo altamente integrativo. Como sistemas sociais, conflitos são formados por comunicações, mas, especificamente, por comunicações de contradição ou rejeição... Assim, não basta a contradição, é preciso que essa seja rejeitada, ou seja, duas comunicações que se contradizem. Ainda como sistemas sociais, não são falhas ou desvios, apenas comunicações que, continuamente, se contradizem, utilizam recursivamente o "não", formando a dupla contingência negativa" (ALBUQUERQUE, 2015).

produtiva e necessidades momentâneas e específicas não são necessariamente coincidentes com as do cervejeiro. Como as preferências quanto à quantidade e à qualidade de água desses dois agentes econômicos são diferentes, tem-se um potencial conflito.

Adicionemos a isso as diferenças de preferência de conservacionistas, de vários agentes econômicos, de órgãos de regulação de distintos níveis da Federação, do Ministério Público, dos representantes da ciência e da comunidade local e teremos uma visão geral da complexidade que permeia as relações sociais estabelecidas em torno dos recursos ambientais. Teremos também como inferir o grau de conflitualidade desse "sistema-conflito", pois quanto mais distantes as preferências, mais intenso será o conflito.

Antes de seguir, quero evitar uma armadilha linguística. A palavra "conflito" é carregada de um sentido negativo, denotando algo a ser evitado a todo custo. Uma análise mais ampla e, sobretudo, mais distendida no tempo aponta, no entanto, para uma característica positiva do conflito: é ele que dinamiza as relações sociais e evita a estagnação do sistema social em um equilíbrio que, se foi útil durante um tempo, não traz garantias em si mesmo de que sempre o será. O conflito pode ser, com efeito, a perturbação reequilibradora. Ou, como propõe o paradigma da complexidade, o elemento capaz de criar ordem a partir da desordem.

Voltemos à disputa. Ela surge da percepção de uma falha, atual ou potencial, na distribuição (regulação) dos recursos ambientais ou de informação sobre ele. Um, dois ou mais agentes percebem o recurso ambiental como escasso ou pelo menos não suficientemente abundante para prover as necessidades de todos os que dele necessitam e, mais que isso, percebem que tal recurso não está ou não estará disponível no futuro para seu próprio uso ou acesso.

São as diferenças na percepção da falha que fazem surgir a diferença de preferência, que é uma espécie de equivalente funcional da diferença de potencial em sistemas físicos, sobretudo se considerarmos que cada agente tem poder social diferente para fazer com que a sua preferência seja imposta com relação à de outro agente.

Esses são os fatores básicos que concorrem para a emergência de um conflito: agentes, diferença de preferência ou diferença de percepção de uma falha regulatória (atual ou potencial) e diferença de poder. Diferença das diferenças, é tudo diferença...

## 2.2 O conflito entre sistemas

Além de ser um sistema de interação entre agentes sociais, o conflito representa uma contradição, uma disputa, uma diferença entre o que se pode chamar de códigos dos sistemas sociais[3]. De acordo com a teoria dos sistemas, de Niklas Luhmann, a sociedade pode ser descrita como um macrossistema de interações entre subsistemas especializados, cada qual com um propósito e um código de leitura do "ambiente" específico. A política é o subsistema social que enxerga o mundo com base no código poder/não poder (nas democracias, eleito/não eleito, nas autocracias, mandante/mandado). Para a economia, temos a famosa dupla "lucro/prejuízo"; para o direito, "lícito/ilícito", para a arte, o belo/feio; para a moral, bem/mal…

3 Para compreender os conflitos entre sistemas no campo da teoria luhmanniana e, principalmente para observar o papel do direito diante dessas comunicações sugere-se a leitura de Alves (2019). Destaco aqui um trecho interessante: "Ante a pluralidade discursiva da sociedade contemporânea, os conflitos entre epistemes diferentes são evidentes. Cada sistema cognitivo opera de forma autônoma, por isso não há a verdade única e inequívoca: cada sistema, como já referido, constrói visões de mundo a partir de seu ponto de observação. Por isso, o Direito cria verdades jurídicas, a Ciência, verdades científicas, a Economia, verdades econômicas, e assim por diante. Não há a possibilidade de uma comunicação una e indivisível." (ALVES, 2011, p. 151).

Se assumimos essa perspectiva, o que é sustentável para a ciência ou para um grupo de técnicos do governo pode não ser lucrativo. Ou pode diminuir parcelas de poder. Ou o que é considerado insustentável pela moral pode ser lícito. Ou até mesmo o que é percebido como sustentável para a economia pode ser interpretado como ilícito e imoral.

Vou parar por aqui essa proposta de sociologia do conflito. Na terceira parte desta reflexão, quando estiver analisando a governança ambiental, irei aprofundá-la.

Por ora, vou deixar apenas mais um elemento… Um conflito é ele mesmo um sistema social, uma forma particular de interação comunicacional determinada pela diferença concordância/discordância; essas duas possibilidades podem ser selecionadas por todas as partes que nele se envolvem, a cada momento. A isso se pode chamar dupla contingência e o que dela decorre é o aumento da complexidade. Conflitos, assim como o Direito, são formas de reduzir essa complexidade, impedindo que ela finde por contaminar (como um parasita) a sociedade.

Diferença das diferenças, é tudo diferença. Como conviver com tanta disputa? Ou, um pouco mais complexamente: como permitir o convívio de tantas lógicas tão conflitantes?

## 3. DIAGNOSTICANDO O SISTEMA DE GOVERNANÇA[4] AMBIENTAL BRASILEIRO

4 O termo governança foi utilizado aqui no sentido que lhe dá o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Assim, considera-se governança "o exercício da autoridade econômica, política e administrativa para gerir os assuntos de um país em todos os níveis. Ele consiste nos mecanismos, processos e instituições por meio das quais os cidadãos e grupos articulam os seus interesses, exercem os seus direitos legais, cumprem as suas obrigações e mediam suas diferenças" (UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME, 2007).

A resposta à pergunta do item anterior relaciona-se, diretamente, ao conceito de governança, no sentido de que instituições, procedimentos e instrumentos precisam regular conflitos socioambientais, ou, em outras palavras, mantê-los dentro de limites aceitáveis, canalizando as tensões que lhes são inerentes para espaços (aqui tratados como subsistemas) destinados a dar-lhes uma forma de expressão e de solução em bases racionais e legítimas, distantes da violência (que é uma forma de solucionar conflitos). Daí que, tendo descrito a fenomenologia gerativa básica do conflito socioambiental, já é possível avançar para uma análise crítica do sistema de governança do meio ambiente.

A análise crítica tomará a forma de um diagnóstico que será desenvolvido com base na metodologia denominada *Viable System Model* (VSM), utilizada para a avaliação de funcionalidade (ou disfuncionalidade) de sistemas sociais organizacionais, como é o caso de um sistema de governança.[5]

---

5 Para um aprofundamento dos motivos metodológicos que levaram à opção pelo diagnóstico a partir do Viable System Model, remeto o leitor à obra "A complexity approach to sustainability : theory and application" (SALAZAR, et al., 2011). Apresento aqui alguns trechos que se prestam à uma visão geral do modelo: "Um sistema viável é definido como sendo aquele 'capaz de existência independente'. Ele permanece em contato e se adapta a um ambiente em constante mudança, mantendo sua identidade. Um sistema viável co-evolui com seu ambiente: ele se adapta a ele conforme esse ambiente muda. Ele precisa ser autônomo para poder se adaptar rapidamente às mudanças no ambiente local, mas também deve ser capaz de manter um relacionamento saudável com o restante dos sistemas que ele contém e estão contidos nele... O VSM é particularmente útil quando aplicado a organizações sociais. Podemos refletir sobre a viabilidade de tais organizações mapeando-as como sistemas viáveis aninhados em diferentes níveis e refletindo sobre quaisquer fatores estruturais que possam restringir sua viabilidade. A maioria das aplicações do VSM o utiliza como uma meta-linguagem para representar sistemas complexos (sociais), geralmente mapeando e analisando seus padrões organizacionais de interação em grandes diagramas. Ao usar as distinções fornecidas pelo VSM, o observador pode primeiro 'mapear' os elementos estruturais da organização e, em seguida, avaliar a viabilidade do sistema em termos de como ele gerencia a variedade de suas interações com o ambiente em mudança. As falhas na comunicação entre papéis ou instituições, dentro e fora da organização, são normalmente sintomáticas de problemas de aprendizagem e estão relacionadas a desequilíbrios no gerenciamento da complexidade." (SALAZAR, et al., 2011, p. 28, tradução nossa). Interessante notar que o conceito de viabilidade tem direta relação com o de sustentabilidade e esse é o principal motivo que conduziu à adoção do VSM como suporte para o diagnóstico aqui apresentado, é dizer, utilizou-se um modelo baseado na ideia de sustentabilidade para diagnosticar a governança da sustentabilidade no Brasil.

A premissa sobre a qual se sustenta o diagnóstico realizado é a de que governança ambiental emerge da inter-relação entre seis subsistemas, cada qual especializado em uma função: a ***operação*** (*sistema 1*), que são as atividades básicas que transformam matéria e ***energia*** (*atividade econômica*), a ***decisão de conflitos*** (*sistema 2*), no caso de falha regulatória (função judicial), a regulação (sistema 3), que é responsável pela distribuição equitativa de recursos, por comandos e políticas (função executiva), a ***auditagem*** (*sistema 3**) ou checagem esporádica de cumprimento de normas e decisões (fiscalização), a ***adaptação*** quanto ao futuro (*sistema 4* – função legislativa), que mantém contato direto com o meio externo e prospecta cenários futuros; e ***identidade*** (*sistema 5*), que provê valores, propósitos e balanceia investimentos necessários "aqui e agora" com os que serão necessários "lá e então" (Poder Constituinte)".

Para que se possa compreender o caminho do diagnóstico aqui empreendido, apresento o quadro abaixo, em que se correlacionam os cinco subsistemas tais como definidos pelo VSM, suas principais funções e a correspondência (mapeamento) com as instituições que compõem o sistema de governança ambiental. A correspondência proposta foi especificamente construída com base na Constituição Brasileira e nas políticas nacionais de meio ambiente e de gestão de recursos hídricos.

**Tabela 1 – Correlação dos sistemas VSM – Funções Governança Ambiental no Brasil**

| Sistema VSM | Função no VSM | Propósito | Função na Governança Ambiental |
|---|---|---|---|
| Sistema 1 (S1) | Operação | Contém as principais atividades do sistema. Responsável por fazer o que é necessário para implementar o objetivo organizacional. | Agentes Econômicos sujeitos à regulação |
| Sistema 2 (S2) | Resolução de Conflitos | Garante que haja maneiras de lidar com conflitos surgidos no Sistema 1. Mantém a estabilidade sem a qual a organização se desintegra. | Poder Judiciário |
| Sistema 3 S(3) | Regulação | Gera sinergia e garante que o desempenho resultante de todo o complexo de unidades operacionais em interação seja melhor do que se estivessem trabalhando isoladamente. Negocia distribuição de Recursos com cada atividade da operação. | Poder Executivo (SISNAMA/SNGRH) |
| Sistema 3* (S3*) | Auditagem | Coleta informações diretamente do nível operacional que não sejam formalmente descritas ou relatadas por outros canais | Ministério Público |
| Sistema 4 (S4) | Adaptação | Garante que o sistema possa sobreviver em um ambiente em mudança. Eealiza 'verificação ambiental'. Procura e captura informações sobre qualquer coisa acontecendo no mundo externo que possa potencialmente beneficiar ou ameaçar a organização. | Poder Legislativo |
| Sistema 5 (S5) | Identidade | Realiza o fechamento organizacional e provê identidade e ética. Exercer autoridade máxima, supervicionando a interação entre os Sistemas 3 e 4 | Poder Constituinte (Controle de Constitucionalidade) |

**Fonte: próprio autor, com base em SALAZAR (2011, p.44-45)**

## 3.1 Funções de operação (S1, agentes econômicos) e regulatória (S3, SISNAMA/SNGRH)

Começarei pelo subsistema de regulação, ao mesmo tempo em que proporei um diagnóstico em face dos agentes econômicos. Em primeiro plano, é preciso destacar que o Brasil dispõe de um arsenal de leis (providas pelo sistema 4) que determinam as condições para a regulação ambiental no País. Tal conjunto de leis foi formado a partir do início da década

de 1980, com a aprovação da Lei Federal 6.938/81, que criou a Política Nacional do Meio Ambiente, e ao longo do tempo foi se ampliando para disciplinar a gestão de recursos ambientais específicos, até abranger todas as áreas com potencial de conflito e que demandam alguma atuação por parte do Estado. Assim, se a poluição ocorrida nas áreas industriais e nos grandes centros urbanos foi o foco inicial da regulação normativa, ao longo da década de 1990 e do início dos anos 2000 foram aprovadas leis que tratam de outros elementos ambientais e relações sociais, tais como a gestão dos recursos hídricos (Lei Federal 9.433/1997), a Lei de Crimes e Infrações Administrativas (Lei Federal 9.605/1998), a Lei de Proteção à Biodiversidade (Lei Federal 9.985/2000); a revisão do Código Florestal em 2001 (com nova revisão aprovada em 2012); o Estatuto da Cidade (Lei 10.257, 2001), a Política Nacional de Mudanças Climáticas (Lei nº 12.187/2009) e a Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/10).

Sem se avançar em aspectos históricos, é apenas relevante destacar o fato de que a Política Nacional do Meio Ambiente, considerada a norma-quadro nacional para as demais normas, foi aprovada em pleno regime militar, devido a pressões internacionais intensas, no final da década de 1970, de parte da comunidade internacional e sobretudo de países de capitalismo central que já estavam sujeitos a rigorosas normas de gestão ambiental. Nesse sentido, a legislação ambiental regulatória brasileira pode ser compreendida como resultado da adaptação do País às mudanças de visão da comunidade internacional quanto à proteção ambiental. Do ponto de vista de sua validade jurídica, a Política Nacional de Meio Ambiente foi considerada compatível com a nova Constituição democrática e, por isso, permanece em vigor até os dias atuais, por efeito do instituto da recepção.

Em síntese, pode-se dizer que o propósito da função regulatória é o de garantir uso e o acesso equitativo (sustentável) aos recursos ambientais, dado que os agentes econômicos tendem a externalizar custos de externalidades negativas, em

outras palavras, "privatizar lucros e socializar prejuízos". A origem da função regulatória está naquilo que a teoria dos jogos nomeou de "dilema social".

Um dilema social é uma situação em que um indivíduo lucra com o egoísmo (ou seja, degradar ou poluir transferindo a conta dos prejuízos sociais e ambientais para a sociedade), contanto que todos os demais indivíduos optem por serem egoístas também, caso em que, de uma perspectiva geral (ou seja, da sustentabilidade de uma sociedade), todos saem perdendo. O dilema está em que, do ponto de vista dos indivíduos (agentes econômicos), é mais vantajoso buscar a satisfação imediata dos interesses próprios (produzir sem gastar com proteção ambiental), mas, do ponto de vista da sociedade, não é (lembrando que, como o indivíduo faz parte da sociedade, ao agir egoisticamente, ele estará se prejudicando a longo prazo). A regulação ambiental trata de desenvolver e aplicar mecanismos que promovam uma solução aceitável a esse dilema, de modo que se torne mais vantajoso para todos abrir mão da satisfação imediata de interesses próprios.

De um modo geral, a regulação ambiental tem sido feita internacionalmente com base em quatro tipos de instrumentos: 1) os de comando e controle; 2) os baseados em mercado; 3) o financiamento via orçamento governamental; e 4) os de ação voluntária.[6] As leis anteriormente mencionadas preveem a utilização dos três primeiros, sendo que a autorregulação por meio de ações voluntárias, conquanto existente no País, não conta com apoio e programas governamentais significativos. Entretanto, neste esforço analítico, será dada atenção aos instrumentos de comando e controle, uma vez que são os mais comumente manejados pelos órgãos componentes do Sisnama/SNGRH.

A lógica dos instrumentos de comando e controle envolve a especificação de padrões de controle de poluição que um

6 Para uma comparação entre os instrumentos, remeto o leitor a Carter (2007).

processo ou produto deve atender, seguida de uma atuação de agentes reguladores no sentido de exigir o cumprimento de tais padrões, apoiados em normas que preveem sanções. Em suma, o agente regulador comanda determinado comportamento e é esperado que o agente regulado cumpra as ações que lhe foram determinadas, sob pena de sanção[7].

Os exemplos de aplicação de instrumentos de comando e controle são abundantes no Brasil. A Política Nacional do Meio Ambiente está focada no estabelecimento de padrões de qualidade e de lançamento, bem como na concessão de licenças ambientais. Pode-se dizer que desde a década de 1980 as organismos governamentais têm realizado investimentos na estrutura institucional necessária para o desenvolvimento, a aplicação e a fiscalização dos comandos previstos nas normas gerais e regulamentares.

Quanto aos recursos hídricos, o comando e controle se dá, basicamente, por meio da outorga para a utilização de recursos hídricos, que significa um direito de utilizar a água para captação ou lançamento de efluentes dentro de quantidade e qualidade determinada pelos agentes reguladores, conforme o enquadramento dos corpos de água em classes.

---

7 A literatura internacional aponta vantagens e limites para esse tipo de instrumento. Nesse sentido, Carter (2007, p. 324, tradução nossa) aponta como vantagens: " a precisão, previsibilidade e eficácia: um padrão exato é definido, o regulador e o regulado sabem o que é esperado deles e a aplicação é garantida por uma agência reguladora apoiada por força da lei. Os regulamentos podem ser administrativamente eficientes, especialmente quando uma substância ou atividade é completamente proibida, pois não exigem informações completas sobre um problema. Supondo que haja um alto nível de conformidade, eles também podem ser baratos, pois não há necessidade de investigar cada caso individual. Como a aplicação de normas e regras uniformes significa que, em teoria, todos os poluidores são tratados de forma idêntica, os regulamentos são amplamente percebidos pelos produtores e consumidores como equitativos. O apoio político, judicial e administrativo que eles recebem do estado torna os regulamentos razoavelmente imunes à manipulação e aumentam sua legitimidade pública".

Quanto à biodiversidade, a criação de espaços ambientalmente protegidos é a principal estratégia prevista pela legislação, mas o comando e controle se mostra presente, sendo realizado via licenciamento ambiental, uma vez que para os aspectos de proteção à biodiversidade esse instrumento é levado em consideração de modo rigoroso na decisão de concessão das licenças. Com relação aos mecanismos da reposição florestal, que obrigam exploradores ao replantio de espécies nativas suprimidas, à proteção das áreas de preservação permanente no entorno de rios e de outras áreas sensíveis, à reserva legal de um percentual da área de propriedades rurais, bem como a obterem autorização para a supressão de vegetação e para o transporte de produtos madeireiros, todos são exemplos de mecanismos que seguem a lógica comando e controle.

Antes de um diagnóstico geral da utilização desses instrumentos, é preciso considerar que existem limitações inerentes à lógica do comando e controle, uma vez que o controle da poluição é um processo com assimetria informacional que favorece o poluidor. Isso significa que as informações sobre a existência e as condições da poluição ou da degradação são mais facilmente dominadas pelo poluidor em razão de sua proximidade com os fatos, e, reversamente, impõem grande esforço e custos operacionais para que os agentes reguladores possam conhecer as circunstâncias dos eventos causadores de poluição ou degradação. Por outro ângulo, a capacidade fiscalizatória dos agentes reguladores é objeto de limitações de ordem orçamentária, já que os orçamentos e os recursos humanos e materiais disponíveis costumam estar em defasagem com relação à ampliação das fontes de poluição, sobretudo em momentos de expansão econômica.

Do ponto de vista institucional, os agentes reguladores que aplicam os instrumentos acima descritos estão divididos em dois sistemas. O primeiro é denominado Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama) e o segundo, Sistema Nacional de Recursos Hídricos (SNRH). A divisão desses dois sistemas aponta para

a possibilidade de conflitos institucionais envolvendo agentes reguladores, o que, de fato, tem se verificado na prática. Contudo, esse não é o aspecto que se quer abordar aqui, mas, sim, o desenho institucional que foi dado aos sistemas.

Em ambos os sistemas, há uma diferença funcional entre órgãos executores, coordenadores e formuladores de políticas públicas. Assim, o Sistema Nacional do Meio Ambiente tem dois órgãos executores em âmbito federal, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e o Instituto Chico Mendes de Proteção à Biodiversidade (ICMBio). Como órgão de coordenação política, o Sisnama conta com o Ministério do Meio Ambiente e, como órgão de tomada de decisão política, com o Conselho Nacional de Meio Ambiente. No âmbito dos estados federados e dos municípios, a estrutura básica se repete, mas há grande variação no nível de execução, havendo uma separação de agendas e de instituições em alguns estados (agenda da poluição, da biodiversidade e das águas), observando-se em todos os estados a existência de conselhos de política ambiental responsáveis pelas decisões estratégicas.

O caso do Estado de Minas Gerais é notável e de certo modo único no País, pois o Conselho Estadual de Política Ambiental vem, desde 1980, decidindo a concessão de licenças ambientais paralelamente à deliberação quanto aos rumos da política ambiental no Estado, função que nos outros estados compete aos órgãos de execução.

Com esse desenho institucional, qual pode ser a avaliação geral da efetividade e eficiência do sistema de regulação ambiental no Brasil? As notícias não são boas.

Pode-se afirmar que, de modo geral, existe um déficit regulatório ou de implementação, a despeito da aplicação crescente de instrumentos de comando e controle. O esforço institucional tem sido grande, com investimentos significativos

em recursos humanos e materiais, mas nada disso parece estar se convertendo em melhoria sensível da qualidade ambiental.

Alguns dados sobre a efetividade da regulação de atividades potencialmente poluidoras sujeitas aos instrumentos de comando e controle tradicionais dão suporte à afirmação da existência de um déficit regulatório.[8]

No que se refere à poluição atmosférica, o crescimento industrial e o desenvolvimento de estruturas e aglomerados urbanos, que se intensificaram no Brasil após a segunda metade do século XX, criaram condições propícias para uma permanente exposição de grandes contingentes populacionais à poluição atmosférica, provocando efeitos adversos sobre a saúde das populações expostas, em especial sobre os grupos mais vulneráveis, representados por crianças e idosos. Para se ter uma ideia da dimensão dos efeitos da poluição atmosférica no País, segundo informações do Sistema Único de Saúde (Datasus), no período de 2003 a 2007, as doenças respiratórias foram a segunda causa de atendimentos, só perdendo para os atendimentos ligados à gravidez e ao parto. Nesse período, foram contabilizados mais de 8 milhões de atendimentos médicos relacionados a doenças do aparelho respiratório, número que representou 13% do universo total de todos os atendimentos. Doenças respiratórias são, ainda, a quinta causa geral de mortalidade no mesmo período, registrando uma média anual de 100 mil óbitos. Se focarmos nos números relativos às fontes móveis de poluição atmosférica, o aumento da frota veicular nas áreas metropolitanas, onde se concentra a maior quantidade de veículos, decorrente da melhoria das condições econômicas, tem contribuído para a deterioração da qualidade do ar nessas áreas e para o aumento da poluição

8 Todos os dados de efetividade foram retirados do documento Relatório de Qualidade do Meio Ambiente – RQMA: Brasil 2013 (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, 2013). Apesar de já defasada, essa é a compilação de dados mais atual disponível por fontes oficiais com relação a uma avaliação global da qualidade ambiental no Brasil.

sonora. Atualmente, um dos maiores geradores da poluição atmosférica nos grandes centros urbanos são as fontes móveis em circulação nas ruas. No caso da cidade de São Paulo, por exemplo, cerca de 80% das emissões são provenientes das fontes móveis. Como estratégia para controlar a poluição atmosférica de origem móvel, foi criado o Programa de Controle da Poluição do Ar por Veículos Automotores (Proconve), que está em desenvolvimento desde 1986. De um modo geral, ainda que em alguns casos certos poluentes apresentem valores acima dos padrões de qualidade do ar, a maioria apresenta, ao longo do tempo, uma tendência geral estacionária ou de declínio das concentrações máxima e média, o que demonstra a eficácia das medidas governamentais. Contudo, apesar das tendências positivas de redução geral dos poluentes, quase todas as regiões metropolitanas apresentaram, nos últimos cinco anos, valores de máxima concentração anual de pelo menos um dos indicadores em níveis acima do padrão primário.

Se analisarmos o impacto das atividades regulatórias quanto à qualidade das águas, veremos que os resultados do monitoramento desenvolvido pela Agência Nacional das Águas seguem a mesma tendência da qualidade do ar. Considerando os valores médios do índice utilizado pela ANA, o chamado IQA em 2009, observa-se uma condição ótima em 4% dos pontos de monitoramento; boa em 71%; regular em 16%; ruim em 7%; e péssima em 2%. No entanto, os corpos d'água que em 2009 apresentaram pontos de monitoramento com valores médios do IQA nas categorias péssima e ruim encontram-se, em sua maioria, nas proximidades de regiões metropolitanas (São Paulo, Curitiba, Belo Horizonte, Porto Alegre, Rio de Janeiro, Salvador) e cidades de médio porte, a exemplo de Campinas (SP) e Juiz de Fora (MG), onde se concentra a maior parte da atividade econômica e urbana do País. Pode-se afirmar, em termos gerais, que essa condição está associada principalmente ao lançamento de esgotos domésticos.

Passando para o uso da terra, outra vez os dados não trazem propriamente boas notícias. Observemos apenas a questão da

erosão. De um modo geral, a principal causa da aceleração do fenômeno da erosão no Brasil continua a ser o modelo agrícola predominante, baseado no manejo intensivo do solo, que tem como objetivo principal o alcance de altos níveis de produtividade. As pastagens cultivadas no Brasil ocupam quase 160 milhões de hectares e a erosão e degradação da terra são preocupações constantes. Estima-se que 80% das pastagens na região tropical apresentam algum estágio de degradação, e que 823 milhões de toneladas de solo e 170 bilhões de metros cúbicos de água foram perdidos, por erosão hídrica no Brasil, devido à ocupação do solo em 1996. Por sua vez, em 2006, as perdas foram de 960 milhões de toneladas de solo e de 190 bilhões de metros cúbicos de água.

E, finalmente, vem a questão do desmatamento. Como é reconhecido pela comunidade científica, o desmatamento representa a principal causa de perda de habitat, o que é, por sua vez, uma das mais relevantes forças motrizes de redução da biodiversidade. Os biomas brasileiros possuem diferentes graus de cobertura vegetal natural e também de velocidade de sua perda. A Amazônia e o Pantanal já estão com aproximadamente 20% de sua área natural convertida em outros usos (agricultura e pecuária), enquanto a Mata Atlântica e o Cerrado apresentam remanescentes naturais com elevado grau de fragmentação. Segundo dados publicados pelo Projeto de Monitoramento do Desmatamento dos Biomas Brasileiros por Satélite, do Ministério do Meio Ambiente (MMA), restam pouco mais de 20% de vegetação natural na Mata Atlântica, e o Cerrado, nos últimos 50 anos, perdeu cerca de 50% de sua cobertura vegetal. O Cerrado, importante região para o agronegócio brasileiro, é o bioma que mais perdeu área nativa nos últimos anos. Outros biomas recentemente avaliados pelo Projeto de Monitoramento do Desmatamento nos Biomas Brasileiros por Satélite, executado pelo Ministério do Meio Ambiente, também apresentam preocupantes taxas de conversão. Mesmo na Amazônia, observam-se elevados níveis de desmatamento, em comparação com outras regiões

florestais. De 1990 até 2002, houve tendência significativamente crescente de desmatamentos na região; no período de 2002 a 2003, a taxa chegou a 2,4 milhões de hectares/ano.

Há dois caminhos de análise que esses dados permitem explorar. O primeiro refere-se às consequências que o déficit regulatório gera em termos de aumento da conflitualidade, já que, como nossa pequena sociologia do conflito propôs no item 2, um conflito pressupõe a percepção de uma falha na distribuição de um bem considerado escasso ou não abundante. Deixarei para trilhar esse caminho em outra oportunidade. No âmbito desta reflexão, caminharei na direção relativa aos motivos intrínsecos às lógicas dos sistemas político e econômico que confluem para resultados ineficientes quanto à preservação ambiental. Analisarei, então, as relações entre economia e política que contribuem para a emergência da ineficiência regulatória.

Para tanto, utilizarei como ferramenta analítica a teoria dos jogos, campo de conhecimento largamente aplicado pela Matemática, Ciência Econômica, Ciência Política, Psicologia e até mesmo pelo Direito. Apresentarei os dados concretos de uma pesquisa de campo[9] que são muito úteis para entender por que estamos malhando em ferro frio, ou seja, dispendendo recursos humanos, materiais e de tempo sem alcançarmos retornos razoáveis.

Vamos imaginar a interação entre dois agentes: o regulador e o regulado. Cada qual persegue objetivos diferentes. O agente regulador, como integrante da estrutura de um governo, decide

9 Para uma apresentação geral da pesquisa de campo e seus aspectos metodológicos, encaminho o leitor para Horta (2014). Em síntese, foram feitas entrevistas semiestruturadas com vários representantes reais dos agentes reguladores e regulados e os escores finais apresentados na matriz de *payoffs* foram obtidos pela média aritmética simples dos pontos atribuídos por cada um deles. Na entrevista foi-lhes apresentada a estrutura do jogo e explicado que os valores atribuídos deveriam levar em consideração o comportamento do outro. Um exemplo de pergunta da entrevista: Quanto você ganharia se o outro decide controlar e você também? E assim sucessivamente para todas as possibilidades de combinação.

o rumo e intensidade de sua ação, basicamente, segundo a lógica do sistema político, ou seja, quer acumular o máximo possível de poder, demonstrando alta aversão aos riscos de qualquer ação que possa implicar perdas futuras de poder. Lembremos: a política "enxerga" o mundo com base na diferença poder/não poder. Também lhe interessa gastar a menor quantidade possível de recursos financeiros, pois, quanto maior o volume de dinheiro disponível, mais recursos poderão ser gastos em seus esforços para o alcance e a manutenção na posição de poder de execução (de outras políticas públicas, por exemplo). Uma terceira dimensão levada em conta (literalmente) pelo agente regulador é o que se pode chamar de imagem diante da opinião pública. Quem está em posição de poder e quer se manter lá precisa comunicar aos seus constituintes o máximo grau possível de eficiência na condução dos negócios públicos. Do outro lado, temos o agente regulado, que para os fins desta análise deve ser considerado um agente econômico que utiliza e quer acesso a recursos ambientais em seu processo produtivo. Esse agente decide o que fazer e, sobretudo, como reagir à ação regulatória, com base na lógica econômica, ou seja, quer gerar o máximo possível de lucro e tem alta aversão ao potencial de prejuízo. Para ele, o mundo é visto segundo a diferença lucro/prejuízo. Uma dimensão complementar é a reputacional, isto é, ao agente econômico interessa ser visto positivamente por outros agentes econômicos e, sobretudo, por potenciais clientes.

Na modelagem realizada para o "jogo da regulação ambiental", os dois agentes têm disponíveis duas estratégias: controlar e não controlar. Para o agente regulador, controlar significa aplicar no mundo prático os instrumentos de comando e controle, por exemplo, definir padrões, fiscalizar seu cumprimento e aplicar penalidades no caso de infração. Não controlar significa algo como ter a legislação em vigor à disposição, mas não fiscalizar efetivamente, ou fiscalizar e aplicar penalidades leves. Para o agente regulado, "controlar" significa realizar os investimentos exigidos pelo agente regulador, ou seja, submeter-se à norma de

controle, ao passo que não controlar significa ignorar o comando que lhe foi dirigido pela norma, realizar investimentos aquém dos exigidos ou mesmo adiar ações de controle.

A opção por ambas as estratégias implica correr riscos distintos, cuja magnitude é avaliada em confronto com os respectivos códigos sistêmicos e com as circunstâncias concretas em que as decisões serão tomadas.

Cada decisão estratégica tem recompensas (*payoffs*) diferentes, em virtude da opção do outro agente. Por exemplo, para o agente regulador, decidir forçar ações de controle quando o agente econômico está decidido a investir em sistemas de gestão ambiental traz certa relação de custo-benefício político, traduzida por um valor que representa a "utilidade" política dessa opção, e vice-versa, para o agente econômico. Como a opção de cada um depende da opção do outro, o que temos é um jogo de estratégia. É como o famoso jogo "War" jogado por dois jogadores.

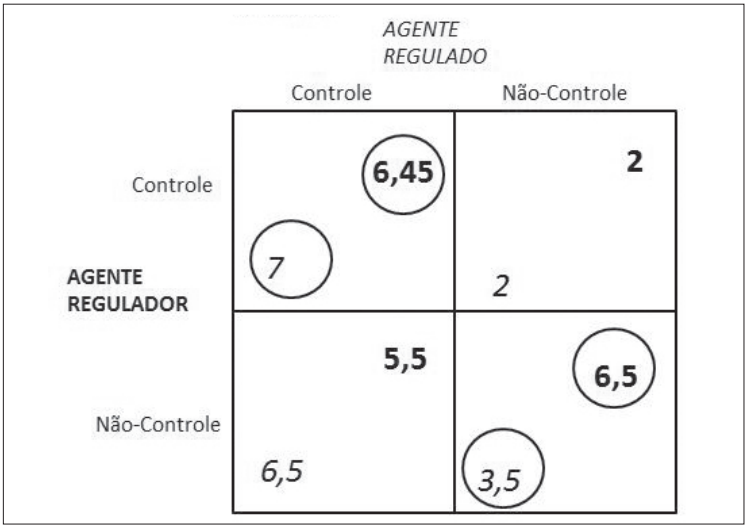
Na prática, o jogo da regulação ambiental descrito acima é muito mais complexo, porque se desenvolve com vários jogadores no mesmo tabuleiro; mas, para fins de análise, o isolamento da interação entre o agente governamental e econômico se mostrou útil para os limites desta reflexão. Afinal, não há como negar o potencial de conflito entre eles, se considerarmos a histórica distância entre as respectivas preferências. É possível que a diferença de preferências entre agentes econômicos e ambientalistas seja maior, mas esse é um outro jogo muito interessante a ser modelado em outra oportunidade. Outro ponto relevante é que as categorias "agente regulador" e "agente regulado" são abstrações que não refletem as diferenças internas e idiossincrasias dos agentes reais em cada um desses polos. Desse modo, a visão de um técnico do sistema de meio ambiente é bastante diferente da visão de um tomador de decisão que ocupa cargo político e, mutatis mutandis, o mesmo ocorre quanto ao agente regulado. Da mesma forma, a resposta do agente

regulador federal pode ser diferente daquela dada por agentes estaduais. A responsividade de um agente pode também variar com o tempo, dependendo de circunstâncias políticas e sociais. Em que pesem esses fatos, a simplificação não é inconsistente com as tendências de responsividade de cada agente, se se observar a experiência internacional ao longo dos últimos 40 anos.

Vejamos os resultados obtidos com a pesquisa e, em seguida, irei propor uma análise crítica. A teoria dos jogos tem utilizado o que se convencionou chamar de matriz de *payoffs* (para representar as diversas combinações de ganhos em virtude das duplas estratégias disponíveis aos dois jogadores. Essa matriz de *payoffs* é de importância decisiva para que possamos descrever interações sociais e predizer os possíveis desfechos das interações.

Eis a que foi obtida com a pesquisa de campo conduzida, considerando-se que os escores do agente regulador estão representados nas partes superiores dos quadrantes e os do agente regulado nas partes inferiores.

**Figura 1 – Matriz de *payoffs* do "Jogo da Regulação Ambiental"**




**Fonte: próprio autor**

O que ela revela? Que *insights* pode nos trazer?

Há dois equilíbrios que provavelmente representam a solução do jogo nas interações reais. Esses equilíbrios ou soluções aparecem claramente nas áreas em que aparecem dois círculos em um mesmo quadrante. Isso significa que os dois agentes podem obter ganhos maiores em conjunto se decidirem coordenar sua ação adotando a estratégia controle/controle (13,45 graus de recompensa, no quadrante superior esquerdo). Mas há outro equilíbrio possível (10 graus de recompensa, para não controle/não controle, no quadrante inferior direito), onde há ganhos individuais menores para o sistema se os dois agentes optarem pela estratégia não controle/não controle, mas, ainda assim, maiores se comparados com a possibilidade de descoordenação. Em termos de tipologia de jogos, temos um típico dilema social, convencionalmente denominado *stag hunt* (caça ao veado).

*Stag hunt* é um jogo que descreve um conflito entre segurança e cooperação social. Outros nomes para ele ou suas variantes incluem "jogo de garantia", "jogo de coordenação" e "dilema de confiança". Jean-Jacques Rousseau descreveu uma situação em que dois indivíduos saem em uma caçada. Cada um pode escolher individualmente caçar um veado (controle, no nosso modelo) ou caçar uma lebre (não controle). Cada jogador deve escolher uma ação sem saber a escolha do outro. Na caça ao veado, o sucesso é muito mais provável se ela for realizada em dupla, ou seja, se houver cooperação de seu parceiro. Porém, um indivíduo pode facilmente caçar uma lebre sozinho, mas uma lebre vale menos que um veado, em termos de proteínas e couro, por exemplo. Em resumo, é mais fácil caçar uma lebre sozinho, mas caçar um veado cooperando, embora mais difícil, traz mais recompensas. A mensagem de Rousseau pode ser traduzida do seguinte modo: viver cooperativamente em sociedade é difícil, mas muito mais útil que viver em isolamento, cuidando de seu interesse particular, embora seja possível sobreviver assim.

Para tentar inferir qual dos dois equilíbrios tem ocorrido na prática da regulação ambiental brasileira, uma variável decisiva deve ser introduzida. Trata-se da expectativa de controle ou disponibilidade para o controle, ou ainda uma avaliação dos precedentes de controle. A variável é decisiva por dois motivos: primeiro porque é indispensável para a avaliação de riscos que cada agente realiza em seus cálculos estratégicos; segundo porque representa a percepção do grau de cumprimento efetivo da norma e da consequente possibilidade de sanção.

Com a introdução dessa variável, a matriz de *payoff* se altera para um único equilíbrio, infelizmente, mas não surpreendentemente, localizado no canto inferior direito. Não controlar passa a ser a melhor estratégia para os dois jogadores. Isso se deve à percepção da falha regulatória que os dados acima comprovam. Em outras palavras, o agente regulado está convencido de que o agente regulador não tem condições institucionais de promover o adequado monitoramento, fiscalização e aplicação de penalidades, dadas as limitações estruturais e orçamentárias. Assim, o agente regulado aposta que o sistema de governança não vai atuar na fiscalização do cumprimento de normas e prefere adiar ou regatear investimentos em controle. E, se o agente regulado não controla, é melhor para o agente regulador não insistir no controle...

Do ponto de vista mais amplo da teoria dos sistemas, a prevalência do equilíbrio na estratégia não controle pode ser explicado se considerarmos que a contínua autoprodução (autopoiese) dos subsistemas econômico e político fica assegurada a curto prazo, pois o não controle implica menores investimentos e, ao mesmo tempo, menores custos políticos. A internalização dos custos das externalidades negativas (pagar pelo controle e evitar que o prejuízo seja arcado pela sociedade) não é um bom negócio para quem tem de competir hoje num mercado internacional altamente oscilante (vamos lembrar que o Brasil é

player no mercado de *commodities* agrícolas e minerais) nem para quem tem de disputar novas eleições em no máximo quatro anos.

Recorrendo à tipologia dos jogos, a introdução da expectativa de capacidade regulatória transforma o jogo da regulação do tipo *stag hunt* (em que dois equilíbrios são possíveis) em um "dilema do prisioneiro" (em que existe um único equilíbrio). Diversamente do *stag hunt*, no dilema do prisioneiro, apesar do fato de a cooperação entre os dois jogadores trazer ganhos maiores para ambos, o único equilíbrio (de Nash) se dá quando os dois jogadores decidem ganhar menos individualmente. Em outras palavras, um equilíbrio ineficiente, ao se considerar que ambos poderiam ganhar mais em conjunto.

Se pensarmos fora da caixa, aqui, literalmente fora da matriz e adotarmos o ponto de vista da sociedade e sobretudo das gerações futuras, concluiremos que o dilema em que nos encontramos é fatal. Para seguir na busca de padrões identificados pela teoria dos jogos, podemos dizer que o exercício realizado aponta que estamos em meio ao perigoso jogo nomeado "tragédia dos comuns". A tragédia dos comuns difere do dilema do prisioneiro no fato de que nela vários jogadores interagem ao mesmo tempo (no nosso exemplo, diversos agentes econômicos e reguladores, o que é bem mais perto do mundo real). Tal interação se dá na utilização de bens de uso comum (*common pool resources*). Esse é precisamente o caso dos recursos ambientais, como, aliás, reconhece a própria Constituição Brasileira ao se referir ao meio ambiente como um "bem de uso comum do povo". O traço comum entre o dilema dos prisioneiros e a tragédia dos comuns é que em ambos os padrões de interação social existe grande tentação para não cooperar (você controla/eu controlo) e aumentar os ganhos individuais, ainda que a colaboração retorne melhores resultados ao sistema social, portanto, aos próprios jogadores. O resultado: a tragédia coletiva.

Como nas obras gregas clássicas, agente regulador e regulado estão todos juntos "correndo para o fundo" sem saber exatamente que quanto mais agem de acordo com seus interesses próprios de curto prazo, mais atraem sobre si um destino nefasto.[10]

### 3.2 As funções de resolução de conflitos (S2, Judiciário) e de auditagem (S3,* fiscalização/ Ministério Público)

A função de regulação tenta evitar oscilações intensas no sistema social ao encaminhar conflitos em direção a uma distribuição equitativa de recursos. Entretanto, se ela não consegue absorvê-los, mantendo-os dentro de um limite tolerável (vamos lembrar que conflitos nem sempre são negativos, mas podem sinalizar possíveis ajustes necessários), outra "parte" do sistema deve fazê-lo. No caso da política ambiental brasileira, essa função de resolução de conflitos não absorvidos pela função regulatória é exercida pelo Judiciário.

Desde a década de 1980, a legislação brasileira criou mecanismos de acionamento do Poder Judiciário para a proteção ambiental que foram constitucionalizados em 1988, mudança de *status* que ampliou a relevância dessas ações no cenário jurídico e político nacional. Dois desses mecanismos se destacam: a ação civil pública e a ação popular. Esta última atribui a qualquer cidadão o poder de pedir ao Judiciário que anule atos lesivos ao meio ambiente cometidos por autoridades regulatórias, como, por exemplo, uma licença ambiental que não promova o adequado controle de atividade causadora de poluição ou degradação. A ação civil pública legitima o próprio estado, os agentes públicos fiscalizadores do cumprimento da lei (Ministério Público) e as organizações não

10 Para um aprofundamento sobre a "tragédia dos comuns" e as possibilidades de romper os padrões ineficientes e evitar resultados desastrosos, remeto o leitor ao artigo de Barssuto e Ostrom (2008). Destaco o papel do diálogo na resolução desse dilema social.

governamentais a pedir não apenas a anulação de atos mas a condenação a qualquer obrigação necessária à proteção do meio ambiente, além da indenização por eventuais danos já cometidos.

Dados estatísticos sobre a propositura dessas ações não puderam ser identificados no âmbito desta reflexão, mas, de modo geral, pode-se dizer que desde a constitucionalização da proteção ao meio ambiente a judicialização dos conflitos ambientais se intensificou significativamente.

A despeito das dificuldades de se encontrarem dados sobre a atividade jurisdicional envolvendo questões ambientais, um número absolutamente relevante sobre o Judiciário brasileiro e a sua capacidade de cumprir a função decisória são os mais de 80,1 milhões de processos[11] que hoje aguardam decisão, o que demonstra que o Judiciário enfrenta a sua própria crise estrutural.

A questão relevante aqui é que, em contraste com o Ministério Público (função de auditagem), órgão cuja atuação será analisada ainda neste tópico e que se estruturou adequadamente do ponto de vista de recursos humanos, gerenciais e estratégicos para o cumprimento de sua missão de fiscal da lei ambiental, o Judiciário não passou por reforma com semelhante magnitude, ainda que em alguns estados e em algumas divisões da Justiça Federal existam varas especializadas em meio ambiente.

Como efeito da inexistência da especialização em conflitos ambientais, é comum encontrar juízes que se veem na difícil tarefa de decidir ao mesmo tempo causas envolvendo Direito de Família, Comercial, do Consumidor, Criminal e também sobre tantas outras políticas públicas, como por exemplo o altamente conflituoso (e judicializado) direito à saúde. O grande problema dessa variação de assuntos a serem decididos é que ela impede que se desenvolva uma cultura judiciária específica e consistente

11 Dados do relatório Justiça em números (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2018, p. 73)

para a solução de conflitos ambientais. Muitas vezes, critérios que funcionam adequadamente para a decisão de outros tipos de conflito são aplicados por analogia às questões ambientais, sem que se avaliem as diferenças estruturais entre os problemas envolvidos, o que acontece sobretudo quando se transportam critérios aplicados à solução de controvérsias de direito privado para aquelas que envolvem direitos difusos.

Por outro lado, a judicialização de conflitos ambientais envolve, na maioria das vezes, a difícil comprovação do chamado "nexo de causalidade", uma exigência *sine qua* da legislação nacional a respeito da responsabilidade por danos ao meio ambiente. A matéria ultrapassa, por óbvio, os limites da Ciência do Direito e os juízes ficam na dependência de peritos capazes de estabelecer a relação causal entre um dano e o seu correspondente agente. Como o Judiciário não dispõe de um corpo técnico próprio capaz de esclarecer esses aspectos de natureza factual que, mesmo entre *experts*, são suscetíveis de muita disputa, o caminho natural tem sido recorrer aos setores técnicos dos agentes reguladores. Aqui se pode perceber uma perniciosa realimentação positiva (ou confirmatória) que aumenta o risco de desestabilização do sistema de governança ambiental, como num círculo vicioso em que os agentes reguladores – que mal conseguem cumprir suas atribuições legais, encontrando-se, no mais das vezes, sobrecarregados com o grande número de licenças a serem analisadas e as correspondentes fiscalizações – têm de despender tempo e energia para auxiliarem o Judiciário na decisão dos conflitos, o que, por sua vez, aumenta o déficit regulatório. Como as determinações dos juízes não podem ser descumpridas, sob pena do cometimento de crime, o Judiciário acaba por deter o que se chama de "poder de agenda" em face dos órgãos ambientais, que ficam restringidos na determinação de suas prioridades de ação.

Não bastassem esses problemas, ainda é preciso mencionar que o Judiciário, ao decidir uma questão de política pública ambiental, o faz sem uma visão global do impacto de suas

decisões relativamente a outras políticas públicas, de modo que as obrigações determinadas contra os poderes públicos podem significar uma alocação ineficiente de recursos escassos. Esse é o caso, por exemplo, da disposição adequada de resíduos sólidos urbanos em pequenos municípios em que prefeituras são obrigadas a investir em aterros sanitários caros, que podem não trazer ganhos correspondentes, em prejuízo de investimentos na área de saneamento básico ou mesmo na de educação.

Para agravar o quadro, quando não recorrem aos técnicos dos órgãos reguladores, as decisões judiciais podem impor soluções tecnológicas que nem sempre são as recomendáveis ao se avaliar a custo-efetividade, de modo que uma bem-intencionada decisão pode culminar em resultados negativos inesperados.

Como se vê, em que pese a crescente consciência ambiental formada no Judiciário brasileiro, também aqui (como em todas as demais funções) há limitações a serem superadas, de modo sistêmico, pelo aprimoramento dos canais de interação do Judiciário com os agentes reguladores incumbidos constitucionalmente da implementação da política nacional de meio ambiente, bem como com os formuladores de tais diretivas. Vale lembrar: a atividade jurisdicional responde a provocações e somente é disparada quando há uma falha regulatória que a antecede.

Outra alternativa para a resolução de conflitos não absorvidos pela função regulatória criada pela Constituição de 1988 tem sido amplamente utilizada. Trata-se da atuação do Ministério Público, que tem poderes para fiscalizar o cumprimento das leis por parte dos agentes reguladores, exercendo assim a função de "auditagem" da implementação concreta da política nacional de meio ambiente e de recursos hídricos. O Ministério Público (Federal e Estadual) tem, por sua vez, duas possibilidades de ação: a propositura de ações civis públicas, para obter uma sentença do Judiciário, e a instauração de inquéritos civis ou penais, para apuração das condições factuais dos danos ao meio

ambiente como elemento de suporte à decisão de propor ações, com a possibilidade de realizar negociações diretamente com poluidores. Quanto à propositura de ações, o Ministério Público é responsável por grande parte das ações civis propostas no País, tendo se tornado ator relevante da cena ambiental. Esse fato se deve ao que pode ser chamado de "transferência dos custos processuais" especialmente por parte das ONGs, que, no mais das vezes, não possuem recursos financeiros suficientes para pagarem advogados e técnicos necessários para obterem êxito nas ações, ainda que, por lei, os custos processuais não sejam delas cobrados. O Ministério Público tem contribuído dessa forma para a garantia do acesso à justiça ambiental no Brasil. Muito mais significativa que as disputas judiciais, no entanto, é a resolução de conflitos via negociação com os poluidores e agentes reguladores, pois os chamados termos de ajustamento de conduta são formas comuns de se resolverem conflitos.

Contudo, em que pese a inegável ampliação da capacidade resolutiva alcançada pela atuação do Ministério Público, o risco que o sistema de governança corre aqui é de que ele se substitua aos órgãos reguladores, que se tornarão, assim, cada vez mais frágeis. Se essa substituição se tornar a regra, fica a pergunta: quem regulará o regulador? Por outro lado, é bom que se frise: a tendência da transferência da função regulatória se dá em virtude de uma espécie de vácuo na regulação, e o pior dos cenários é um sistema de governança em que a função de regulação é desenvolvida de modo ineficiente e insatisfatório.

É preciso registrar ainda a participação dos tribunais de contas (e das casas legislativas no exercício da função fiscalizatória) na checagem da efetividade das normas, por meio de auditorias que se destinam a avaliar a custo-efetividade das políticas públicas. O sistema só tem a ganhar com a ampliação dessas atividades se elas incluírem como critério de aprovação de contas dos governantes a variável ambiental, sobretudo se o fizerem de maneira articulada com o Ministério Público.

## 3.3 A função de adaptação (S4, Legislativo)

Pode-se considerar que as funções regulatórias, de resolução de conflitos e de auditagem têm foco nos conflitos que ocorrem aqui e agora, operando, portanto, quando eles já se manifestaram. A viabilidade de um sistema de governança depende em grande medida da capacidade de esse tipo de operação ser realizado o mais eficientemente possível, mas existe um outro eixo que deve ser analisado. Ele se refere ao futuro e não ao aqui e agora. Quais são os cenários futuros para o uso dos recursos ambientais num país e o acesso a eles? O que deve ser feito agora para que haja viabilidade em 30 ou 40 anos? E em 100 anos?

A definição dos rumos a serem seguidos depende de uma avaliação de cenários, avaliação que tem de ser feita em contato direto com o ambiente que envolve o sistema de governança, ou seja, a sociedade. Daí porque é o Legislativo, em sua condição de representação das forças políticas, econômicas, sociais e culturais, quem assume a função de antecipação fundamental à adaptação do sistema de governança, ao estabelecer políticas a serem implementadas pelos órgãos de regulação.

A produção de leis que se referem à questão ambiental abrange todos os recursos ambientais relevantes no país ao longo de mais de trinta anos, de modo que não se pode registrar anomias significativas. A opção legislativa brasileira foi a de não sistematizar em uma só norma todos os aspectos da política de meio ambiente nacional e em decorrência temos a dispersão delas em várias leis, o que implica o risco de conflito (antinomias) entre elas. Como o Brasil é uma Federação de estados e municípios, as leis federais se restringem a determinar normas gerais que são complementadas pelos demais níveis da federação, no que se chama de distribuição concorrente de competência legislativa que, a sua vez, contribui para um aumento significativo de leis em vigor, que passam a ter como fonte três níveis políticos distintos, o federal, o estadual

e o municipal. A articulação entre as normas nem sempre é evidente e cabe ao Judiciário arbitrar eventuais incongruências quanto ao âmbito de aplicação.

Um efeito decorrente desse sistema é a potencial proliferação excessiva de leis, que pode ser caracterizada como verdadeira "poluição normativa", pois nem sempre a maior quantidade de leis implica maior proteção ambiental, podendo inclusive contribuir para o aumento da insegurança jurídica quanto à aplicação de normas. Outro efeito do excesso de leis é o aumento dos custos, em sentido amplo, com sua interpretação, tais como o tempo despendido para se fixar qual lei incide no caso concreto, a contratação pelos agentes privados e a alocação pelos agentes públicos de advogados *experts* em matéria ambiental para debater as condições de seu cumprimento, sobretudo se se pensar que as legislações tendem a utilizar linguagem ambígua e contraditória e a conter brechas interpretativas.

Em outro nível de análise, com a redemocratização do País em 1988, o processo legislativo brasileiro ganhou canais de participação popular, como a iniciativa popular para as leis. Na área ambiental, destaca-se a aprovação pelo Estado de Minas Gerais da Lei 23.291/2019, baseada em um projeto de lei de iniciativa popular.

Com relação ao contato dos corpos legislativos com o ambiente do sistema de governança, ou seja, a sociedade, esta não é a oportunidade adequada para se aprofundar no ponto, mas não se pode deixar de registrar que a democracia representativa enfrenta, no Brasil, a mesma crise que experimentam outras partes do mundo,e os mecanismos de promoção da máxima identidade possível entre representantes e representados são da mais alta prioridade não só para a política ambiental, mas também para todas as demais.

Não obstante, o País tem conseguido garantir o influxo das mais diversas preferências no processo legislativo, de ambientalistas a de setores produtivos, o que, de acordo com os pressupostos

expostos nesta reflexão, pode significar aumento das tensões e conflitos, o que, como se descreveu, não deve ser tomado, em absoluto, como algo a ser evitado, mas absorvido positivamente por todo o sistema de governança.

As alterações promovidas no Código Florestal são evidência desse processo, uma vez que se observou um debate intenso que conseguiu captar a atenção de grande parte da sociedade por meio de campanhas na internet e na televisão, numa rara oportunidade em que a agenda ambiental alcançou níveis elevados de repercussão social e política.

O resultado dessa alteração legislativa segue controvertido, pois as opções normativas adotadas envolveram alteração no regime protetivo anterior e a anistia de multas a infratores, controvérsias que se tornaram objeto de controle de constitucionalidade diante do Supremo Tribunal Federal. Do ponto de vista sistêmico, a judicialização da política ambiental via controle de constitucionalidade representou uma transferência de nível decisório do Legislativo ao Judiciário, repetindo o mesmo padrão de deslocamento de funções observado a partir das falhas regulatórias.

### 3.4 A Função identidade (S5, Poder Constituinte/ controle de constitucionalidade)

O exemplo do controle de constitucionalidade do Código Florestal no Supremo Tribunal Federal é ideal para se analisar o último sistema da governança ambiental brasileira, qual seja, a construção de uma identidade para a política ambiental no País. Tal identidade não "surge do vácuo", mas é constantemente criada e recriada por decisões tomadas para resolver conflitos entre necessidades atuais – tratadas pelas funções regulatória (Executivo), decisória (Judiciário) e de auditagem (Ministério Público) – em face das necessidades futuras, identificadas pelo sistema de antecipação (Legislativo). Tais decisões de natureza

identitária são baseadas em valores formados na tradição cultural e política e, ao mesmo tempo, buscam atualizá-los diante de novas circunstâncias surgidas com o passar do tempo.

A base valorativa sobre a qual a identidade de sistemas de governança é (re)construída e os limites quanto a possíveis alterações estruturais são previstos por normas constitucionais. Nesse contexto, pode-se afirmar que a Constituição Brasileira prescreveu a forma democrática de exercício do poder político com a mais ampla participação social possível como a estrutura que sustenta todas as políticas públicas. Ao mesmo tempo, converteu em obrigações jurídicas vinculantes novas demandas da sociedade surgidas no final do Século XX . É em função desse movimento que a questão ambiental alcançou *status* constitucional e a atuação do Estado nessa área passou a ser programada a partir da "lei das leis", ou seja de uma metanorma que exerce supremacia sobre todas as outras integrantes do sistema jurídico.

Sem se aprofundar nos detalhes de Direito Constitucional brasileiro, pode-se afirmar que o artigo 225 da Constituição, inserido entre as disposições que tratam da ordem social, é bastante abrangente e normatiza os aspectos estruturais da política ambiental no País. Alguns autores chegam a inferir das normas constitucionais a existência de um Estado de Direito Ambiental.

Em síntese, a Constituição reconhece que o meio ambiente ecologicamente equilibrado tem caráter de direito fundamental, constituindo todos os brasileiros e brasileiras, independente de posição social ou do vínculo estabelecido por um fato, como titulares de tal direito. Nesse enquadre, a doutrina e a jurisprudência ambiental concluem pela natureza jurídica transindividual e difusa desse direito. Isso permite, por exemplo, que uma organização não governamental que opera com base territorial em um dos estados da Federação possa propor ações para a proteção de elementos ambientais em qualquer lugar do País. O reconhecimento do

caráter fundamental do direito ao meio ambiente é da mais alta relevância, pois permite que ele possa colidir com outros direitos fundamentais nas mesmas condições de força jurídica. Assim, um conflito envolvendo, por exemplo, o direito à propriedade e a proteção ao meio ambiente não pode ser solucionado em benefício de qualquer deles *in abstractu*, isto é, considerados apenas aspectos normativos, mas deve ser resolvido diante dos aspectos concretos de cada caso, sendo que a decisão em favor de um tem de significar o mínimo de prejuízo ao outro.

A norma constitucional atribui ao meio ambiente a natureza de um bem de uso comum do povo, como anteriormente mencionado, e reconhece que esse bem se equilibra dinamicamente. A conversão dessa comunicação proveniente do sistema científico, em especial da ecologia, em comando jurídico determina que se possa usar e ter acesso a recursos ambientais, desde que a intervenção social e econômica respeitem essa condição de equilíbrio e se dê dentro de limites que não ultrapassem a capacidade de suporte dos distintos ecossistemas existentes no País.

Outro elemento de destaque é a relação que a norma constitucional estabelece entre a proteção ambiental e o direito à vida, ao dispor que a proteção ao meio ambiente é essencial à sadia qualidade de vida. Tem-se aqui um comando para que os indicadores socioeconômicos que medem o desenvolvimento econômico nacional considerem necessariamente os aspectos ambientais. Em outras palavras, a qualidade ambiental é fator constitutivo do padrão de desenvolvimento que norteará toda a ação governamental.

Quanto ao papel do Estado, a Constituição impõe a regulação governamental como obrigatória, determinando competências básicas a serem desenvolvidas pelo sistema regulatório. As obrigações estatais podem ser sintetizadas da seguinte forma: a exigência de estudos ambientais prévios à instalação de atividades causadoras de significativa degradação ambiental, proteção à

biodiversidade nos níveis genético, de espécies e de ecossistemas, a responsabilização civil, penal e administrativa dos poluidores e a recuperação de áreas degradadas. Em paralelo à atuação governamental, a Constituição atribui à sociedade o dever de defender e de preservar o meio ambiente, de modo que a atuação governamental não exclui – e na verdade pressupõe – a participação da sociedade, tema que será tratado adiante.

Por último, tanto a atuação governamental quanto a social devem dirigir-se à garantia do uso e acesso aos recursos ambientais pelas presentes e futuras gerações. Tal comando, combinado com o contido no inciso VI, art. 170, converte em obrigação constitucional o princípio do desenvolvimento sustentável e determina que o sistema econômico se desenvolva dentro de limites ecossistêmicos.

É com base nesse conjunto de valores, convertidos em princípios, por sua vez convertidos em comandos jurídicos, que uma identidade do sistema de governança ambiental pode ser constituída. Tal identidade, contudo, não se forma senão a partir de decisões de conflitos que tratam da relação adequada entre a satisfação de necessidades atuais e futuras, de modo a garantir a sustentabilidade da sociedade no eixo do tempo. Em outras palavras, a identidade do sistema de governança ambiental pode e deve estar baseada em reflexão conceitual, mas é forjada na interação concreta desse sistema com sociedades e ecossistemas. A prova dos nove identitária é a reação do sistema de governança ao mundo real.

Nesse sentido, o controle de constitucionalidade é a operação por excelência de formação da identidade do sistema de governança ambiental. Por meio dele validam-se ou invalidam-se alterações promovidas no e pelo sistema político, em especial pelo Poder Legislativo.

Como toda identidade, a do sistema de proteção do meio ambiente deve ser dúctil, de modo a permitir a alteração de estruturas para adaptação às circunstâncias cambiantes e imprevisíveis da sociedade e do meio ambiente e, ao mesmo

tempo, impedir a alteração dos propósitos sistêmicos, afetando o nível da organização, ou seja, o centro do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. A cristalização de modelos, instrumentos, processos e relações institucionais pode significar respostas repetitivas e desadaptadas ao que é exigido pelo entorno social e ecossistêmico. Por isso, é importante, por um lado, que o órgão de controle de constitucionalidade encampe a difícil tarefa de atualização constante da expressão do poder constituinte originário em face da manifestação de uma sociedade aberta de intérpretes da constituição que opera aqui e agora. Por outro lado, é importante reconhecer que a variação constante de modelos, instrumentos, processos e relações institucionais pode produzir uma turbulência no sistema de proteção ambiental tão intensa que este simplesmente não tenha condições de produzir os efeitos regulatórios desejados. O paradoxo aqui pode ser traduzido pela expressão "mudar para não mudar".

Ainda tendo em conta a ductibilidade inerente à formação da identidade do sistema de governança ambiental, é importante destacar que a hermenêutica das normas constitucionais de proteção ao meio ambiente deve reconhecer a necessidade de extração de princípios do texto dos dispositivos do art. 225. Tal fato permite que a verificação da congruência de normas infraconstitucionais seja feita a partir de decisões que reconheçam a constitucionalidade de múltiplos comportamentos regulatórios, desde que representem aquisições evolutivas em direção ao desenvolvimento sustentável, mas nunca dele se afastando ou, em outras palavras, promovendo retrocessos.

De outro lado, é de importância capital que o órgão de controle de constitucionalidade reconheça que suas decisões sobre a validação ou invalidação de leis e políticas públicas ambientais precisam ser constantemente avaliadas à luz dos efeitos que geram na sociedade e nos ecossistemas. Assim, novas decisões em sede de controle de constitucionalidade devem levar em consideração os efeitos de decisões pretéritas, de modo a se

estabelecer uma circularidade constante, sempre com foco nos impactos das decisões quanto ao atingimento do desenvolvimento sustentável. Em outras palavras, o controle de constitucionalidade deve aprender com o controle de constitucionalidade.

## 4. CONCLUSÃO: REFLETINDO REFLEXÕES

Gostaria de fazer algumas observações finais sobre as reflexões realizadas. A conclusão que se pode tirar da análise feita sobre os distintos sistemas que compõem a governança ambiental brasileira é assim resumida: problemas complexos demandam soluções complexas. Dela decorre a seguinte: para se enxergar a complexidade de problemas e de possíveis respostas, é necessária uma *episteme* adequada.

Com efeito, é preciso reconhecer a necessidade de uma mudança paradigmática. De modo geral, as conquistas epistemológicas da modernidade precisam ser mantidas, porém, ampliadas. Onde o método que prescreve a redução, a disjunção e a linearidade falha, há de haver um outro caminho que promova o trânsito entre os campos do conhecimento e reconheça que fenômenos são gerados a partir da conexão entre partes e que efeitos retroagem sobre causas. Um novo paradigma que não reduza nem separe, mas diferencie e junte. Um novo paradigma que reconheça que a ordem convive com a desordem para a criação contínua do novo (vale lembrar que o conflito, entendido como desordem, cumpre uma função social). Um novo paradigma baseado na razão, mas não em racionalizações[12] fechadas em

12 Edgar Morin (1984, p. 83, tradução nossa) aponta a seguinte diferença entre racionalidade e racionalização: "A racionalização é uma lógica fechada e insana que acredita que pode ser aplicada ao real e, quando o real se recusa a aplicar a essa lógica, é negado ou é introduzido um fórceps para obedecer, esse é o sistema do campo de concentração. A racionalização é insana e, no entanto, tem os mesmos ingredientes que a razão. A única diferença é que a razão deve ser aberta e aceitar, reconhecer, no universo, a presença do não racionalizável, isto é, a parte do desconhecido ou a parte do mistério.".

dogmas e sim abertas à convivência de distintas lógicas. Um novo paradigma que reconheça que o mundo não é completamente previsível, mas que abrace a incerteza e até mesmo a aleatoriedade.

Essa foi a intenção desta reflexão. Em outras palavras, a contribuição dada à avaliação de políticas públicas centrou-se na aplicação de um modelo que diferencia funções, ao mesmo tempo em que procura perceber as interações e impactos entre elas, de modo a se alcançar viabilidade.

A percepção complexa de um problema complexo empreendida nos conduz a duas conclusões gerais. A primeira valida a premissa de que a governança ambiental emerge da interação de várias funções ou sistemas. A segunda reconhece que a cada disfunção potencial ou concreta identificada na análise (como diferenciação) do sistema de governança ambiental mencionada no item 3 não corresponde uma única ação capaz de conduzir a uma única solução. Ao contrário, as falhas devem ser objeto de soluções multidimensionais que ainda estão por emergir e que serão encontradas no curso de caminhos diferentes dos que temos seguido até aqui. Agimos baseados nas circunstâncias e condições presentes e nossa ação aqui e agora alterarão condições e circunstâncias futuras. O caminho é criado à medida que caminhamos. Não há determinismo, mas incerteza constante com a qual o pensamento complexo nos convida a conviver.

## REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Ana Carolina Cavalcanti de. Movimentos sociais, sistema jurídico e imunização da sociedade. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI/UNINOVE, 22., 2013, São Paulo. **[Anais]**. São Paulo: Uninove, 2013. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=22935fba49f7d80d. Acesso em: 13 abr. 2015.

ALVES, Paulo Roberto Ramos. Conflitos sistêmicos e a procedimentalização do conhecimento jurídico. **(Re)Pensando o Direito,** Ijuí, v. 1, n. 1, jan./jun. 2011.

BASURTO, Xavier; OSTROM, Elinor. **Beyond the tragedy of the commons**. Disponível em: https://dlc.dlib.indiana.edu/dlc/bitstream/handle/10535/4506/W08-25_Basurto_Ostrom_Beyond_the_Tragedy.pdf?sequence=1. Acesso em: 6 set. 2019.

CARTER, Neil. **The politics of the environment ideas, activism, policy.** Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2018:** ano-base 2017. Brasília: CNJ, 2018.

HORTA, Augusto Henrique Lio. Potencialidades da utilização da mediação de conflitos como instrumento da política nacional de meio ambiente: uma abordagem sistêmica. *In:* CONGRESSO BRASILEIRO DE AVALIAÇÃO DE IMPACTO, 2., 2014, Ouro Preto. **Anais do 2º Congresso Brasileiro de Avaliação de Impacto.** Outro Preto, MG: Universidade Federal de Ouro Preto, Escola de Minas, 2014.

INSTITUO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. **Relatório de Qualidade do Meio Ambiente – RQMA:** Brasil 2013. Brasília: Ibama, 2013.

MORIN, Edgar. El paradigma de complejidad. _____. **Ciencia con consciencia.** Barcelona: Anthropos Editorial del Hombre, 1984. Disponível em: http://www.pensamientocomplejo.org/docs/files/MorinEdgar_Introduccion-al-pensamiento-complejo_Parte2.pdf. Acesso em: 1 jul. 2019.

PASCAL, Blaise. **Pensamentos.** Disponível em: http://www.ebooksbrasil.org/eLibris/pascal.html. Acesso em: 04 set. 2019. Ebook.

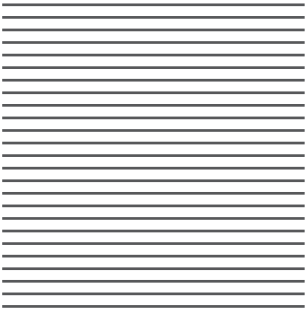
SALAZAR, Angela Maria Espinosa et al. **A complexity approach to sustainability:** theory and application. London: Imperial College Press, 2011.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Governance for sustainable human development.** New York: UNDP Policy Document, 1997

# APONTAMENTOS SOBRE OS CRÉDITOS ADICIONAIS AO ORÇAMENTO: SUPLEMENTARES, ESPECIAIS E EXTRAORDINÁRIOS

Antônio José Calhau de Resende*

*Mestre em Direito Administrativo pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Consultor legislativo da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Professor da Escola do Legislativo.



## 1. INTRODUÇÃO

As despesas e os gastos do poder público estão intimamente relacionados com a execução das políticas públicas, que abrangem os programas de ação governamental em diversos setores (saúde, educação, assistência social, saneamento básico, segurança pública etc.). Todos os gastos realizados pelo Estado devem constar nas normas orçamentárias, sendo inadmissível a criação de despesa sem dotação específica.

Não obstante a iniciativa privativa do Executivo para a apresentação de projetos orçamentários (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual), cabe ao Legislativo a discussão, votação e aprovação dessas matérias de grande relevância para o Estado e a sociedade. Assim, a autorização para a realização de gastos e investimentos está condicionada à manifestação prévia e favorável do órgão de representação popular. Este, no escopo de aperfeiçoar as normas orçamentárias e aproximá-las da realidade social, realiza audiências públicas para debater o assunto com os cidadãos e estabelecer as prioridades para a concretização das políticas governamentais.

Como corolário da função legislativa, que é típica do Parlamento, cabe a este apresentar emendas aos projetos orçamentários, observados os limites fixados na Constituição da República (pertinência temática e vedação do aumento da despesa prevista, salvo comprovação da origem dos recursos). Tal fato atesta a importância do Legislativo no ciclo orçamentário e

na definição das políticas do governo no que tange à prestação de serviços públicos, à realização de obras públicas e investimentos, enfim, um complexo de atividades preordenadas à satisfação das necessidades coletivas e à promoção do bem-estar social.

Ocorre, todavia, que a lei orçamentária, instrumento de planejamento de receita e despesa do Estado, pode conter dotações insuficientes para a execução de determinada política pública ou ser omissa em relação a outra atividade, o que acarreta a abertura de créditos adicionais. No primeiro caso, está-se diante dos créditos suplementares e, no segundo, dos créditos especiais. Além disso, há situações excepcionais, como guerra, comoção intestina e calamidade pública, as quais exigem medidas imediatas do poder público para a solução de problemas imprevisíveis, fato que justifica a abertura de créditos extraordinários, desde que respeitadas as diretrizes constitucionais e legais que norteiam a edição de atos dessa natureza.

O objetivo deste trabalho é analisar os pressupostos constitucionais e legais para a abertura dos créditos adicionais, estabelecer as diferenças entre eles, cotejá-los com as políticas públicas e destacar a importância do Legislativo para garantir a legitimidade desses créditos.

## 2. PLANO PLURIANUAL, LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS E LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

Dentro do universo normativo, extremamente abundante no Brasil em razão de nossa cultura política de produzir Direito, destacam-se em importância as leis orçamentárias, que preveem as políticas públicas a serem implementadas pelo Estado no intuito de realizar os direitos sociais assegurados na Constituição.

Ao analisar os créditos adicionais, que pressupõem evidentemente o orçamento aprovado, não se poderia deixar

de fazer uma referência, embora sucintamente, às três peças orçamentárias de suma relevância: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), todas previstas explicitamente na Carta Magna Brasileira. O Plano Plurianual (PPA) é uma lei ordinária que estabelece, de forma regionalizada, diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as referentes aos programas de duração continuada (art. 165, § 1º, CF). Trata-se de um instrumento de planejamento de médio prazo, com vigência por quatro anos, dos quais três no governo em que for aprovado e um ano no governo seguinte. Essa lei serve de parâmetro para a elaboração da LDO e da LOA. O projeto de lei que dispõe sobre o PPA será encaminhado ao Legislativo até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção do chefe do Poder Executivo até o encerramento da sessão legislativa, nos termos do art. 35, § 2º, I, do ADCT da Constituição da República.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) também é uma lei ordinária que abarca as metas e as prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orienta a elaboração da lei orçamentária anual, dispõe sobre as modificações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (§ 2º do art. 165). Deverá integrar a LDO, para o exercício a que se refere e, pelo menos, para os dois exercícios subsequentes, anexo com previsão de agregados fiscais e a proporção dos recursos para investimentos a serem alocados na lei orçamentária anual para a continuidade daqueles em andamento, nos termos do § 12 do art. 165, introduzido pela Emenda à Constituição da República nº 65.

O projeto da LDO será encaminhado ao Legislativo até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa (§ 2º do art. 35 do ADCT). De acordo com o art. 4º, I, da Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade

Fiscal – LRF), a LDO deverá dispor também sobre: equilíbrio entre receitas e despesas; critérios e forma de limitação de empenho (compromisso de pagamento); normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos orçamentários; e outras condições com exigência para transferência de recursos a entidades públicas e privadas.

A Lei Orçamentária Anual (LOA) é uma lei ordinária que fixa a despesa e estima a receita. Nos termos do § 5º do art. 165 da Constituição Nacional, esta lei abrange:

> I – o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público;
>
> II – o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;
>
> III – o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público (BRASIL, 1988).

O art. 5º da LRF prescreve que o projeto da LOA conterá demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos do Anexo de Metas Fiscais; será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e as despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia e das medidas de compensação à renúncia de receitas e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado; e conterá reserva de contingência (dotação não destinada a determinado órgão, unidade orçamentária, programa ou categoria econômica).

O projeto da LOA será enviado ao Legislativo até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro (22 de agosto) e devolvido à sanção do chefe do Poder Executivo até o encerramento da sessão legislativa.

Essas disposições constitucionais atinentes aos prazos para remessa ao Parlamento e a necessária devolução dos projetos orçamentários para sanção do Executivo prevalecerão até a promulgação da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I, da Carta Magna, e vinculam todos os entes da federação brasileira. Todavia, a Lei Complementar nº 101, de 2003, que regulamentou o preceito constitucional em referência, foi omissa quanto aos prazos para a remessa e a devolução dos projetos orçamentários. O art. 6º da citada lei, vetado pelo Executivo, limitou-se a estabelecer que, se o orçamento não for aprovado a tempo, sua programação poderá ser executada até o limite de dois doze avos do total de cada dotação.

Ressalte-se que a LOA não poderá conter dispositivo que não esteja relacionado com a previsão da receita e a fixação da despesa. As exceções abrangem a autorização para a abertura de créditos suplementares e a contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, na forma da lei (§ 8º do art. 165). O projeto da LOA deve ser elaborado de forma compatível com o PPA, com a LDO e com a Lei de Responsabilidade Fiscal. Esta também proíbe explicitamente consignar na lei orçamentária crédito com finalidade imprecisa ou com dotação ilimitada (§ 4º do art. 5º).

A Emenda à Constituição da República nº 100 trouxe uma inovação no tocante à execução das programações orçamentárias, nos termos do § 10 do art. 165. Este dispositivo estabelece que a administração tem o dever de executar tais programações, adotando os meios e as medidas necessários, com o objetivo de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade. Todavia, essa regra está sujeita a algumas restrições introduzidas pela EC nº 102, de 2019, a qual introduziu o § 11 no mencionado art. 165, entre

outras alterações. Assim, a obrigação de executar o orçamento subordina-se ao cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de despesas e não impede o cancelamento necessário à abertura de créditos adicionais; não se aplica nos casos de impedimentos de ordem técnica devidamente justificados; e aplica-se exclusivamente às despesas primárias discricionárias, nos termos da LDO.

Essas regras relacionadas ao dever de executar as programações orçamentárias aplicam-se exclusivamente aos orçamentos fiscal e da seguridade social da União, com fulcro no § 13 do art. 165, introduzido pela EC 102, produzindo efeitos a partir da execução orçamentária do exercício financeiro subsequente. Outra peculiaridade dessa emenda diz respeito à possibilidade de a LOA conter previsões de despesas para exercícios seguintes, com a especificação dos investimentos plurianuais e daqueles em andamento (§ 14 do art. 165).

Em Minas Gerais, a Constituição Estadual determina, no *caput* do art. 158, que a LOA assegurará investimentos prioritários nas seguintes áreas: educação, saúde, habitação, saneamento básico, proteção ao meio ambiente, ensino e pesquisa científica e tecnológica, esporte e cultura. A lei orçamentária deverá atender também as propostas priorizadas nas audiências públicas regionais.

Segundo o magistério de Harada (2013),

> a lei orçamentária não é uma peça de ficção, e sim um verdadeiro instrumento do exercício da cidadania… Quando o Parlamento aprova o orçamento anual significa que a sociedade está consentindo na arrecadação de tributos no montante estimado de acordo com o princípio da legalidade tributária e, ao mesmo tempo, dando sua aquiescência ao direcionamento dos recursos arrecada-

> dos com valores fixados em cada dotação específica (HARADA, 2013, p. 127).

Portanto, essas três normas orçamentárias são instrumentos de planejamento da ação do Estado e preveem políticas públicas a serem executadas pelos órgãos governamentais. Trata-se de leis em sentido formal, uma vez que passam, necessariamente, pelo crivo do Poder Legislativo e posterior sanção do Executivo. Nesse ponto, é oportuno assinalar que o Supremo Tribunal Federal passou a admitir o controle abstrato das normas orçamentárias por meio da ADI 2.925[1]. Posteriormente, esse entendimento do órgão de cúpula do Judiciário brasileiro foi mantido na ADI 4.048[2]. Essa mudança de posicionamento do STF foi motivada pela constante abertura de créditos extraordinários pelo governo federal para realizar despesas correntes que deveriam ser efetivadas mediante a abertura de créditos suplementares ou especiais.

Em linhas gerais, os preceitos da Constituição Federal que versam sobre orçamento público, seja em relação ao conteúdo de tais diplomas normativos, seja no tocante à iniciativa para a deflagração do processo legislativo, são reproduzidos na Constituição de Minas Gerais, com as devidas adaptações.

Quanto ao termo "políticas públicas", eminentemente polissêmico, em sua dimensão prática pode ser entendido como "programa de ação governamental para um setor da sociedade ou um espaço geográfico" (MULLER; SUREL, 1998). Abarca uma pluralidade de ações previstas em lei para o alcance de objetivos de interesse público.

De acordo com o portal da Assembleia de Minas, trata-se do

> resultado de atividades políticas e de gestão pública na alocação de recursos e na provisão de bens e

1 ADI 2.925, Rel. Min. Ellen Gracie, pub. DJ de 4/3/2005.

2 ADI 4.048, Rel. Min. Gilmar Mendes, pub. DJ de 22/8/2008.

> serviços públicos. Política pública pode ser entendida como um sistema de decisões públicas que visa manter ou modificar a realidade por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e de alocação dos recursos necessários para se atingir os objetivos estabelecidos[3] (MINAS GERAIS, 2019).

Não poderíamos encerrar este tópico sem fazer uma breve referência ao Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), previsto no art. 231 da Carta Mineira, cuja finalidade precípua é fomentar o desenvolvimento econômico do Estado. Trata-se de um instrumento de planejamento de longo prazo, proposto pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, o qual será aprovado em lei de iniciativa do chefe do Poder Executivo. Foi instituído pela primeira vez em 2004, por meio da Lei nº 15.032, e atualizado pelas Leis nºs 20.008, de 2012, e 21.967, de 2016, até 2027. O PMDI, que é uma particularidade de Minas Gerais, serve de referência para a elaboração das demais normas orçamentárias (PPAG, LDO e LOA). Esta conterá, entre suas funções, a de reduzir as desigualdades regionais, conforme critério populacional, nos termos do § 2º do art. 157 da Constituição Estadual. Cabe à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Seplag) a coordenação da implementação desse plano.

## 3. CRÉDITOS ADICIONAIS

A Lei Orçamentária Anual (LOA) contém uma pluralidade de créditos orçamentários a serem gastos nos limites por ela fixados. Quando se cogita do orçamento anual, está-se, na verdade, falando de uma norma jurídica que contém autorização para a realização de despesas em vários setores da administração pública (saúde,

3 Disponível em: https://politicaspublicas.almg.gov.br/sobre/index.html#O_que_e_politica_publica. Acesso em: 5 ago. 2019.

educação, transporte, segurança pública, mobilidade urbana etc.). O gestor público que realizar gasto sem a devida previsão orçamentária, ou em desacordo com ela, ficará sujeito a várias consequências jurídicas, o que poderá abranger autoridades dos três níveis de governo, a começar pelo presidente da República.

Para exemplificar, o art. 85, VI, da Constituição Federal tipifica como crime de responsabilidade do chefe do Poder Executivo da União os atos que atentem contra a lei orçamentária.

O Decreto-Lei nº 201, de 1967, que dispõe sobre a responsabilidade dos prefeitos e vereadores, caracteriza crime de responsabilidade do prefeito "ordenar ou efetuar despesas não autorizadas por lei, ou realizá-las em desacordo com as normas financeiras pertinentes" (art. 1º, V). Nesse caso, a autoridade municipal será julgada pelo Tribunal de Justiça (foro comum do prefeito), independentemente do pronunciamento da câmara de vereadores.

O art. 10, IX, da Lei Federal nº 8.429, de 1992, determina que constitui ato de improbidade administrativa que causa prejuízo ao erário "ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento". A mencionada lei dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional, popularmente conhecida como Lei de Improbidade Administrativa.

O art. 359-D do Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848, de 1940) tipifica como crime contra as finanças públicas "ordenar despesa não autorizada por lei". O dispositivo em questão foi introduzido no Código Penal pela Lei nº 10.028, de 2000.

A enumeração desses diplomas legislativos serve para demonstrar a importância da lei orçamentária como instrumento de planejamento do Estado, o qual limita o campo de atuação dos gestores públicos responsáveis pela ordenação de despesas. Vê-se, pois, que realizar gastos sem a necessária autorização

legislativa (dotação orçamentária específica) pode trazer sérios problemas para os agentes públicos desavisados.

Todas as dotações previstas na lei orçamentária para a execução de atividades públicas são créditos orçamentários, e os recursos financeiros disponíveis deverão ser utilizados dentro dos limites nela constantes. No entanto, pode ocorrer que os valores consignados no orçamento sejam insuficientes para a execução de determinada política governamental, tornando-se necessário um reforço de caixa; pode acontecer, ainda, que o governo não tenha inserido no orçamento dotação específica para a realização de uma obra pública, a execução de um serviço público ou a aquisição de determinado bem. Em ambos os casos, torna-se indispensável a abertura de créditos adicionais ao orçamento, os quais serão antecedidos de autorização legislativa. Quando se tratar de despesas imprevisíveis, como as decorrentes de guerra, comoção intestina ou calamidade pública, o governo poderá valer-se dos chamados créditos extraordinários. Eis aí os créditos adicionais ao orçamento do Estado, cuja abertura é pautada pelos parâmetros constitucionais e legais.

A Lei Federal nº 4.320, de 1964, que estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal, define créditos adicionais como "as autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento" (art. 40). Como se verifica pela ementa da norma, está-se diante de uma lei nacional, pois vincula todos os entes da federação brasileira.

Crédito adicional é uma expressão genérica que abarca os créditos suplementares, os especiais e os extraordinários, conforme se depreende da dicção do art. 41 da Lei nº 4.320, cada qual com características próprias.

Passaremos, agora, à análise de cada um desses institutos jurídicos, destacando suas características básicas à luz da legislação aplicável à espécie.

## 3.1 Créditos suplementares

Em primeiro lugar, é preciso ressaltar que a Constituição da República veda literalmente "o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual" (art. 167, I); outrossim, proíbe explicitamente "a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais" (inciso II).

Crédito suplementar é uma categoria do gênero "crédito adicional", o qual é definido pelo art. 41, I, da Lei nº 4.320 como "o destinado a reforço de dotação orçamentária". Conforme se observa pela definição do legislador nacional, o crédito suplementar pressupõe a existência de um crédito orçamentário, porém o valor previsto originariamente é insuficiente para a realização ou execução da atividade estatal. Daí a necessidade de abertura do crédito suplementar para a concretização da lei orçamentária. Para tanto, há requisitos jurídicos a serem respeitados.

A primeira observação a fazer é que tais créditos são autorizados por lei e abertos mediante decreto executivo (art. 42). No caso em tela, está-se diante de dois instrumentos nitidamente distintos. A lei formal, que autoriza a abertura do crédito suplementar e passa pela aprovação do órgão de representação popular, e o decreto do chefe do Poder Executivo, o qual efetivamente abre o crédito. Isso significa que, enquanto a lei autorizativa não for aprovada pelo Parlamento, o titular do Executivo (presidente, governador ou prefeito) não poderá abrir o crédito suplementar.

A segunda observação diz respeito à existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e à necessária exposição justificativa (art. 43). Ora, se não houver recursos financeiros

para reforçar a dotação orçamentária, não há como promover a abertura do crédito suplementar. Aqui, cabe a seguinte indagação: de onde sairão os recursos necessários para a concretização de determinada política pública? O § 1º do art. 43 da mencionada Lei nº 4.320 nos fornece a resposta:

I – o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior (diferença positiva entre o ativo e o passivo financeiros);

II – os provenientes de excesso de arrecadação (saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês entre a arrecadação prevista e a realizada);

III – os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em lei;

IV – e o produto de operações de crédito autorizadas, de maneira que juridicamente possibilite ao Poder Executivo realizá-las.

A exigência de exposição justificativa refere-se à aplicação pura e simples do importante princípio da motivação, que consiste no dever do agente público de fundamentar suas decisões, explicitando os fundamentos de fato e de direito. O dever de motivar as decisões administrativas é uma exigência do Estado Democrático de Direito, como forma de dar satisfação à sociedade sobre as ações do poder público. Assim, a motivação deve ser a regra no exercício da função pública, visto que o cidadão tem o direito de saber as razões que levam o Estado a tomar determinada decisão, especialmente as que envolvam gastos públicos.

A Constituição de 1988, no art. 167, V, também exige autorização legislativa e a indicação dos recursos correspondentes para abertura de crédito suplementar, o que atesta a relevância dada à matéria pelo legislador constituinte. É grave vício de inconstitucionalidade abrir créditos dessa natureza sem a devida e necessária autorização parlamentar. Lembre-se que um dos motivos que levaram a ex-presidente da República Dilma Rousseff

a sofrer o processo de impeachment e a consequente perda do mandato foi a abertura de créditos suplementares sem a autorização do Congresso Nacional.

Por outro lado, cumpre assinalar que a lei orçamentária pode prever, antecipadamente, a autorização para abertura de crédito suplementar pelo Poder Executivo até determinado limite da despesa prevista. Nesse caso, não há necessidade de aprovação de lei autorizativa para a abertura de tal crédito, visto que o orçamento anual já contém a dita autorização. Basta, pois, ao chefe do Poder Executivo editar o decreto abrindo o crédito, observado o limite fixado na norma orçamentária. É muito comum na administração pública brasileira, nas três esferas de governo, a abertura de créditos suplementares, o que pode indicar falhas no planejamento orçamentário.

A abertura dessa categoria de crédito adicional não destina recursos apenas a órgãos e entidades do Poder Executivo. O Judiciário, o Legislativo, o Ministério Público, o Tribunal de Contas e a Defensoria Pública também podem se valer desse instituto jurídico, desde que a dotação inicialmente prevista na lei orçamentária seja insuficiente. Entretanto, a abertura do crédito suplementar fica condicionada à prévia autorização legislativa.

Em Minas Gerais, a partir de 2016, houve uma ampliação significativa do limite para o Executivo abrir créditos suplementares ao orçamento fiscal do Estado em relação à despesa prevista, conforme demonstraremos.

A LOA para o exercício de 2015 (Lei nº 21.695/15), em seu art. 2º, fixou a despesa em R$88.655.847.098,00 (oitenta e oito bilhões seiscentos e cinquenta e cinco milhões oitocentos e quarenta e sete mil e noventa e oito reais). O art. 8º dessa lei autorizou o Executivo a abrir tais créditos até o limite de 10% (dez por cento) da despesa fixada, algo em torno de R$8,8 bilhões de reais, quantia que nos parece razoável para a realização de ajustes no orçamento para a efetivação das políticas públicas.

A LOA para o exercício de 2016 (Lei nº 21.971/16), em seu art. 2º, fixou a despesa em R$92.020.716.104,00 (noventa e dois bilhões vinte milhões setecentos e dezesseis mil cento e quatro reais). O art. 9º desse diploma legal autorizou o Executivo a abrir créditos suplementares até o limite de 40% (quarenta por cento) da despesa fixada no art. 2º, majorando de forma significativa o limite estabelecido na LOA do exercício financeiro anterior, valor equivalente a R$ 36,8 bilhões. Ora, trata-se de um acréscimo considerável, uma vez que ampliou muito a margem de discricionariedade do governador para promover ajustes no orçamento público, por meio de decreto, sem necessitar de leis autorizativas ulteriores.

A LOA para o exercício de 2017 (Lei nº 22.476/16) fixou a despesa em R$95,3 bilhões de reais e facultou ao Executivo abrir créditos suplementares até o limite de 40% (quarenta por cento) daquele valor, o que corresponde a, aproximadamente, R$38 bilhões de reais. Durante o exercício financeiro de 2017, foram editados pelo governador 179 decretos para a abertura desses créditos adicionais.

A LOA para o exercício de 2018 (Lei nº 22.943/18) fixou a despesa em R$101 bilhões de reais, permitindo ao Executivo abrir créditos suplementares até o limite de 40% (quarenta por cento) daquele valor, ou seja, aproximadamente R$40 bilhões de reais. Valendo-se dessa generosa prerrogativa legal, o governador do Estado editou 154 decretos de abertura de tais créditos ao longo daquele exercício financeiro.

A LOA para o exercício de 2019 (Lei nº 23.290/19) estima a receita em R$100.330.308.180,00 (cem bilhões trezentos e trinta milhões trezentos e oito mil cento e oitenta reais) e fixa a despesa em R$111.773.670.980,00 (cento e onze bilhões setecentos e setenta e três milhões seiscentos e setenta mil novecentos e oitenta reais), com um déficit de aproximadamente 11 bilhões de reais.

O art. 9º dessa lei autoriza o Poder Executivo a abrir créditos suplementares ao orçamento fiscal do Estado até o limite de 40% (quarenta por cento) da despesa fixada no art. 2º. Como a autorização legislativa já consta na lei orçamentária mineira, o governador não precisa encaminhar à Assembleia Legislativa projeto de lei relativo à abertura de crédito suplementar. Nesse caso, o chefe do Executivo poderá valer-se da prerrogativa que lhe foi conferida pela LOA e baixar os decretos necessários ao reforço da dotação orçamentária, contanto que não extrapole o percentual da despesa nela fixada. Com fulcro na Lei nº 23.290, o governador do Estado editou, de 23 de janeiro até 25 de julho de 2019, 66 decretos de abertura de créditos suplementares destinados a órgãos e entidades da administração indireta. Se o governo precisar abrir novos créditos além dos limites previstos na lei orçamentária, terá que remeter ao Parlamento projeto de lei específico que tenha por objeto a necessária autorização legislativa, o que seria um verdadeiro absurdo, visto que ele já desfruta de ampla margem de liberdade para promover o reforço de caixa e assegurar a continuidade dos serviços públicos.

Ainda em relação à Lei nº 23.290, seu art. 10 autoriza a Assembleia Legislativa a abrir créditos suplementares ao seu orçamento até o limite de 10% (dez por cento) da despesa nele fixada. Assim, cabe à própria Assembleia, por meio de resolução da Mesa diretora, a abertura do crédito suplementar.

Cabe ao Legislativo, no exercício de sua função fiscalizadora, verificar se os decretos editados pelo Executivo estão em sintonia com os valores máximos estabelecidos no orçamento. Se houver exorbitância, a Assembleia Legislativa poderá sustar o ato, com fundamento no art. 62, XXX, da Constituição do Estado.

Portanto, de acordo com as leis orçamentárias dos últimos quatro exercícios financeiros (2016, 2017, 2018 e 2019), constata-se que a Assembleia Legislativa tem sido muito generosa com o Poder Executivo ao fixar o limite máximo para a abertura

de créditos suplementares em 40% (quarenta por cento) do total da despesa prevista. Isso significa que o governador vem desfrutando da faculdade legal de fazer ajustes no orçamento em torno de R$40 bilhões de reais a cada ano, sem necessitar de novas autorizações legislativas. O resultado de tamanha margem de discricionariedade é a criação de verdadeiros orçamentos paralelos que não passam pelo crivo dos representantes do povo, carecendo, portanto, de legitimidade democrática. Tais medidas são vantajosas apenas para o Executivo, que fica em uma situação confortável para reforçar dotações por meio de decreto, que é um ato administrativo editado no exercício de função eminentemente administrativa. Todavia, servem para perpetuar a falta de planejamento do governo por ocasião da elaboração do orçamento, o qual prevê um conjunto de políticas públicas necessárias para a realização dos direitos sociais assegurados na Constituição. O Parlamento mineiro deveria ser mais rigoroso com o Executivo e restringir a sua prerrogativa de abrir créditos suplementares como mecanismo de fortalecer o orçamento legitimamente aprovado pela casa legislativa. Assim, estar-se-ia valorizando a ideia de planejamento, que é determinante para o setor público e indicativo para o setor privado, conforme preceitua o *caput* do art. 174 da Constituição da República.

Em Minas Gerais, entre os anos de 2014 e 2018, foram aprovadas 20 leis ordinárias que autorizaram a abertura de créditos suplementares, das quais seis leis em 2014, três em 2015, quatro em 2016, três em 2017 e quatro em 2018. Todas as leis foram aprovadas no segundo semestre, a maioria delas no mês de dezembro. Os órgãos beneficiados com esses créditos suplementares foram o Tribunal de Justiça, o Ministério Público, a Defensoria Pública, o Tribunal de Contas e a Assembleia Legislativa.

Em estudo específico sobre os créditos adicionais no âmbito da União, Gamba e Ferreira (2015, p. 13)[4] informam que foram publicadas 178 leis ordinárias que autorizavam o Executivo a abrir crédito suplementar entre 2007 e 2013. Destas, 170 leis foram publicadas no segundo semestre, ou seja, 95,51% das normas. Apenas 4,49% das leis autorizativas de créditos suplementares foram publicadas no primeiro semestre. Os autores esclarecem que, somente no mês de dezembro de 2013, foram aprovadas 94 leis dessa natureza, o que corresponde a 52,81% do total de leis autorizativas para abertura de créditos suplementares, sendo que muitas delas foram publicadas entre 15 e 31 de dezembro. Esse excesso de normas autorizativas é uma demonstração inequívoca de falhas de planejamento do governo federal, fato configurador de um verdadeiro orçamento paralelo.

Ainda no âmbito federal, de 2014 a 2018 foram promulgadas 95 leis ordinárias versando sobre a abertura de créditos suplementares (7 em 2014, 15 em 2015, 33 em 2016, 17 em 2017 e 23 em 2018)[5]. Em tais casos, os créditos foram abertos diretamente por lei, e não por decreto do presidente da República.

O quantitativo de leis autorizativas em Minas Gerais é bem modesto se comparado com o universo de leis ordinárias aprovadas pelo Congresso Nacional. No entanto, cabe a ressalva de que essas normas estaduais não se destinam à execução de políticas públicas no âmbito do Poder Executivo, mas preponderantemente à realização de gastos com pessoal e encargos sociais no âmbito dos demais Poderes do Estado.

---

4 Trabalho apresentado no Congresso de Contabilidade realizado pela Universidade Federal de Santa Catarina, em 2015. Disponível em: http://dvl.ccn.ufsc.br/congresso_internacional/anais/6CCF/83_16.pdf. Acesso em: 26 jul. 2019.

5 Disponível em: https://www2.camara.leg.br/busca/?o=relevance&v=legislacao&colecao=S&expressao=%22cr%C3%A9dito*+suplementar*%22&primeiraementa=%22cr%C3%A9dito*+suplementar*%22&numero=&ano=-&tiponormaF=Lei+Ordin%C3%A1ria&di=01-01-2015&df=31-12-2015&origensI=&origensF=&situacao. Acesso em: 21 ago. 2019.

Quanto à vigência do crédito suplementar, ela se limita ao exercício financeiro em que for aberto, não podendo ultrapassar o dia 31 de dezembro. Isso significa que os recursos financeiros destinados ao reforço de dotação orçamentária deverão ser utilizados até o final do exercício, independentemente do período do ano em que tais créditos forem instaurados. O decreto executivo que abrir tal crédito deverá indicar o valor, a espécie e a classificação da despesa.

## 3.2 Créditos especiais

O crédito especial é uma espécie de crédito adicional "destinado a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica", nos termos do art. 41, II, da Lei nº 4.320. Conforme se depreende da definição legal, o crédito especial pressupõe a inexistência de previsão de recursos financeiros na lei orçamentária para a implementação de determinada atividade. Segundo Rosa Júnior (2002, p. 85), tais créditos "visam a satisfazer necessidades novas, surgidas no decorrer do exercício financeiro". Diferentemente do crédito suplementar, que destina recursos a uma dotação insuficiente para a implementação de uma política pública, o especial supõe uma omissão legislativa. Para exemplificar, suponha que uma ponte que une dois distritos de um município desabe em decorrência de problemas em sua estrutura física. Como não há dotação específica na LOA para a construção de nova ponte, será imprescindível a abertura de crédito especial por meio de decreto do prefeito, após lei autorizativa aprovada pela câmara municipal. Igualmente, suponha que o governo do Estado decida construir um edifício público para abrigar uma repartição, sem que haja previsão na lei orçamentária. Nesse caso, a Assembleia Legislativa deverá aprovar uma lei autorizando o governador do Estado a abrir o crédito especial para a realização da obra pública.

Ainda no plano doutrinário, ensina Machado Júnior (2008):

> Abre-se o crédito especial para o novo programa, projeto ou atividade, os quais deverão estar interligados com os recursos que lhes sejam destinados, tais como pessoal, material, entre outros, que possibilitarão a finalização do seu produto, e também para a despesa propriamente dita. Ademais, pelo fato de refletir modificação no orçamento, só poderá ser feita por meio de lei (MACHADO JÚNIOR, 2008, p. 110).

Como todo crédito adicional, existem requisitos a serem observados para a sua abertura, a começar pela necessidade de prévia autorização legislativa e posterior decreto executivo, seja federal, estadual ou municipal, conforme o caso. Assim, para a execução de uma política de governo não inserida na lei orçamentária são necessários dois atos distintos: a lei formal autorizativa e o decreto do chefe do Poder Executivo, que abre efetivamente o crédito especial. Nesse particular, tanto os créditos suplementares quanto os especiais sujeitam-se à mesma disciplina jurídica, nos moldes do art. 42 da Lei nº 4.320. Dessa forma, o titular do Executivo somente poderá baixar o decreto de abertura de crédito especial após a aprovação da lei autorizativa pelo Parlamento, sob pena de patente ilegalidade.

Se essa modalidade de crédito adicional pressupõe a inexistência de dotação orçamentária específica, é evidente que a LOA não poderá conter autorização para a sua abertura. Tal fato torna indispensável a aprovação de lei formal nesse sentido.

Outra semelhança entre ambos os institutos refere-se à existência de recursos disponíveis para a realização da despesa e a exposição justificativa, que nada mais é que o dever de motivação das decisões do poder público, conforme assinalado anteriormente, dispensando mais detalhamento sobre o tema.

Em relação à vigência do crédito especial, há que se observar o disposto no § 2º do art. 167 da Constituição Federal. Em princípio, a vigência limita-se ao exercício financeiro em que for aberto, a menos que a lei autorizativa seja promulgada nos últimos quatro meses desse exercício, ou seja, a partir de 1º de setembro. Nesse caso, o crédito será reaberto no limite de seu saldo e incorporado ao orçamento do exercício financeiro subsequente. Assim, a vigência do crédito especial jamais ultrapassará o exercício financeiro do ano subsequente em que for aberto. Como todo crédito adicional, o ato que instaurá-lo (decreto) deverá indicar a importância, a espécie e a classificação da despesa.

Ao cotejar ambos os créditos adicionais, pode-se constatar que, a rigor, existem apenas duas diferenças entre os créditos suplementares e os especiais. Os primeiros pressupõem a existência de dotação orçamentária específica, porém de forma insuficiente; os segundos pressupõem a inexistência de previsão orçamentária. Os recursos financeiros provenientes de créditos suplementares só podem ser utilizados no mesmo exercício financeiro em que forem abertos, ao passo que os recursos decorrentes dos créditos especiais poderão ser utilizados no exercício subsequente, nos limites dos saldos existentes, desde que a lei autorizativa seja promulgada a partir de 1º de setembro.

Segundo Gamba e Ferreira (2015), no âmbito federal foram promulgadas 161 leis ordinárias que versavam sobre a autorização para a abertura de crédito especial entre 2007 e 2013. Desse quantitativo, 153 leis foram aprovadas no segundo semestre, ou seja, 95,03% das leis ordinárias. Apenas 4,97% dessas leis foram aprovadas e publicadas no primeiro semestre.

Em Minas Gerais, de 2014 a 2018, foram promulgadas apenas duas leis autorizativas para abertura de créditos especiais. Uma delas foi a Lei nº 21.431/14, que autorizou a abertura desse crédito ao Orçamento Fiscal do Estado, até o limite de R$750.000,00 (setecentos e cinquenta mil reais), para a implantação da Fundação de

Previdência Complementar do Estado (Prevcom-MG). Para atender à novel ação, foram utilizados recursos provenientes da anulação de dotação orçamentária (Reserva de Contingência). Já o art. 9º da Lei nº 22.612/17 autorizou a abertura de crédito especial em favor do Departamento de Edificações e Estradas de Rodagem do Estado de Minas Gerais (DEER-MG), até o limite de R$ 33 milhões, para atender a despesas de investimento. Os recursos utilizados decorreram da anulação de dotação orçamentária. Ambos os créditos adicionais foram efetivamente abertos por meio dos decretos com numeração especial 651/14 e 406/17, respectivamente.

No âmbito federal, de 2014 a 2018 foram promulgadas 59 leis ordinárias sobre a abertura de créditos especiais (7 em 2014, 11 em 2011, 8 em 2016, 13 em 2017 e 20 em 2018)[6]. Diferentemente do procedimento tradicional para medidas dessa natureza, tais créditos foram abertos diretamente por lei, em vez de decreto presidencial. Segundo o ordenamento jurídico vigente, a abertura desse crédito adicional é feita por ato administrativo do chefe do Executivo, após lei autorizativa aprovada pelo Congresso Nacional.

Na verdade, quanto melhor o planejamento das políticas públicas do governo, o que passa necessariamente pela elaboração das leis orçamentárias, e quanto mais se discute o tema com a sociedade, menores as possibilidades de se recorrer aos créditos adicionais, sejam os suplementares, sejam os especiais. A participação do cidadão no processo legislativo é uma forma de assegurar a legitimidade das normas aprovadas pelo Parlamento e fortalecer a cidadania, principalmente quando se trata de leis que produzem maior impacto na vida social, tais como o PPA, a LDO e a LOA.

As políticas governamentais devem ser amplamente debatidas com os cidadãos para a definição de prioridades na atuação do

6 Disponível em: https://www2.camara.leg.br/busca/?o=relevance&v=legislacao&colecao=S&expressao=%22cr%C3%A9dito*+especia*%22&primeiraementa=%22cr%C3%A9dito*+especia*%22&numero=&ano=&tiponormaF=Lei+Ordin%C3%A1ria&di=01-01-2014&df=31-12-2014&origensl=&origensF=&situacao. Acesso em: 21 ago. 2019.

poder público. Aqui, as normas orçamentárias têm papel de relevo, uma vez que preveem dotações para garantir os direitos básicos do cidadão previstos na Constituição, especialmente saúde, educação, assistência social e transporte público. Temas sensíveis como esses são merecedores de amplos debates, o que deve ser feito mediante audiências públicas a serem realizadas pelos Poderes Executivo e Legislativo. Nada mais saudável para uma democracia do que dar oportunidade ao cidadão de participar do debate público, de sugerir alterações em um projeto e de fazer suas ponderações sobre assuntos que lhe dizem respeito.

### 3.3 Créditos extraordinários

A terceira categoria de crédito adicional é o extraordinário, previsto no art. 41, III, da Lei nº 4.320, "destinado a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública", dispositivo reproduzido no art. 167, § 3º, da Constituição da República. Como o próprio nome indica, a utilização desse instituto pressupõe situações urgentes e imprevisíveis (circunstâncias anômalas), sendo praticamente impossível a previsão de dotação orçamentária específica para situações dessa natureza. A imprevisibilidade do fato, por si só, já demonstra a ausência de previsão na lei orçamentária para a realização da despesa.

"Comoção intestina" é o fato cuja dimensão acarreta perturbação da ordem pública ou da autoridade constituída (agitação popular, levante, revolta interna etc.). "Calamidade", segundo o Dicionário Houaiss[7], relaciona-se com perda, dano, destruição, grande infortúnio. "Calamidade pública" é o fato que, em razão de sua extensão e intensidade, provoca danos e prejuízos à coletividade, como ocorre com enchentes, inundações, terremotos e tempestades. A abertura de crédito extraordinário

7 Disponível em: http://houaiss/cgi-bin/houaiss2009.pl. Acesso em: 16 jul. 2019.

está condicionada à ocorrência de fatos imprevisíveis, não dependendo de juízo discricionário da autoridade competente para optar pela utilização de outra categoria de crédito adicional. Se as hipóteses legais que justifiquem a abertura do crédito extraordinário ocorrerem no mundo fático, empírico, o chefe do Poder Executivo não poderá valer-se do crédito suplementar ou especial para enfrentar a situação anômala. Ofende a Constituição abrir crédito extraordinário destinado a despesas de custeio para a manutenção de serviços públicos e obras de conservação e adaptação de bens imóveis (despesas com pessoal civil e militar, material de consumo etc.). Não há margem de liberdade da autoridade competente para escolher, segundo critérios de conveniência e oportunidade, qual a figura jurídica a ser utilizada, uma vez que cada crédito adicional tem sua fisionomia peculiar e seus atributos específicos.

No tocante ao instrumento a ser utilizado, o art. 44 da Lei nº 4.320 estabelece que "serão abertos por decreto do Poder Executivo, que deles dará imediato conhecimento ao Poder Legislativo". Entretanto, o § 3º do art. 167 da Carta Magna, ao tratar do instituto, faz referência ao disposto no art. 62 do mencionado diploma constitucional, o qual cuida especificamente da medida provisória, cujos requisitos de validade são a relevância e a urgência. A remissão expressa a esse ato normativo pode levar o intérprete a entender que o crédito extraordinário só poderá ser aberto por meio de medida provisória, com força de lei, vigência imediata e posteriormente submetida ao crivo do Congresso Nacional. Nesse ponto, parece existir antinomia entre a lei nacional e a Constituição de 1988 quanto ao instrumento normativo que instaura o crédito extraordinário.

Afinal de contas, o crédito de que se cogita, no âmbito federal, deverá ser aberto por decreto ou por medida provisória do presidente da República? Há posições em vários sentidos. Alguns autores acham que o ato adequado é o decreto; outros entendem que só pode ser a medida provisória, valendo-se de disposições constitucionais

pertinentes; há quem sustente, ainda, que tal crédito pode ser aberto por decreto ou medida provisória. Antes de trazer o posicionamento do STF sobre o assunto, é oportuno salientar que o art. 62, § 1º, I, "d", da Constituição nacional veda a edição de medidas provisórias sobre "planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º". A ressalva refere-se exatamente aos créditos extraordinários, que, em princípio, poderiam ser objeto de medida provisória, contanto que sejam respeitados os requisitos constitucionais (imprevisibilidade e urgência), verificados em face do caso concreto.

O STF teve a oportunidade de se manifestar sobre a matéria, ao apreciar, em sede liminar, a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.049-DF[8], proposta pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e relatada pelo ministro Teori Zavascki, contra a Medida Provisória nº 402/2007, posteriormente convertida na Lei nº 11.656, de 2008. Esse ato normativo abriu crédito extraordinário no valor de R$1,65 bilhão ao orçamento federal, para uso em obras de infraestrutura, entre outras ações. Ao apreciar a matéria, o STF entendeu não estar caracterizada a imprevisibilidade e urgência a que se refere a Constituição Federal, pois a realização de obras dessa natureza não tem relação com situações de guerra, comoção intestina ou calamidade pública, requisitos elementares a justificar a abertura de créditos extraordinários. Nessa decisão liminar, ficou assentado que a citada medida provisória não atendia aos pressupostos previstos no art. 167, § 3º, da Lei Maior.

No caso em tela, ficou demonstrada a necessidade de comprovação da imprevisibilidade e urgência em face do caso concreto, ou seja, do mundo empírico, para tornar legítima a instauração dessa modalidade de crédito adicional. O relator do processo classificou algumas dessas despesas como "escancarada inadequação aos pressupostos constitucionais", especialmente

8 Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.049-DF, Rel. Min. Teori Zavascki, j. 10/3/16.

as de modernização do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), a de gestão e administração do programa Corredor Araguaia-Tocantins e a de implantação de perímetros de irrigação.

Ao analisar o instituto do crédito extraordinário, Oliveira (2010, p. 412) sustenta que "diante dos pressupostos fáticos de sua ocorrência, é aberto, imediatamente, por decreto, dando-se conhecimento ao Poder Legislativo".

Uma das principais características dos créditos extraordinários, a qual os diferencia dos suplementares e especiais, é a desnecessidade de prévia autorização legislativa para a sua abertura e a não indicação dos recursos financeiros para a realização da despesa. Independentemente do ato que abrir o crédito extraordinário, é imprescindível que os pressupostos constitucionais sejam rigorosamente observados, conforme decidido pelo STF. Sob esse ponto de vista, é inadmissível destinar valores oriundos de crédito extraordinário para cobrir despesas de custeio, tais como pagamento de servidores públicos e demais ações voltadas para o funcionamento da máquina administrativa.

Segundo o publicista Nascimento (1999, p. 95), em relação especificamente ao crédito extraordinário, "a Constituição permite a utilização de dois instrumentos: o imposto extraordinário e o empréstimo compulsório, ambos circunscritos ao âmbito de competência da União [...]". O primeiro pode ser instituído na iminência ou no caso de guerra externa (art. 154, II) e o segundo, para atender a despesas extraordinárias decorrentes de calamidade pública, guerra externa ou sua iminência, mediante lei complementar (art. 148, I).

Quanto à vigência desse crédito adicional, o tratamento normativo é idêntico ao do crédito especial. Ou seja, o extraordinário terá vigência no exercício financeiro em que for aberto, salvo se o

ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses desse exercício, situação em que, reabertos nos limites de seus saldos, serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente (art. 167, § 2º, CF). Como se vê, essa regra só se aplica quando o dito crédito for aberto a partir de 1º de setembro de cada ano.

Como se trata de uma categoria de crédito adicional, o ato que o instaurar deverá indicar a importância, a espécie do mesmo e a classificação da despesa, conforme dispõe o art. 46 da Lei nº 4.320.

Recorremos, uma vez mais, ao estudo realizado por Gamba e Ferreira (2015) para realçar o exagero do governo federal na abertura de créditos dessa natureza. Em 2011, foram editadas cinco medidas provisórias para a abertura de crédito extraordinário, totalizando R$2.358.111.700,00, valor equivalente a 0,11% do valor previsto na lei orçamentária. Em 2012, foram editadas nove medidas provisórias com a mesma finalidade, totalizando R$76.895.405.671,00, quantia nitidamente exorbitante em relação ao ano de 2011, correspondendo a um aumento de mais 3.000%. Em 2013, foram editadas oito medidas provisórias para abertura de crédito extraordinário, as quais, somadas, contabilizaram R$13.860.779.656,00.

Ainda no plano federal, de 2014 a 2018 foram editadas 21 medidas provisórias que versavam sobre a abertura de crédito extraordinário (6 em 2014, 6 em 2015, 12 em 2016, 2 em 2017 e 5 em 2018)[9]. Muitas delas destinavam recursos a órgãos do Poder Executivo (ministérios) para a execução de despesas que não se encartam nos pressupostos constitucionais.

A Constituição da República, no art. 167, VII, veda expressamente "a concessão ou utilização de créditos ilimitados",

9 Disponível em: https://www2.camara.leg.br/busca/?o=relevance&v=legislacao&colecao=S&expressao=%22cr%C3%A9dito*+extraordin%C3%A1rio*%22&palavraschave=%22cr%C3%A9dito*+extraordin%C3%A1rio*%22&primeiraementa=%22cr%C3%A9dito*+extraordin%C3%A1rio*%22&numero=&ano=&tiponormaF=Medida+Provis%C3%B3ria&di=01-01-2015&df=31-12-2015&origensl=&origensF=&situacao. Acesso em: 21 ago 2019.

pouco importando a sua categoria ou destinação. Prescrição análoga consta no § 4º do art. 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

### 3.3.1 O crédito extraordinário na Carta Mineira de 1989

Inicialmente, cabe ressaltar que a Constituição Estadual não inseriu a figura da medida provisória no rol das espécies normativas do processo legislativo mineiro, conforme se depreende da leitura de seu art. 63. Logo, não é facultado ao governador do Estado a edição desse ato normativo, independentemente da finalidade que o inspira. Todavia, nada impede a inserção de tal figura jurídica na Carta Mineira, desde que seja aprovada uma emenda constitucional voltada para esse desiderato.

A possibilidade de utilização de medida provisória no âmbito estadual já foi objeto de decisão do Supremo Tribunal Federal, por meio da ADI nº 425[10], não sendo uma prerrogativa exclusiva do presidente da República. Apesar da jurisprudência favorável do maior intérprete da Constituição, poucos estados da Federação a introduziram no processo legislativo, entre os quais se destacam Acre, Paraíba, Santa Catarina e Tocantins. De fato, não há razões jurídicas que impeçam a adoção das medidas provisórias no âmbito estadual, visto que situações de relevância e urgência podem ocorrer no plano regional. O mesmo argumento pode ser empregado para sustentar a viabilidade da utilização desses atos normativos no âmbito municipal, desde que respeitadas as diretrizes constitucionais, ou seja, a iniciativa do prefeito, a observância dos pressupostos de relevância e urgência, bem como a apreciação ulterior pela câmara municipal.

Reportando-nos especificamente ao crédito extraordinário, o § 3º do art. 161 da Constituição Mineira estabelece que sua abertura "somente será admitida, ouvido o Conselho de Governo

10 Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 425-TO, j. 4/9/02, DJ 19/12/03, Rel. Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno.

e *ad referendum* da Assembleia Legislativa, por resolução, para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, decorrentes de calamidade pública". O dispositivo contém inovações em relação à Constituição da República e à Lei nº 4.320, que estabelece normas gerais de finanças públicas. Resta saber se tais novidades são compatíveis com a Carta Magna brasileira.

Como é sabido, as situações de urgência e imprevisibilidade, devidamente caracterizadas no mundo fático, habilitam o Executivo a abrir o crédito extraordinário sem necessitar de autorização legislativa, diferentemente do que ocorre com os créditos suplementares e especiais. Ademais, o art. 44 da Lei nº 4.320 prescreve que os extraordinários serão abertos por meio de decreto do Poder Executivo, que dará conhecimento imediato ao Poder Legislativo (art. 44).

O constituinte mineiro de 1989 condicionou a abertura desse crédito adicional apenas a situações de calamidade pública, a par de submeter a matéria a uma manifestação prévia do Conselho de Governo, órgão superior de consulta do governador do Estado e por ele presidido. Esse conselho tem competência constitucional para manifestar-se sobre temas relevantes suscitados pelo governo estadual, como a estabilidade das instituições e os problemas emergentes de grave complexidade e implicações sociais, conforme determina o art. 95 da Carta Mineira.

Ora, a principal característica de uma federação é a autonomia constitucional dos entes políticos que a integram, o que implica a repartição de competências com base na predominância do interesse. Nem tudo que consta na Carta Magna precisa ser reproduzido nas Constituições estaduais, a não ser algumas regras de aplicação compulsória pelos estados e municípios, como ocorre com a iniciativa para a deflagração do processo legislativo, entre outras matérias. No tocante ao orçamento público, a iniciativa reservada para a apresentação dos projetos é exclusiva do Poder Executivo, a teor do disposto no art. 165 da Constituição da

República, comando reproduzido pelo art. 153 da Carta Estadual. Portanto, assuntos atinentes a orçamento encartam-se na esfera privativa do presidente da República, dos governadores e dos prefeitos municipais quanto à iniciativa. Parece-nos, pois, fora de dúvida que o ato instaurador do crédito extraordinário deve partir do poder administrador, e não do Poder Legislativo.

Uma leitura precipitada e desatenta do art. 161, § 3º, da Constituição Mineira poderia levar o intérprete a entender que esse crédito adicional seria aberto por resolução da Assembleia Legislativa, o que não é o caso. O dispositivo em análise apenas submete o ato de abertura a uma posterior apreciação do Poder Legislativo, ou seja, o decreto executivo deverá ser referendado pelo órgão de representação popular. A opção do constituinte de 1989 pela resolução reside no fato de inexistir a figura da medida provisória no processo legislativo estadual. Assim, ao analisar o decreto do governador, a Assembleia deve verificar se os requisitos constitucionais para abertura do crédito extraordinário foram respeitados. Aqui, trata-se de controle legislativo propriamente dito. Se esses pressupostos não forem atendidos, o que pode ser comprovado em face das circunstâncias, a Assembleia Legislativa tem a prerrogativa de sustar o decreto. Não há, pois, inconstitucionalidade nesse aspecto.

No tocante à oitiva do Conselho de Governo, trata-se apenas de uma consulta, uma opinião desprovida de força vinculante. Tal opinião, ainda que contrária à abertura do crédito, não obriga o chefe do Executivo a seguir essa orientação. Toda situação de calamidade pública envolve complexidade e implicações sociais, fato que se enquadra nas atribuições do conselho. Entretanto, a competência para abrir o crédito é do governador, e não do órgão colegiado. Nesse ponto, também não vislumbramos ofensa à Carta da República.

Outra observação a fazer diz respeito à situação fática que habilita o Executivo a abrir o crédito. A Constituição Federal

e a Lei nº 4.320 referem-se a guerra, comoção intestina e calamidade pública como situações configuradoras da urgência e da imprevisibilidade. A Carta Estadual restringiu a hipótese de utilização do crédito extraordinário a situações relacionadas com calamidade pública, não fazendo alusão a guerra e comoção intestina. Aqui, está-se diante de uma opção política feita pelo constituinte estadual dentro de seu campo autonômico para atender às peculiaridades regionais. As normas constitucionais do estado membro não precisam repetir literalmente todos os requisitos previstos na Lei Maior para a abertura de tal crédito, embora seja prática comum a reprodução, nas Cartas regionais, dos dispositivos da Constituição da República sobre o tema. O Estado Federal, como o Brasil, supõe autonomia para ditar suas próprias normas de acordo com as particularidades regionais e locais. Ao exercer essa autonomia, o constituinte mineiro decidiu limitar a abertura do crédito extraordinário a fatos urgentes e imprevisíveis (pressupostos gerais), relacionados unicamente com calamidade pública. Aliás, nem haveria razão para mencionar guerra, pois cabe somente à União declará-la e celebrar a paz, a teor do disposto no art. 21, II, da Carta Magna.

De 2014 até o momento de elaboração desse estudo, não foi editado nenhum decreto do governador do Estado versando sobre a abertura de crédito extraordinário.

## 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os créditos adicionais estão previstos na Lei Federal nº 4.320, de 1964, que contém normas gerais de Direito Financeiro vinculantes para todos os entes da Federação brasileira (União, estados, Distrito Federal e municípios). Daí falar-se de uma verdadeira lei nacional, em face de seu âmbito de aplicação. Trata-se de autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na

lei orçamentária. Tais institutos também estão explicitamente mencionados na Constituição da República.

Os créditos suplementares, especiais e extraordinários são categorias ou espécies do gênero crédito adicional, cada qual com características próprias. Os suplementares destinam-se a reforço de dotação orçamentária (reforço de caixa), visto que o valor previsto na LOA não é suficiente para a execução da despesa; os especiais destinam-se a despesas não previstas no orçamento; e os extraordinários destinam-se a despesas urgentes e imprevisíveis, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública. Os créditos suplementares e os especiais são abertos por decreto do Poder Executivo, após a autorização do Poder Legislativo, por meio de lei ordinária. Em ambos os casos, é obrigatória a indicação dos recursos necessários para a realização do gasto público. Os créditos extraordinários podem ser abertos pelo Executivo sem a prévia autorização legislativa, em face da situação anômala que os justificam, e não dependem da indicação dos recursos financeiros para ocorrer a despesa.

Na prática, o que se tem constatado, tanto no âmbito federal quanto no âmbito do Estado de Minas Gerais, é o uso excessivo dos créditos adicionais pelo Poder Executivo, fato que, a nosso ver, configura falta de planejamento quando da elaboração da lei orçamentária e da definição das políticas públicas. Tais créditos devem ser utilizados com moderação e cautela, de modo a não se transformarem em orçamentos paralelos, o que reduziria a importância do orçamento público, o qual é aprovado pelo Legislativo com vistas à satisfação das necessidades da coletividade. No âmbito da União, o presidente da República tem se valido de forma exorbitante desses três institutos jurídicos, envolvendo gastos consideráveis. No tocante especificamente aos créditos extraordinários, há um desvirtuamento de sua finalidade e um desrespeito aos seus pressupostos constitucionais de urgência e imprevisibilidade. Esse fato levou o STF a admitir o controle abstrato de constitucionalidade de norma orçamentária e a censurar a utilização de medida provisória para a abertura desse crédito adicional.

Em Minas Gerais, o que se tem verificado nos últimos quatro exercícios financeiros (2016, 2017, 2018 e 2019) é muita generosidade da Assembleia Legislativa com o Executivo, a qual autorizou o governador do Estado a abrir créditos suplementares até o limite de 40% (quarenta por cento) da despesa prevista nas leis orçamentárias. Esse percentual envolve valores consideráveis, em torno de R$40 bilhões de reais por ano, a serem abertos mediante decreto. Como essas autorizações já constavam nas leis orçamentárias anuais, não havia nem há necessidade de aprovação de leis autorizativas ulteriores, contanto que não haja extrapolação dos limites.

Ora, o Poder Legislativo exerce papel fundamental no ciclo orçamentário e nas autorizações de gastos públicos. Se a iniciativa na matéria é exclusiva do Poder Executivo, cabe ao Parlamento debatê-la, preferencialmente com a participação da sociedade, e aprovar as políticas públicas de acordo com as prioridades de cada setor da administração. Legislativo e Executivo devem valorizar o orçamento como mecanismo de planejamento do Estado e de fortalecimento da cidadania, e não transformá-lo em peça de ficção. No caso específico de Minas Gerais, é preciso reduzir a faculdade do Executivo de abrir créditos suplementares, estabelecendo limites menores em relação à despesa prevista no orçamento.

Dessa forma, entendemos que o uso excessivo de créditos adicionais pelo Poder Executivo revela mais falhas ou equívocos de planejamento do que simples ajustes no orçamento público para a implementação ou a continuidade das políticas governamentais.

## REFERÊNCIAS

BATISTA, Nadia Cristina. Créditos adicionais orçamentários e a continuidade dos serviços públicos. **Fórum de contratação e gestão pública**, Belo Horizonte, n. 182, p. 40-49, fev. 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituição.htm. Acesso em: 25 jul. 2019.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a responsabilidade dos prefeitos e vereadores, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.brccivil_03/Decreto-Lei/Del0201.htm. Acesso em: 26 jul. 2019.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940.** Código Penal. Disponível em: https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/103275/codigo-penal-decreto-lei-2848-40. Acesso em: 26 jul. 2019.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320compilada.htm. Acesso em: 25 jul. 2019.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.** Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos em casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8429compilada.htm. Acesso em: 26 jul. 2019.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 25 jul. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade n. 425.** Preliminar. Constituição do Estado. Processo legislativo. Medida provisória. Competência do governador para editá-la. Aumento de remuneração de servidores públicos. Iniciativa. Doação de bens do Estado. Majoração do percentual de participação dos municípios na arrecadação do ICMS. Eficácia legal limitada no tempo. Prejudicialidade. Disponível em: https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/773148/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-425-to. Acesso em: 29 jul. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade n. 4.049.** Constitucional. Medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade. Medida Provisória nº 402, de 23 de novembro de 2007, convertida na Lei nº 11.656, de 16 de abril de 2008. Abertura de crédito extraordinário. Ausência dos requisitos constitucionais da imprevisibilidade e da urgência (§ 3º do art. 167 da CF), concomitantemente. Disponível em: https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/321786934/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-4049-df-distrito-federal-0001092-0320080010000. Acesso em: 30 jul. 2019.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas.** São Paulo: Saraiva, 2002. 298 p.

FILGUEIRAS JÚNIOR, Marcus Vinícius. A compatibilidade da abertura de créditos suplementares com a meta fiscal e o juízo de prognose (após o Acórdão do TCU nº 2.461/2015). **Boletim de Direito Administrativo,** São Paulo, v. 33, n. 4, p. 330-334, abr. 2017.

FURTADO, José de Ribamar Caldas. Créditos adicionais versus transposição, remanejamento ou transferência de recursos. **Revista do Tribunal de Contas da União,** Brasília, v. 36, n. 106, p. 29-34, out./dez. 2005.

GAMBA, Alison Almeida Horst; FERREIRA, Lucas Oliveira Gomes. Créditos adicionais e o processo orçamentário no Brasil: uma análise dos requisitos de imprevisibilidade e urgência dos créditos extraordinários. CONGRESSO UFSC DE CONTROLADORIA E FINANÇAS, 6., 2015, Florianópolis. **Congresso de Contabilidade 2015.** Disponível em: http://dvl.ccn.ufsc.br/congresso_internacional/anais/6CCF/83_16.pdf. Acesso em: 26 jul. 2019.

HARADA, Kiyoshi. Leis orçamentárias. **Revista tributária e de finanças públicas**, São Paulo, n. 112, p. 124-138, set./out. 2013.

MACHADO JÚNIOR, José Teixeira. **A Lei 4.320/1964 comentada e a lei de responsabilidade fiscal.** 32. ed., rev. e atual. Rio de Janeiro: IBAM, 2008.

MINAS GERAIS. **Lei nº 23.290, de 9 de janeiro de 2019.** Estima as receitas e fixa as despesas do Orçamento Fiscal do Estado de Minas Gerais e do Orçamento de Investimento das Empresas Controladas pelo Estado para o exercício financeiro de 2019. Disponível em: http://www..

almg.gov.br/consulte/legislaçao/completa/completa.html?tipo=DCM&num=4&comp=&ano=0000000&aba=js_textoAtualizado#texto. Acesso em: 25 jul. 2019.

MINAS GERAIS. **Lei nº 22.943, de 12 de janeiro de 2018.** Estima as receitas e fixa as despesas do orçamento fiscal do estado de Minas Gerais e do orçamento de investimento das empresas controladas pelo estado para o exercício financeiro de 2018. Disponível em: https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LEI&num=22943&comp=&ano=2018&texto=original#texto. Acesso em: 26 jul. 2019.

MINAS GERAIS. **Lei nº 22.476, de 29 de dezembro de 2016.** Estima as receitas e fixa as despesas do orçamento fiscal do estado de Minas Gerais e do orçamento de investimento das empresas controladas pelo Estado para o exercício financeiro de 2017. Disponível em: https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LEI&num=22476&comp=&ano=2016&texto=original. Acesso em: 30 jul. 2019.

MINAS GERAIS. **Lei nº 21.971, de 18 de janeiro de 2016.** Estima as receitas e fixa as despesas do orçamento fiscal do estado de Minas Gerais e do orçamento de investimento das empresas controladas pelo Estado para o exercício financeiro de 2016. Disponível em: https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LEI&num=21971&comp=&ano=2016&texto=original#texto. Acesso em: 6 ago. 2019.

MINAS GERAIS. **Lei nº 21.695, de 9 de abril de 2015.** Estima as receitas e fixa as despesas do orçamento fiscal do estado de Minas Gerais e do orçamento de investimento das empresas controladas pelo Estado para o exercício financeiro de 2015. Disponível em: https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LEI&num=21695&comp=&ano=2015&texto=original#texto. Acesso em: 6 ago. 2019.

MINAS GERAIS. Constituição (1989). **Constituição do Estado de Minas Gerais.** Disponível em: http://www.almg.gov.br/consulte/legislação/completa.html?. Acesso em: 25 jul. 2019.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Políticas públicas ao seu alcance. **Assembleia Legislativa de Minas Gerais**. Disponível em:

https://politicaspublicas.almg.gov.br/sobre/index.html#O_que_e_politica_publica. Acesso em: 25 jul. 2019.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. **L'analyse des politiques publiques.** Paris: Montchréstien, 1998.

NASCIMENTO, Carlos Valder do. **Curso de direito financeiro.** Rio de Janeiro: Forense, 1999. 234 p.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de direito financeiro.** 3. ed., rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. 701 p.

PINTO, Élida Graziane. Controle qualitativo no ciclo orçamentário das políticas públicas: um breve ensaio sobre a tensão pendular entre discricionariedade e vinculação à luz da Lei 13.655/2018. **Revista Jurídica da Advocacia-Geral do Estado**, Belo Horizonte, v. 15, n. 1, p. 43-67, jan./dez. 2018.

RAMOS FILHO, Carlos Alberto de Moraes. Os créditos adicionais e o direito financeiro brasileiro. **Revista Tributária e de Finanças Públicas,** São Paulo, v. 65, p. 234-242, nov./dez. 2005.

ROCHA; Diones Gomes da; MARCELINO, Gileno Fernandes; SANTANA, Cláudio Moreira. Orçamento público no Brasil: a utilização do crédito extraordinário como mecanismo de adequação da execução orçamentária brasileira. **Revista de Administração**, São Paulo, v. 48, n. 4, p. 813-827, out./dez. 2013.

ROSA JÚNIOR, Luiz Emygdio Franco da. **Manual de direito financeiro e direito tributário.** 16. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

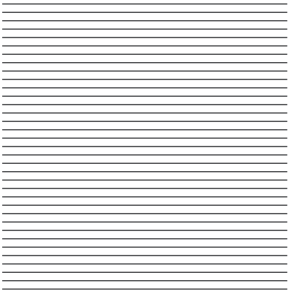
SANTOS, Flávio Rosendo dos; JANKOSKI, Andréa Roseli Moreira Cruz; OLIVEIRA, Antonio Gonçalves de; ROSOTO, Vanessa Ishikawa. O orçamento-programa e a execução das políticas públicas, Brasília, **Revista do Serviço Público,** Brasília, n. 68, p. 191-212, jan./mar. 2017.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário,** 17. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2010. 464 p.

# POLÍTICAS PÚBLICAS E CONTROLE SOCIAL: POSSIBILIDADES PARA OS PEQUENOS MUNICÍPIOS

Alexandre Bossi Queiroz*

*Consultor legislativo da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Doutor em Contabilidade e Finanças pela Universidade de Zaragoza. Professor da Escola do Legislativo.



## 1. INTRODUÇÃO

O envolvimento dos indivíduos no espaço público estatal tem relação direta com o amadurecimento democrático das sociedades e com o tipo de relação governo-sociedade que se pretende construir. A democracia, entendida como governo do povo, pelo povo e para o povo, deve ser o principal valor ético a ser buscado e defendido, de tal forma que, alicerçado na soberania popular, possa-se alcançar a liberdade e a igualdade em direitos para todos, inclusive no referente ao direito de participar, que se baseia no reconhecimento de que o cidadão pode decidir livremente sua vida individual e coletiva.

Em estados onde a liberdade democrática é ameaçada, explícita ou veladamente, a livre participação cidadã fica prejudicada. Mesmo porque é o Estado que deve, democraticamente, abrir as portas da gestão pública para que os interessados possam exercer sua cidadania ativa. Valores como a transparência pública e a garantia de acesso à informação são premissas que permitem o conhecimento e, consequentemente, a possibilidade de participação.

A presença cidadã no acompanhamento de políticas públicas é um tema habitual no âmbito acadêmico e político. Existem diferentes possibilidades de participação social e o Estado tem um papel fundamental nesses processos, na medida em que pode impulsionar ou limitar o envolvimento popular, sabendo-se que,

quanto maior o comprometimento estatal, maior a possibilidade de termos políticas públicas inclusivas.

No Brasil, apesar das dificuldades impostas por alguns governantes, já avançamos bastante em termos de transparência pública, o que possibilita o exercício de uma cidadania quase plena. No começo do século XXI, nossa legislação sobre transparência – em especial a Lei Federal nº 12.527, conhecida como Lei de Acesso à Informação (BRASIL, 2011) –, abriu um leque de possibilidades para o monitoramento da ação governamental e o acompanhamento de políticas públicas. Paralelamente, as Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) têm um importante papel como facilitadoras desse processo. O governo eletrônico, também conhecido como *e-gov*, apresenta vantagens como celeridade, possibilidade de interatividade, comparabilidade, segurança e redução de custos.

O grande desafio é fazer com que o controle social, necessário e decisivo para avançarmos, seja levado a cabo pelos cidadãos. De que serve termos um bom automóvel se não sabemos ou não queremos conduzi-lo? De nada adianta termos bancos de dados, informações, legislação orientadora e sancionadora, tempestividade, garantia de cidadania ativa e passiva, Ministério Público, tribunais de contas, imprensa, redes sociais, entre outras possibilidades, se os principais interessados, os cidadãos, não acompanham ou monitoram as políticas públicas.

Lamentavelmente, a proatividade de nossos agentes políticos para estimular a participação cidadã é muito pequena. Pelo contrário, a máxima que rege vários governantes – e também muitos administradores públicos – é a cultura do obstáculo, fazendo com que a transparência pública seja apresentada de tal forma a não facilitar e nem estimular a participação social. Poucos são os municípios brasileiros que têm, por exemplo, práticas de orçamento participativo, ou que criam espaços de monitoramento

de políticas públicas. Enfim, a vontade política governamental para inovar, em especial em pequenos municípios, é muito tímida.

Por isso, quem deve tomar as rédeas da situação e trabalhar os valores de pertencimento e de empoderamento é o próprio cidadão. É imperativo que os frequentes escândalos de corrupção e de má gestão governamental contribuam para uma "indignação produtiva" e não para uma "apatia paralisante" que desestimule uma efetiva participação. Uma das possibilidades para um maior e mais qualificado envolvimento do cidadão é o trabalho em grupo, em rede. A criação e o fortalecimento de observatórios sociais para acompanhamento de políticas públicas e de conselhos sociais são alternativas que trazem alento.

O objetivo deste artigo é analisar o papel da participação cidadã, através do controle social, nos processos de acompanhamento e controle da execução das políticas públicas governamentais, levantando possibilidades para sua efetividade. Apresentamos uma reflexão sobre a relação Estado-sociedade no processo de construção de políticas públicas e destacamos que uma atuação em rede pode fortalecer a cidadania ativa, trazendo realização e prosperidade. Salientamos, ainda, a praticabilidade do controle social de políticas públicas no âmbito dos pequenos municípios.

## 2. POLÍTICAS PÚBLICAS E CONTROLE SOCIAL

O controle que realiza a sociedade sobre as atuações do Estado pode ocorrer mediante ações para monitorar políticas e serviços públicos ou mediante a participação na construção da própria política.

As políticas públicas, em seu entendimento tradicional, se associam ao exercício do poder por parte das autoridades públicas. Numa classificação habitual, as políticas públicas podem ser estudadas sob dois sentidos diferentes. No sentido político,

são vistas como processo de decisão no qual o governo decide o que fazer ou não fazer. Sob essa acepção há, naturalmente, conflitos de interesses entre os diversos atores da sociedade. No sentido técnico, ou administrativo, as políticas públicas são um conjunto de programas, projetos e atividades realizadas pelo governo. Enfim, as políticas públicas são a totalidade de ações, metas e planos que os governos (nacional, estaduais ou municipais) traçam para alcançar o bem-estar da sociedade e o interesse público.

De acordo com Kliksberg (1998, p. 48), há um amplo espaço para a revalorização das políticas públicas. O autor ressalta que a revalorização do Estado no campo das políticas sociais não precisa remeter, necessariamente, a mais discussões polarizadas acerca de seu papel. Convida, ainda, à reflexão sobre a possibilidade de um modelo diferente, em que seja renovada a capacidade organizacional do Estado, para que possa, de fato, formular, implementar, fomentar e coordenar políticas públicas, como também ser capaz de articular redes produtivas com a participação das variadas expressões da sociedade civil.

Devido à importância crescente da noção de corresponsabilidade dos diferentes atores sociais, Lahera (2004), destaca que, numa definição mais moderna, as políticas públicas são fluxos de informação e cursos de ação relacionados com um objetivo público definido de forma democrática. Essa definição coloca o cidadão como protagonista no monitoramento dos objetivos políticos definidos nas esferas de decisão social.

Vale ressaltar que uma política pública pode tanto ser parte de uma política de Estado ou uma política de governo. A primeira é toda política que, independentemente do governo ou do governante, deve ser realizada porque é amparada pela Constituição e por legislações já aprovadas. Já a segunda pode depender da alternância de poder. Cada governo tem seus projetos, que por sua vez se transformam em políticas públicas.

Sob esse último enfoque, destaca Medellín (2004) que as políticas públicas não são variáveis independentes que possam ser explicadas de maneira distinta do conjunto de fatores políticos e institucionais nos quais se estruturam.

Nesse sentido, estamos tratando da agenda governamental. As políticas públicas são o resultado de uma agenda de governo. De acordo com Xun Wu et al. (2014, 160 p.), a definição de agenda diz respeito ao processo pelo qual os governos decidem quais questões precisam de sua atenção. Ela enfoca, entre outras coisas, a determinação e definição do que constitui o "problema público" e quais ações de políticas públicas subsequentes são destinadas a resolvê-lo. Assim, quando se vota em determinado candidato a prefeito, governador ou presidente, também estamos votando, ao menos em tese, em seus programas de governo. Em que pese os programas de governo não terem a qualidade que se espera[1], numa escolha eleitoral votamos na plataforma política do candidato ou partido, com suas prioridades e propostas de atuação e que, em caso de vitória, entrarão na agenda governamental.

No entanto, o controle social deve ocorrer independente do governo que ocupa o Executivo. A vigilância deve ser perene, havendo ou não confiança no governo. No âmbito dos legislativos o mais comum é um controle mais acentuado feito

1 A campanha eleitoral tem por função permitir aos políticos apresentar suas ideias. Desde 2010, a formalização dessas ideias por escrito é obrigatória através da apresentação do programa de governo. A Lei nº 9.504/97 exige que candidatos a chefe do Executivo entreguem seus planos à Justiça Eleitoral, que os disponibiliza no site do TSE, juntamente com as declarações de doações e gastos. No entanto, a lei só obriga o registro do programa, sem detalhar como as propostas devem ser apresentadas. Isso permite ao candidato apresentar apenas generalidades ou linhas de trabalho.

Como ressalta Milton Laherta (2018), "os programas servem apenas para cumprir a exigência burocrática havendo um esvaziamento da dimensão programática durante as disputas eleitorais.". Disponível em: https://www.nexojornal.com.br/expresso/2018/08/16/Qual-o-valor-pratico-dos-planos-de-governo-entregues-ao-TSE. Acesso em: 20 set. 2019.

pela oposição, dentro do chamado presidencialismo de coalizão[2]. Mas, no caso da sociedade, o monitoramento deve ser frequente e ocorrer independentemente de fatores políticos. A esperança ou a simpatia por determinado governo não permite relaxamento quando o assunto é controle social.

Vale ressaltar que a possibilidade do controle social está expressa na Constituição Federal, que, quando trata dos direitos e garantias fundamentais, destaca, ao estabelecer em seu art. 5º, XXXIII, que

todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. (BRASIL, 2019).

Outra questão fundamental a destacar é que o controle social de políticas públicas se dá, principalmente, através do acompanhamento das contas públicas, pois a materialização das políticas públicas verifica-se nas peças orçamentárias[3]. Assim, nada mais natural que o cidadão acompanhe e participe da elaboração dos orçamentos, bem como fiscalize a sua execução. Qualquer

2 O termo presidencialismo de coalizão foi criado por Abranches (1988) para definir o caso do Brasil, uma democracia que reúne a associação entre o multipartidarismo, a representação proporcional e o presidencialismo. Esta combinação de fatores obrigaria o Executivo a construir coalizões partidárias amplas para conseguir apoio parlamentar. Nesse jogo de poder, muitas vezes ocorre uma submissão do Legislativo ao Executivo e ausência ou inoperância dos mecanismos de pesos e contrapesos.

3 O sistema orçamentário no Brasil é composto por três leis: o Plano Plurianual (PPA), a Lei Orçamentária Anual (LOA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). O Plano Plurianual, como o próprio nome sugere, é um plano em que o governo apresenta o que pretende realizar em um período de quatro anos, definindo as metas a serem alcançadas e quanto pretende gastar. É um planejamento de médio prazo no qual devem constar as políticas públicas governamentais. A Lei Orçamentária Anual detalha todos os gastos públicos que serão realizados no ano seguinte. A Lei de Diretrizes Orçamentárias, também anual, funciona como um elo entre o Plano Plurianual e a Lei Orçamentária. Ela contém as diretrizes a serem observadas na elaboração do orçamento anual (BOSSI; OLIVEIRA, 2015).

que seja a política pública, sua implementação implica a aplicação de recursos públicos.

Em relação ao momento do controle social, este deve ocorrer em todas as fases de uma política pública. O processo de formulação de políticas públicas, também chamado de ciclo das políticas públicas, apresenta diversas fases: 1) formação da agenda, com a seleção das prioridades, 2) formulação de políticas, com a apresentação de soluções ou alternativas, 3) processo de tomada de decisão, com a escolha das ações, 4) implementação, com a execução das ações e 5) avaliação, com a verificação da efetividade da política. Na prática, as fases se interligam entre si, de tal forma que essa separação se dá mais para facilitar a compreensão do processo (CALDAS, 2008). Embora o mais comum seja o controle social acontecer somente *a posteriori* – na fase de avaliação –, o ideal é que a participação social se dê em todas as fases de construção de uma política pública.

Finalmente, vale observar que a avaliação de uma política pública deve atentar aos quatro "Es" da administração pública: economia (o custo é razoável?), eficiência (os processos burocráticos foram obedecidos?), eficácia (os indicadores demonstram o cumprimento de metas e objetivos?) e efetividade (a política pública cumpriu sua finalidade?)[4]. O usual é o monitoramento focar apenas nas vertentes econômica ou da eficiência. No entanto, a eficácia e a

4 Puigpelat (2010), defendendo uma administração pública competitiva, apresenta o Entorno e a Excelência como outros "Es" que devem ser observados. Por entorno, está a necessidade de se conhecer permanentemente o contexto do serviço público para poder ser proativo e de dar uma resposta tempestiva ao que se apresenta. A excelência prega que os cidadãos e a sociedade merecem serviços da melhor qualidade possível e não apenas o suficiente.

Ademais, outros dois "Es" podem ganhar protagonismo em sociedades, como o Brasil, que enfrentam frequentes dificuldades na gestão pública: Ética e Esperança. A primeira por um imperativo que deve pautar a atuação do agente público. A segunda por ser a mola propulsora das inovações e das iniciativas.

efetividade de uma política pública também devem ser objeto de controle social, pois de pouco adianta cumprir os procedimentos a um menor custo se isso não trouxer benefícios sociais.

Enfim, vemos que o processo de construção e monitoramento de políticas públicas é algo complexo, que envolve prioridades governamentais, agenda pública, ciclo de políticas públicas, peças orçamentárias, acompanhamento prévio/concomitante/posterior, e que devem ser avaliados todos os "Es" da administração pública. Dessa forma, é difícil, para um cidadão, sozinho, exercer o controle social. Por mais boa vontade e conhecimento que se tenha, ações individualizadas não costumam prosperar. É essencial, portanto, que a sociedade se organize em grupos para que o controle social seja exitoso. E, para tanto, um trabalho em rede é fundamental.

## 3. CONTROLE SOCIAL EM REDE

Uma maior efetividade no controle social de políticas públicas ocorre quando um grupo organizado de pessoas trabalha com metodologia e afinco no monitoramento de determinada política. Ditos populares como "a união faz a força" ou "uma andorinha só não faz verão" representam máximas que devem nortear o árduo trabalho de controle. Fatores como apoio mútuo, motivação, continuidade, divisão de tarefas, organização de atividades, entre outros, são fortalecidos e funcionam como estímulo à participação. Todos ganham quando existe um grupo sintonizado trabalhando no monitoramento das políticas públicas.

Assim sendo, o fortalecimento das redes cidadãs de controle social (RCCS) é uma prática interessante[5]. Uma rede cidadã é uma forma de organização social que serve para articular

5 O fortalecimento das redes de controle social se deu com o advento das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs). No Brasil, essas redes são geralmente chamadas de Observatórios Sociais de Controle.

conhecimentos e esforços entre distintos atores e instituições, que possuem objetivos em comum. Uma rede é mais que uma reunião de pessoas interessadas numa mesma política pública ou atividade. Trata-se de uma forma de gestão com objetivos comuns, planejamento, organização própria e canais de comunicação.

De acordo com Donoso *et al.* (2012), uma rede cidadã se caracteriza por ser um sistema aberto, ou seja, seus integrantes devem se organizar e interagir de forma livre, visando fortalecer ideias e estratégias de maneira conjunta. Rede, coalizão, comitê, coletivo, observatório, associação, federação, confederação, foro, plataforma, comissão e conselho são alguns dos nomes que se dão a esse tipo de organização. O autor afirma ainda que essa forma de gestão tem como base a participação democrática e horizontal, que incorpora os posicionamentos e os recursos de todos os seus integrantes, os quais compartilham informações, refletem, se relacionam e, de forma coletiva, tomam decisões.

Nos últimos anos uma iniciativa que tem resultado positiva é a criação de observatórios de acompanhamento de políticas públicas. O ser humano é naturalmente observador. Há milhares de anos, observamos não só este planeta, mas também outros astros do sistema solar. Observamos a natureza e suas potencialidades. Para Beuttenmueller (2007), o termo observatório está associado a esse movimento, aos primórdios da ciência como a conhecemos e ao desenvolvimento do pensamento lógico e do método científico de análise, bem como ao uso de novas tecnologias e instrumentos que potencializem essa observação. Ressalta o autor que o termo observatório pode sugerir inicialmente uma atitude de distanciamento ou de mera observação. No entanto, destaca que mesmo os observatórios astronômicos usados por antigas civilizações (como os maias) tinham objetivos práticos, pois o conhecimento dos ciclos planetários e de sua relação com as estações do ano e o clima propiciava escolher a melhor época de plantio e obter uma melhor produção agrícola.

Para Viana (2016), apesar de o significado da palavra observatório constar nos principais dicionários de língua portuguesa e ter como referência o lugar físico ou instituição onde se realizam observações astronômicas ou meteorológicas, uma busca avançada na web indica que a maioria dos resultados encontrados não correlacionam a palavra observatório ao universo da Física, mas sim a instituições públicas e privadas que desenvolvem ações, especialmente de acompanhamento, fiscalização, controle, suporte, desenvolvimento e difusão de práticas voltadas para o alcance de interesses coletivos ou de categorias sociais específicas. A autora cita como exemplos o Observatório Brasil de Igualdade de Gênero, o Observatório de Segurança Pública, da Universidade do Estado de São Paulo e o Observatório Social de Educação, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

De acordo com Martínez e Jiménez (2014), os observatórios de cidadania se inscrevem em uma tendência mundial caracterizada por três fatores centrais: a) um novo entendimento do governo e da forma pela qual ele se relaciona com a sociedade, dentro da ideia de governança, b) um crescente fortalecimento da sociedade civil e de suas capacidades para exercer sua voz e c) o desenvolvimento de entornos favoráveis para o surgimento desse tipo de organização.

Quanto ao moderno conceito de governança, entende-se que o avanço da sociedade está baseado em um governo horizontal, que envolve ativamente os cidadãos no processo de tomada de decisões, assim como na cooperação entre os diversos atores sociais. No entanto, como ressaltam Martinez e Jiménez (2014), participar da discussão, do desenho, da implementação, do monitoramento e da avaliação de políticas públicas não é fácil. Entre os muitos obstáculos que podem surgir para os cidadãos estão os relacionados com a falta de transparência e de acesso à informação pública e a falta de expertise dos cidadãos no manejo das informações públicas.

Atualmente, existem observatórios de vários tipos, todos ocupando espaços em que se desenvolve um processo de acompanhamento e análise de uma determinada temática. Os observatórios de políticas públicas cuidam de verificar os problemas e as iniciativas que dão origem às políticas públicas, o desenho e a gestão dessas políticas e os resultados e consequências de sua aplicação.

Segundo Alabés (2007), nas sociedades cujas práticas políticas se ajustam ao modelo de "inteligência social operatória"[6], é comum o funcionamento de instituições que observam e colaboram com a detecção de problemas e a definição de soluções, que oferecem contribuições que permitam a escolha dos caminhos mais fáceis e eficazes e que avaliam os resultados da solução adotada.

Apesar de os observatórios de políticas públicas conseguirem influenciar os governos, essa influência está mediada pelo processo político, que muitas vezes restringe essa participação, sendo mais administrativa que política e mais relacionada à coleta e à análise de dados que à formulação da política pública. Os observatórios dificilmente chegam a ser parte do sistema de tomada de decisões. Sem embargo, considerando o compromisso e a capacidade de organização, os observatórios têm um grande poder de persuasão.

Como ressaltam Feltre *et al.* (2016), os observatórios de políticas públicas constituem-se como um meio da sociedade obter mais transparência na tomada de decisões nos vários níveis da administração pública: União, estados e municípios. Além disso, também se constituem em instrumento para apoio à gestão pública na tomada de decisões e em um dos meios para

6 Jean Piaget, em seus Estudos sociológicos, propõe que a sociedade adote uma "inteligência social operatória", a fim de que as decisões políticas sejam verdadeiramente democráticas, por contraposição a uma "inteligência social egocêntrica", quando os atores sociais relevantes, seus dirigentes e suas instituições se esquivam da solução de problemas comuns e se fecham em si mesmos. (Piaget apud Alabés, 2007)

a formação de profissionais com postura crítica e inseridos nos debates sobre a realidade econômica e regional.

No Brasil, vale destacar a atuação da rede Observatório Social do Brasil (OSB), uma pessoa jurídica de direito privado, registrada na forma de uma organização da sociedade civil de interesse público (Oscip), que se apresenta como "um espaço para o exercício da cidadania, que deve ser democrático e apartidário e reunir o maior número possível de entidades representativas da sociedade civil com o objetivo de contribuir para a melhoria da gestão pública, sendo cada Observatório integrado por cidadãos brasileiros que transformaram o seu direito de indignar-se em atitude em favor da transparência e da qualidade na aplicação dos recursos públicos"[7].

A rede OSB iniciou suas atividades no município de Maringá, no Estado do Paraná, no ano de 2008, sob a denominação de Instituto de Cidadania Fiscal (ICF). O estatuto inicial da entidade já indicava a constituição de uma rede nacional de ação num movimento pela cidadania fiscal. Entre os objetivos da Rede, merecem destaque: a) a atuação como um organismo de apoio à comunidade para pesquisa, análise e divulgação de informações sobre o comportamento de entidades e órgãos públicos em relação à aplicação dos recursos públicos e os resultados obtidos; b) o exercício do direito de influenciar o processo pelo qual se discute, delibera e implementa qualquer política pública que afete a comunidade ou o cidadão; c) a contribuição para uma maior transparência na gestão dos recursos públicos; d) o estímulo à participação da sociedade civil organizada no processo de avaliação da gestão dos recursos públicos, visando defender a austeridade na sua aplicação; e, e) a reversão do quadro de desconhecimento da sociedade acerca dos mecanismos capazes de possibilitar o exercício da cidadania fiscal e o controle da qualidade na aplicação dos recursos públicos (VIANA, 2016). Como se vê, os objetivos do

7 Disponível em: www.osbrasil.org.br. Acesso em: 21 set. 2019.

observatório vão na linha do fortalecimento da cidadania através do controle social dos recursos públicos aplicados em políticas públicas.

Enfim, a formação de grupos organizados em redes cidadãs de controle social apresenta-se como uma forma de incrementar a democracia participativa e incentivar o controle sobre as políticas públicas. Como ressaltam Martinez e Jiménez (2014, p. 24), os observatórios sociais são, sem dúvida, o último escalão evolutivo da participação cidadã, uma figura de quinta geração.

## 4. DESAFIOS PARA OS PEQUENOS MUNICÍPIOS

Como observamos no decorrer deste artigo, promover o controle social de políticas públicas é um processo trabalhoso, envolto em dificuldades que exigem disciplina e, preferencialmente, ações organizadas em rede para aumentar a possibilidade de sucesso. Mas como se dá esse controle no âmbito dos pequenos municípios? Existem lá observatórios de cidadania e organização em rede?

Os municípios brasileiros, sejam eles pequenos, médios ou grandes, possuem importantes responsabilidades a cumprir nos seus papéis de promoção da qualidade de vida de seus cidadãos. No entanto, como ressaltam Leite Filho *et al.* (2018, p. 338), a história recente evidencia que os municípios brasileiros enfrentaram e enfrentam diversos problemas, como recessão econômica, carência de recursos para investimentos, alto índice de corrupção e ausência de ferramentas eficazes de planejamento e controle dos gastos públicos municipais. Considera-se que esses fatores impactam negativamente a gestão e o desempenho econômico e social desses entes federativos.

Assim, a participação cidadã no monitoramento da gestão pública é estratégica. No âmbito da União e dos estados federados,

que contam com vultosos orçamentos e grandes estruturas de ministérios e secretarias, a atuação de redes sociais de controle já ocorre de forma relativamente organizada. Como existem inúmeros atores interessados nas diversas políticas públicas em execução, bem como uma maior visibilidade das ações públicas, a supervisão social é potencialmente maior. O mesmo ocorre para os médios e grandes municípios, que contam com um grande contingente populacional interessado nas atividades governamentais.

Mas nos pequenos municípios essa estruturação ainda não acontece. Se tomarmos como exemplo as atividades da rede Observatório Social do Brasil, que atualmente é a maior rede de observatórios de cidadania, observamos que até setembro de 2019 existiam 144 observatórios municipais filiados ao sistema, sendo que 141 estão em cidades com mais de 20 mil habitantes8. Ou seja, municípios menores não contam com observatórios sociais.

Sem embargo, os pequenos municípios representam a grande maioria dos municípios brasileiros. Dos 5.570 municípios brasileiros, 68% têm população inferior a 20 mil habitantes (IBGE, 2019). Se fizermos um corte para os municípios com menos de 10 mil habitantes, vemos que 44% se enquadram nessa categoria. E ainda, se tomarmos municípios com menos de 5 mil habitantes, verificamos que aproximadamente 25% estão nesse universo,

8 O *site* da rede OSB aponta que atualmente existem observatórios sociais em 144 municípios, assim distribuídos: 6 na região Norte, 6 na região Centro Oeste, 14 na região Nordeste, 42 na região Sudeste e 86 na região Sul. Quanto à população das cidades onde estão esses observatórios, verifica-se que 20 estão em cidades com população superior a 500 mil habitantes, 73 em cidades entre 100 e 500 mil habitantes, 29 em cidades entre 50 e 100 mil habitantes, 22 em cidades entre 20 e 50 mil habitantes e apenas 3 em cidades com menos de 20 mil habitantes. Disponível em: http://osbrasil.org.br/mapa-do-sistema-osb/. Acesso em: 30 set. 2019.

ou seja, 1/4 de todos os municípios brasileiros[9]. E todos eles, grandes ou pequenos, contam com sua burocracia estatal, tanto no Executivo quanto no Legislativo, e com seus próprios orçamentos – LOA, LDO e PPA – onde são expressas as políticas públicas municipais.

**Quadro 1 – Distribuição dos municípios conforme a população brasileira**

| Faixas populacionais | Nº de municípios | % | População total na faixa populacional | % |
|---|---|---|---|---|
| Até 5.000 habitantes | 1.257 | 23% | 4.210.078 | 2% |
| De 5.000 a 10.000 habitantes | 1.198 | 21% | 8.543.409 | 4% |
| De 10.000 a 20.000 habitantes | 1.346 | 24% | 19.230.768 | 9% |
| De 20.000 a 50.000 habitantes | 1.100 | 20% | 33.514.126 | 16% |
| De 50.000 a 100.000 habitantes | 349 | 6% | 23.947.839 | 11% |
| De 100.000 a 500.000 habitantes | 276 | 5% | 54.188.335 | 26% |
| Acima de 500.000 habitantes | 44 | 1% | 66.512.570 | 32% |
| Total | 5.570 | 100% | 210.147.125 | 100% |

**Fonte: Elaboração própria (com base nos dados do IBGE, 2019)**

9 Um dos maiores problemas enfrentados na federação brasileira refere-se à autonomia municipal devido à baixa capacidade fiscal, financeira e institucional dos governos locais para absorver e dar conta de todas as suas funções constitucionais. Segundo Brandt (2010), desde a Constituição de 1988, foram criados 1.364 municípios no Brasil, sendo que mais da metade possui menos de 5 mil habitantes. Essa desmedida criação de municípios tem demonstrado o enfraquecimento dos já existentes e a debilidade dos que surgem sem condições de sustento autônomo. Atualmente, cerca de 70% dos municípios brasileiros dependem de verbas que vêm de fontes externas à sua arrecadação basicamente o repasse do Fundo de Participação dos Municípios – para arcar com mais de 80% de suas despesas. Disponível em: http://temas.folha.uol.com.br/remf/ranking-de-eficiencia-dos-municipios-folha/70-dos-municipios-dependem-em-mais-de-80-de-verbas-externas.shtml. Acesso em: 30 set. 2019.

A questão que se coloca é que, em teoria, nos municípios menores, a possibilidade de um controle mais abrangente e tempestivo das políticas públicas seria maior do que em grandes cidades com suas complexidades. Uma coisa é acompanhar um orçamento de vários milhões de reais, outra é acompanhar orçamentos mais modestos. Considerando as possibilidades das tecnologias de informação e comunicação, bem como a total transparência das contas públicas, a criação de observatórios sociais em pequenos municípios pode ser um grande diferencial para o engajamento do cidadão no controle social e para o melhoramento de suas cidades.

É certo que alguns fatores podem dificultar esse engajamento nos municípios menores, com destaque para dois: 1) a falta de gente capacitada e interessada em fazer o controle social, uma vez que, com uma população menor, diminuem o quantitativo de pessoas que possam querer exercer a cidadania ativa; e, 2) a proximidade das relações entre os personagens público e privado, o que dificulta uma atuação firme e independente. Num município de 5 mil habitantes, por exemplo, é comum que os potenciais fiscalizadores das ações governamentais – as lideranças municipais – tenham uma relação de proximidade com os agentes políticos. É natural todos se conhecerem ou mesmo terem uma relação de amizade, frequentarem a mesma igreja, compartilharem os mesmos bares e restaurantes ou mesmo terem parentes e amigos trabalhando na prefeitura ou na câmara municipal. Isso certamente dificulta uma atuação mais vigilante das contas públicas.

Eis, pois, a contradição: onde seria mais fácil realizar o controle social é justamente onde é mais difícil a sua implementação.

Apesar das dificuldades, alguns exemplos bem-sucedidos em cidades menores podem servir de exemplo para outras cidades, como é o caso dos municípios de Ribeirão Bonito (SP) e Costa Rica (MT), cidades com 13 mil e 20 mil habitantes, respectivamente.

No final da década de 1990, um grupo de amigos nascidos na cidade de Ribeirão Bonito, interior de São Paulo, interessados em promover o desenvolvimento social e humano do município, constituíram a entidade Amigos Associados de Ribeirão Bonito (Amarribo Brasil), uma organização da sociedade civil de interesse público (Oscip). Ao deparar-se com um quadro de corrupção institucionalizada no âmbito da administração municipal que obstava esse desenvolvimento, a entidade voltou a sua atenção para a desarticulação dos esquemas de corrupção que atingiam a sociedade local. Para promover o afastamento dos corruptos, a Amarribo mobilizou a sociedade, realizou audiências públicas, desenvolveu diversos meios de comunicação com a população e, como resultado das primeiras batalhas, a entidade promoveu a cassação de dois prefeitos e de cinco vereadores[10].

A partir dessa organização e contando com o apoio da sociedade civil, a entidade continuou na vigilância contínua dos poderes públicos municipais e, dada toda a visibilidade na mídia regional e nacional, obtida pelo sucesso na atuação da ONG, a entidade ganhou dimensão de rede nacional, vindo a agregar diversas entidades da sociedade civil organizada de todo o Brasil, constituindo-se na Amarribo Brasil, que, em parceria com o Instituto de Fiscalização e Controle (IFC), veio a constituir a Rede Amarribo – IFC.

As ações da entidade no âmbito municipal são organizadas de modo que a comunidade volte a sua atenção para os procedimentos legais de elaboração e fiscalização do orçamento público, para o cumprimento das normas de contratação de obras, serviços e aquisição de bens, para a admissão de servidores públicos, entre outros procedimentos administrativos voltados à consecução dos interesses públicos; e aprenda a detectar irregularidades praticadas por gestores e outros agentes públicos que comprometam a eficiência e a probidade administrativa,

10 Disponível em: www.amarribo.org.br. Acesso em: 18 ago. 2019.

além da oferta de denúncias aos órgãos oficiais de controle e da fiscalização da administração pública, sempre que forem detectados indícios de desvio e apropriação (VIANA, 2016).

Essas orientações são as mesmas para as ONGs da Rede Amarribo Brasil e, para divulgá-las, a organização produziu a cartilha *O combate à corrupção nas prefeituras do Brasil*[11]. O material, além de compartilhar a experiência da entidade no empenho em fiscalizar as contas de Ribeirão Bonito, oferece instruções para a prevenção e o combate à corrupção na esfera política e administrativa municipal. A cartilha conclama a favor da elevação da consciência social e ressalta que a corrupção compromete a efetividade das políticas públicas e o desenvolvimento econômico e social. Finalmente, destaca que as recomendações visam, sobretudo, construir uma sociedade mas justa, ética e democrática.

No caso do município de Costa Rica (MS), o controle social ocorre a partir de uma atuação isenta e intensa dos conselhos municipais[12]. A cidade adota um modelo de governança baseado no acompanhamento e na auditoria frequente das contas públicas, realizado por 18 conselhos municipais, organizados por áreas temáticas e que, por meio de conferências, fóruns, audiências públicas, reclamações, sugestões, elogios, denúncias, reuniões ordinárias, extraordinárias e ampliadas, permitem que a sociedade acompanhe as políticas públicas e participe ativamente das tomadas de decisões governamentais.

---

11 A cartilha física é comercializada na loja da Amarribo e sua versão em formato eletrônico no endereço https://amarribo.org.br/cartilha/.

12 Em 2017, o município de Costa Rica foi destaque na mídia nacional, após uma reportagem veiculada no jornal Hoje, da Rede Globo de Televisão, que destacou a boa gestão pública municipal com base na atuação dos conselhos municipais. A reportagem destacou a importância do suporte contábil no entendimento das contas públicas e em apoio aos conselhos, a diminuição dos casos de corrupção e o pagamento de 17° salário para os professores municipais, como resultado de uma boa gestão fiscal. Disponível em: http://g1.globo.com/jornal-hoje/edicoes/2017/04/22.html#!v/5819650. Acesso em: 09 ago. 2019.

Analisando como ocorre o controle social na cidade de Costa Rica, Lopes, Silva e Gomes (2019) destacam que, por meio da participação, os cidadãos exercem o acompanhamento dos serviços, fiscalizam as ações, deliberam sobre as políticas públicas locais, avaliam a execução de recursos públicos e participam efetivamente na elaboração de programas e projetos. Em pesquisa realizada com membros dos conselhos municipais, os autores aferiram que eles: a) participam do planejamento municipal e recebem, frequentemente, solicitações das secretarias municipais para deliberação; b) têm acesso total aos balancetes e notas fiscais da prefeitura, que são apresentados trimestralmente ou semestralmente, conforme a solicitação do conselho, além do acesso ao portal da transparência; c) realizam, além da análise dos recursos financeiros da prefeitura, visitas institucionais nas unidades de atendimento, com o objetivo de monitorar a oferta dos serviços, considerando sua área de atuação; e d) promovem reuniões, conferências municipais, fóruns de debates e análises deliberativas, para subsidiar a sua atuação[13].

A experiência de Costa Rica (MS) reforça a importância do trabalho em grupo e em rede como forma de fortalecimento do controle social de políticas públicas. Nesse caso, por meio dos conselhos municipais, que são, por orientação constitucional, um canal direto da população com os governos, e vice-versa. De acordo com Santos, Pereira e Pinheiro (2016), a Constituição de 1988 deu um importante passo no sentido de consolidar no Brasil o modelo de Estado Democrático de Direito, no qual os conselhos de políticas públicas representam espaços em que os cidadãos, na qualidade de conselheiros, apresentam sugestões, críticas, encaminham reivindicações, debatem ideias, planejam

13 Na pesquisa, vale destacar a fala do prefeito municipal, que, em defesa dos conselhos municipais, salientou que "a Câmara de Vereadores é incapaz de fiscalizar o prefeito, porque visa o lado político partidário, e sendo assim, os conselhos são um complemento disso, e por isso, deve ter pessoas da cidade que são líderes naturais para ajudar o governo municipal".

e fiscalizam as ações desenvolvidas pelo Poder Executivo nos diversos segmentos.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, apresentou, em seu art. 15, um mandamento fundamental relativo ao instituto do controle social, ao afirmar que "a sociedade tem direito de pedir conta a todo agente público, quanto à sua administração". A Constituição Federal, por sua vez, em seu art. 204, II, estabelece que "as ações governamentais serão realizadas e organizadas com a participação da população por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle social das ações em todos os níveis".

Temos atualmente no Brasil todas as possibilidades, técnicas e legais, para o exercício da cidadania ativa no que tange à participação e ao controle social das políticas públicas. O cumprimento da Lei de Acesso à Informação permite o empoderamento social por meio do conhecimento de todos os detalhes e motivações das ações governamentais. Somado ao avanço das tecnologias de informação e comunicação, com destaque para o uso intenso dos dispositivos móveis (*smartphones*) e das redes sociais, o cidadão tem em mãos ferramentas poderosas de participação e monitoramento.

Os diversos casos de malversação do dinheiro público, seja por má gestão, seja por corrupção, podem ser minimizados à medida que a sociedade civil acompanhe e fiscalize as políticas públicas desde a sua concepção até a apresentação dos resultados esperados. Não se pode confiar que o agente político ou o gestor público sejam, naturalmente, exemplos de retidão e competência. Como demonstra a experiência histórica, o poder corrompe governantes e gestores, e somente a vigilância constante pode coibir abusos e corrigir caminhos.

Muitas vezes, resultados satisfatórios na implantação de políticas públicas são uma consequência de um processo de abertura à participação de atores sociais. Assim, uma cidadania ativa pode trazer resultados produtivos a partir da frutífera sinergia entre Estado-sociedade. Trabalhar numa agenda participativa e inclusiva pode gerar economia, eficiência, eficácia e efetividade, dentro do marco institucional democrático em que nos situamos.

No entanto, dada a complexidade da administração pública, bem como os obstáculos encontrados, é muito difícil para um indivíduo, sozinho, realizar o controle social. O trabalho em grupo e em rede é a melhor alternativa. Nesse sentido, ganham espaço as redes cidadãs de controle social, muitas vezes organizadas na forma de observatórios sociais, que, constituídos por cidadãos e por organizações cidadãs, trabalham em conjunto e de forma independente no acompanhamento, avaliação e fiscalização de políticas públicas.

No âmbito das grandes cidades, a constituição de observatórios sociais vem ganhando força. No entanto, nos pequenos municípios, que correspondem a mais da metade das cidades brasileiras, o controle social ainda é tênue. Apesar disso, boas práticas de controle social, como nos municípios de Ribeirão Bonito (SP) e Costa Rica (MS), nos permitem acreditar que o engajamento e a participação efetiva da sociedade civil na agenda pública, por meio de conferências, fóruns, audiências e reuniões ampliadas, podem maximizar a capacidade de entrega de serviços públicos e reunir a população e os gestores em processos de cooperação mútua.

Neste país, onde atualmente a própria democracia é questionada, participar é fundamental. Talvez o caminho, por meio do exemplo, venha pelo controle em entornos menores, como é o caso dos pequenos municípios. Zelar primeiro pela nossa casa, depois pela vizinhança e, em seguida, pelo bairro, distrito, cidade, estado e País.

# REFERÊNCIAS


ABRANCHES, S. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.

ALABÉS, G. El sentido y el interés del observatorio de politicas públicas del cuerpo de administradores gubernamentales. In: CONGRESO ARGENTINO DE ADMINISTRACION PUBLICA: SOCIEDAD, GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN, 4., 2007, Buenos Aires. **[Anais]**. Disponível em: http://www.asociacionag.org.ar/pdfcap/4/Alab%C3%A9s,%20 Guillermo.pdf. Acesso em: 10 set. 2019.

BEUTTENMULLER, G. **Observatórios locais de políticas públicas no Brasil:** seu papel na produção, disseminação e transparência das informações. 2007. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2007. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/2434. Acesso em: 04 ago. 2019.

BOSSI, A.; OLIVEIRA, T. **Orçamento público.** Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, Escola do Legislativo, 2015. 24 p. (Coleção passo a passo).

BRANDT, C. A criação de municípios após a Constituição de 1988: o impacto sobre a repartição do FPM e a Emenda Constitucional no 15, de 1996. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 47, n. 187, p. 59-75, jul./set. 2010.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Disponível em: http://www.planalto.gov. br/ccivil_03/ constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 25 set. 2019.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5o, no inciso II do § 3o do art. 37 e no § 2o do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: http:// www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011- 2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 25 set. 2019.

CALDAS, R. W. (Coord.). **Políticas públicas:** conceitos e práticas. Belo Horizonte: SEBRAE/MG, 2008.

DONOSO, E. et al. **Manual ciudadano:** conozcamos más sobre las redes ciudadanas. Ecuador: Grupo Faro, 2012. (Colección municipalidades transparentes). Disponível em: https://grupofaro.org/portfolio/manual-ciudadano/. Acesso em: 20 ago. 2019.

FELTRE, C. et al. Observatório de políticas públicas da região metropolitana de Campinas/SP (RMC). **Revista Ciência em Extensão**, São Paulo, v. 12, n. 3, p. 37-54, 2016. Disponível em: https://ojs.unesp.br/index.php/revista_proex/article/view/1223/1249. Acesso em: 10 set. 2019.

IBGE. **Estimativa de População 2019.** Disponível em: ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2019/estimativa_dou_2019.xls. Acesso em: 01 out. 2019.

KLIKSBERG, B. **Repensando o Estado para o desenvolvimento social:** superando dogmas e convencionalismos. São Paulo: Cortez, 1998.

LAHERA, E. **Política y políticas públicas.** Santiago de Chile: División de Desarrollo Social, Cepal, 2004. (Serie políticas sociales, v. 95).

LEITE FILHO, G. A. et al. Relação entre a qualidade da gestão fiscal e a transparência dos municípios brasileiros. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 23, n. 76, set./dez. 2018, 337-355. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/75408/74677. Acesso em: 22 jul. 2019.

LOPES, A.; SILVA, L.; GOMES, N. Controle interno e controle social, meios de eficácia na gestão do município de Costa Rica – MS. In: ENCONTRO NACIONAL DOS CURSOS DE GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO – ENANGRAD, 2019, Uberlândia. **Administração pública, governo e terceiro setor.** Disponível em: https://enangrad.org.br/xxx-enangrad/anais/artigo/3f4cdc55-875b-46dc-a077-15a6f33a355f. Acesso em: 15 set. 2019.

MARTÍNEZ, A.; JIMÉNEZ, O. ¿Qué son y cómo funcionan los observatorios ciudadanos?. In: OBSERVATORIOS ciudadanos: nuevas formas de participación de la sociedad. Lerma de Villada: Universidad

Autónoma Metropolitana Unidad Lerma, 2014. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/276295376_Observatorios_ciudadanos_nuevas_formas_de_participacion_de_la_sociedad?. Acesso em: 20 set. 2019.

MEDELLÍN, P. **La política de las políticas públicas:** propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad. Santiago de Chile: División de Desarrollo Social, 2004. (Serie políticas sociales, v. 93).

OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL. **Mapa do sistema OSB.** Disponível em: http://osbrasil.org.br/mapa-do-sistema-osb/. Acesso em: 29 set. 2019.

PUIGPELAT, J. M. Una administración pública competitiva: las 6E. **Amics del País**, 2010. Disponível em: https://www.amicsdelpais.com/es/publicaciones/una_administracion_publica_competitiva_las_6e/452/. Acesso em: 18 set. 2019.

SANTOS, J. N.; PEREIRA, J. P.; PINHEIRO, L. Conselhos municipais como instrumento de controle social: subsídios à construção de um modelo de análise para avaliação da efetividade. **Revista Caribeña de Ciencias Sociales**, jul. 2016. Disponível em: http://www.eumed.net/rev/caribe/2016/07/controle-social.html. Acesso em: 18 set. 2019.

VIANA, E. R. **O controle social como instrumento para efetivação da cidadania no Brasil:** um estudo a partir das redes Observatório Social do Brasil (OSB) e Amigos Associados de Ribeirão Bonito (AMARRIBO). 2016. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2016. Disponível em: http://tede.mackenzie.br/jspui/bitstream/tede/2868/5/Heliete%20Rodrigues%20Viana.pdf. Acesso em: 13 ago. 2019.

WU, X. et al. **Guia de políticas públicas: gerenciando processos.** Traduzido por Ricardo Avelar de Souza. Brasília: Enap, 2014. 160 p.

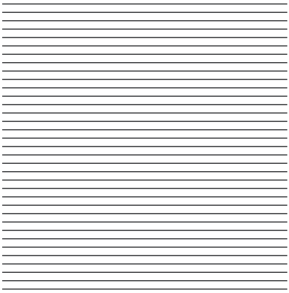
# TRIBUTAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Bernardo Motta Moreira*
Carolina de Resende Pires Miranda Rodrigues**
Isabella Carvalho Moreira***

* Doutorando e mestre em Direito Tributário pela UFMG. Pós-graduado em Direito Tributário pela PUC Minas. Professor do bacharelado em Direito do Centro Universitário UNA. Professor da Pós-Graduação das Faculdades Milton Campos e da Escola Superior de Advocacia da OAB/ Universidade Fumec. Consultor em Direito Tributário da ALMG.

** Pós-graduada em Direito Tributário pelo Ceajufe/Universidade Itaúna. Consultora em Direito Tributário da ALMG.

*** Pós-graduada em Direito Tributário pela PUC Minas. Consultora em Direito Tributário da ALMG.



## 1. INTRODUÇÃO

A arrecadação tributária não é um fim em si mesma. O tributo é, no Estado moderno, a principal receita que supre os cofres públicos de recursos para fazer frente às inúmeras finalidades que lhes são impostas. Por isso, em que pese a sua essencialidade para a existência do aparato estatal, sempre se vislumbrou que a tributação é mera atividade mediata do Estado, não diretamente relacionada à satisfação das necessidades coletivas.

Essa visão puramente instrumental da figura tributária já foi superada. Atualmente, a tributação assumiu objetivos que vão além do simples auferimento de receitas para o erário, que tocam as mais diversas finalidades constitucionais, sejam sociais, econômicas, ambientais, etc. Nesse quadro, o tributo é um mecanismo posto em prol das políticas públicas de fomento do Estado Democrático de Direito.

Há duas formas de encarar o fenômeno da tributação e a sua utilização no campo das políticas públicas: sob o viés fiscal (arrecadatório) ou sob o viés extrafiscal (indutor de comportamentos). Vale dizer que, mesmo na função fiscal, o tributo pode contribuir para o atingimento de diversos desideratos constitucionais, como a distribuição de riqueza e a redução das desigualdades, quando, por exemplo, utilizam-se mecanismos de alíquotas progressivas e de seletividade. Todavia, é na função extrafiscal que comumente se visualiza uma maior participação do Estado como interventor na atividade econômica

e se verifica que a política tributária vai muito além do mero financiamento dos outros programas estatais. Nesse caso, a instituição/exoneração de tributos ou o aumento/ a redução da carga tributária influencia as escolhas dos agentes econômicos, induzindo determinados comportamentos ou desestimulando sua prática.

A desoneração total ou parcial do ônus tributário é a modalidade mais comum de uma indução no comportamento dos agentes econômicos a partir da tributação. Ao se retirar determinada atividade ou pessoa do campo da incidência tributária, estimulam-se comportamentos que podem ser relevantes para as finalidades constitucionais. Não obstante, como a regra é a tributação, a utilização de incentivos fiscais como instrumento de políticas públicas é tema de alta relevância, de modo que o ordenamento jurídico arrola diversos pressupostos para a sua concessão. Além de limites materiais (isonomia tributária, uniformidade da tributação, vedação da discriminação pela origem/destino), há diversos limites formais para a criação de benefícios tributários.

O presente ensaio tem o escopo de analisar tais requisitos formais, em especial quando os incentivos são concedidos por força da lei, ou seja, passam pelo crivo do Poder Legislativo. Evidentemente, em relação a alguns impostos regulatórios, o Poder Executivo pode manejar as alíquotas e se valer do uso extrafiscal para estimular ou desestimular comportamentos. Não obstante, em tema de outorga de benefícios fiscais, como isenções, anistias, etc., é o Poder Legislativo que tem o papel de sopesar os inúmeros princípios constitucionais para determinar as zonas retiradas do campo da tributação.

## 2. O INCENTIVO TRIBUTÁRIO COMO "GASTO" E COMO INSTRUMENTO DE ATENDIMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: A NECESSIDADE DE CONTROLE E TRANSPARÊNCIA PARA A SUA CONCESSÃO

O sistema tributário brasileiro é ordenado com a finalidade de realizar os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (art. 3º da Constituição da República Federativa do Brasil – CRFB/88), entre os quais erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais. Por isso, a tributação deve ser utilizada não apenas visando a arrecadação ao Erário,[1] mas também com o desiderato de atender políticas públicas (SILVA, 2015, p. 221).[2]

Incentivo fiscal ou tributário – que não deve ser confundido com o incentivo financeiro[3] – é o instrumento extrafiscal utilizado pelo Estado em sua atividade de intervenção na economia por

1 Em seu conhecido ensaio intitulado "Os três objetivos da tributação", Reuven S. Avi-Yonah aponta quais seriam os três objetivos da tributação – arrecadatório, redistributivo e regulatório. O primeiro objetivo da tributação é arrecadar os recursos necessários para o desempenho da atividade estatal, sendo uma característica elementar de todos os tributos, a partir da ideia de que "um governo que não pode tributar não pode sobreviver" (AVI-YONAH, 2006, p. 3). Os tributos também podem assumir função redistributiva, "destinada a reduzir a distribuição desigual de renda e riqueza que resulta da operação normal de uma economia de livre mercado". Finalmente, tem-se a função regulatória desempenhada pela tributação, no sentido de induzir os ramos da atividade econômica, inibindo ou incentivando a conduta dos particulares, conforme os interesses do Estado. Tais fins podem ser alcançados mediante o aumento da carga tributária sobre determinado setor ou produto, e, ainda, mediante a concessão de créditos ou incentivos. O autor destaca, todavia, que a função regulatória não se restringe aos impostos sobre consumo, pois não conseguem direcionar, isoladamente, o comportamento social que leva à poupança e à realização de investimentos.

2 SILVA, Paulo Roberto Coimbra. "O tributo e as políticas públicas". In: SOUSA, Simone Letícia Severo; SILVA, Paulo Roberto Coimbra. (Orgs.) Direito e políticas públicas. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2015, p. 221.

3 "Quando o elemento utilizado para incentivar é o tributo, o incentivo caracteriza-se como fiscal. Quando o elemento utilizado para incentivar é o crédito ou financiamento, o incentivo caracteriza-se como financeiro" (MACHADO, 2015, p. 174).

indução, como medida de renúncia de receita, através do regime jurídico tributário, concedido pelo próprio constituinte ou pelo legislador ordinário conforme os meios legitimamente permitidos, com a finalidade de estimular determinada conduta do contribuinte (LIMA, 2015, p. 502).

No campo das exonerações, fica evidenciada como é, de fato, míope, a visão clássica que aparta a tributação da eficiência nos gastos públicos (MURPHY; NAGEL, 2005, p. 35-36). A lógica de que a relação tributária se esgotaria com o mero adimplemento do tributo não se sustenta diante da necessidade de se verificar o destino dos recursos arrecadados para o efetivo cumprimento das funções do Direito Tributário democrático.

Na verdade, o incentivo tributário é um "gasto", na medida em que o Estado, ao deixar de arrecadar o tributo, total ou parcialmente, abre mão de receita que poderia ser usada para o financiamento de outras políticas públicas – como a saúde, a educação, etc. A renúncia fiscal, quando concebida como uma modalidade de alocação dos recursos públicos, gera um custo fiscal que, em muitos casos, é comparável ao de uma programação orçamentária, podendo, inclusive, ser substituída por gastos diretos do poder público. Devido a essa característica, tem se tornado comum atribuir-lhe a denominação de "gasto tributário", um conceito ainda pouco difundido no Brasil, porém bastante utilizado em vários países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Esse enfoque foi originalmente formulado, em 1967, por Stanley Surrey, então secretário de Política Fiscal do Departamento do Tesouro dos Estados Unidos da América (EUA), referindo-se, especificamente, a dispositivos existentes na legislação do imposto de renda, que não faziam parte da estrutura do imposto e que asseguravam uma redução da carga tributária. A noção de *tax expenditure* foi formulada para se referir a "disposições tributárias especiais funcionalmente equivalentes às despesas diretas"

(SURREY, 1973, p. VII), desvios em relação à estrutura tributária padrão, formuladas para favorecer certo segmento econômico, atividade ou classe de pessoas. De fato, restando evidenciados seus custos orçamentários, essas disposições passam a ser vistas e comparadas às despesas diretas, na medida em que representam gastos "indiretos" efetivados através da tributação, e traduzindo, como quis o autor, em sua literalidade, os "gastos tributários".

Essa ideia é relevante por trazer consigo a necessidade de se dar maior transparência à concessão de benefícios fiscais. Já se reconheceu que uma política de subsídios – ação pública direta (MURPHY; NAGEL, 2005, p. 101-125) – seria até melhor, ou mais eficiente,[4] para o sistema alcançar a justiça distributiva do que a concessão de exonerações tributárias, porquanto um cálculo seguro dos custos dos incentivos outorgados seria muito complexo, quiçá, impossível.[5] Por outro lado, considerando-se que a via dos gastos diretos também pode ser ineficiente, ainda mais num país como o Brasil, em que são recorrentes os casos de corrupção, uma das virtudes da utilização dos tributos como instrumentos de implementação de políticas públicas seria uma

4 Essa noção de eficiência determina que os recursos não sejam utilizados em ação pública direta se o uso privado gerar resultados melhores para o sistema. Murphy e Nagel observam que a única forma de se avaliar um gasto público é compará-lo com o valor do uso privado que tais recursos teriam caso não tivessem sido transferidos (MURPHY; NAGEL, 2005, p. 102), isto é, caso fiquem nas mãos do particular a partir de uma exoneração tributária, por exemplo.

5 Como ensina José Souto Maior Borges em sua conhecida obra sobre as isenções tributárias, "há quem recomende a sua substituição por uma política de subsídios, de vez que as isenções não possibilitam o cálculo seguro dos custos e, se concedidas por tempo limitado – passando algumas empresas a gozar delas após o transcurso do prazo concedido a outras –, embaraçam a competição" (BORGES, 1980, p. 72).

forma de os objetivos constitucionais serem atendidos, mitigando o tradicional trinômio receita-orçamento-despesa.[6]

Evidenciada a relação existente entre a legislação tributária e a gestão orçamentária, tendo em vista os custos financeiro--orçamentários das escolhas tributárias do governo,[7] fica claro que o legislador não tem uma discricionariedade absoluta na exoneração de tributos. Sua liberdade de conformação encontra--se limitada por regras constitucionais e legais que merecem ser analisadas.

Sem se olvidar da necessária observância do princípio da legalidade (art. 150, § 6º, da CRFB/88, e art. 97, incisos II e VI, do Código Tributário Nacional – CTN), que determina a previsão em lei formal e material dos benefícios tributários, serão analisados os limites impostos ao legislador para a concessão dessas exonerações, como as regras da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000) – e, em

6 Paulo Roberto Coimbra Silva (2015, p. 226) exemplifica que pode "ser mais eficiente do que a criação de uma agência estadual para medição da emissão de poluentes de cada veículo automotor (o que demandaria a criação de uma estrutura de fiscalização e de pessoal que certamente pesaria nos já onerados orçamentos públicos), e.g., (i) a instituição do IPVA com alíquota significativamente reduzida para veículos movidos a combustíveis menos poluentes, (ii) a tributação mais onerosa de combustíveis mais poluentes e/ou a exoneração (total ou parcial) do ICMS sobre combustíveis menos poluentes".

7 Silveira e Scaff (2015, p. 36-37) consideram que se faz necessária a análise do tema sob a perspectiva do gasto tributário (tax expenditure), que obriga o operador a considerar cada unidade de moeda renunciada no âmbito da receita como uma unidade gasta no âmbito da despesa. Essa mudança de visão implica, segundo os autores, maior transparência e controle. Veja-se: "A despesa pública é notadamente acompanhada de maior formalidade. Basta recordar que toda e qualquer despesa, antes de sua efetivação (pagamento), deve ser precedida de uma previsão orçamentária, além dos necessários empenho e liquidação. Sem falar no processo licitatório, quando exigido. A despesa, no mais, estará discriminada nas prestações de contas, nos relatórios e nos balanços ao final do exercício, quando poderá ser escrutinizada pelos órgãos de controle e, especialmente, pela sociedade civil. A renúncia de receita não conta com tal transparência. [...] O fato é que, seja por uma estrutura legal menos coesa, seja simplesmente porque a percepção geral é mais leniente com as amputações da receita a auferir do que com a despesa a pagar, a equiparação entre tais modalidades serve para conferir maior transparência e controle à disciplina dos incentivos fiscais, que ainda permanecem, no mais das vezes, ocultos ou opacos".

especial, o novo art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), da CRFB/88, recentemente inserido no Texto Constitucional Transitório pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016.

Como se demonstrará, é fundamental, na concessão de benefícios fiscais, detalhar todos os fundamentos e critérios eleitos para a outorga das benesses, a fim de possibilitar um efetivo controle pelos órgãos competentes quanto ao atendimento das políticas públicas almejadas e, em especial, dar maior concreção ao princípio da transparência ao tornar tais dados acessíveis ao cidadão.

## 3. A NECESSIDADE DE APRESENTAÇÃO DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO NAS PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS QUE RENUNCIEM RECEITA

A fim de se delimitar um panorama sobre a necessidade de apresentação de estimativa de impacto orçamentário e financeiro nas proposições legislativas que impliquem renúncia de receita, é necessário discorrer, inicialmente, sobre a LRF. A referida lei é oriunda do Projeto de Lei Complementar nº 18, de 1999, enviado pelo presidente da República ao Congresso Nacional. Conforme se depreende da exposição de motivos que acompanhou o mencionado projeto, este era parte de um conjunto de medidas adotado à época, denominado "Programa de Estabilidade Fiscal", o qual tinha por objetivo a drástica e veloz redução do déficit público e a estabilização do montante da dívida pública em relação ao Produto Interno Bruto da economia. Ainda conforme citado documento, buscava-se "construir um compromisso em favor de um regime fiscal capaz de assegurar o equilíbrio intertemporal

das contas públicas, entendido como bem coletivo, do interesse geral da sociedade brasileira, por ser condição necessária para a consolidação da estabilidade de preços e a retomada do desenvolvimento sustentável".

Segundo explicita Weder de Oliveira (2013, p. 42-45), havia um contexto internacional, no qual a premência de mudanças na condução da política fiscal levou muitos países desenvolvidos a iniciarem reformas no campo das finanças públicas, como, por exemplo, a Inglaterra, com a ascensão de Margareth Thatcher ao posto de primeira-ministra, e os Estados Unidos, com a eleição de Ronald Reagan para presidente. Também segundo o autor, no bojo desse movimento, muitos países deram início, ainda na década de 70, à implementação de reformas fiscais e orçamentárias para reduzir a dívida pública e tornar a gestão e as políticas governamentais mais eficientes, com a adoção de regras fiscais mais rígidas e a imposição de controles sobre o crescimento da despesa para manter o déficit público sob controle. Tais medidas passaram a ocupar posição central e permanente nas políticas macroeconômicas propostas e disseminadas por instituições internacionais, como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Entretanto, embora tais temas já estivessem sendo discutidos nos países desenvolvidos, começaram a ser discutidos na América Latina mais tardiamente.

Acerca do contexto nacional quando do surgimento da LRF, referido autor explicita que, na raiz do processo inflacionário que o Brasil viveu nas décadas de 1980 e 1990, estava o descontrole fiscal, com repercussão no aumento da dívida pública. E a LRF surgiu num contexto de reformas estruturais demandadas pela sociedade após a estabilização monetária. A partir da transcrição de trecho da exposição de motivos que acompanhou o citado Projeto de Lei Complementar nº 18, de 1999, em que se destaca que "mostrou-se necessário estabelecer regras

de validade geral que assegurem, no presente e no futuro, prudência, responsabilidade e transparência às decisões de gasto e endividamento no âmbito do setor público," ele observa que "essas regras, consolidadas na Lei de Responsabilidade Fiscal, permitem que a eleição de prioridades, em face de uma restrição orçamentária efetiva, seja feita de forma transparente e democrática" (BRASIL, 1999).

Em maio de 2000, entrou em vigor a LRF, cujo art. 1º, §1º, dispõe que a referida lei complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, a qual pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e se corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Com o novo regime instaurado a partir da LRF, a pretensão do legislador na instituição de benefícios tributários ficou limitada pelas previsões legais do art. 14. De acordo com a norma:

> Art. 14 – A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I – demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II – estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no *caput*, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º – A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º – Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§ 3º – O disposto neste artigo não se aplica:

I – às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;

II – ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança (BRASIL, 2001).

Os pressupostos rígidos para a concessão de benefícios fiscais dos quais decorra renúncia de receita devem, ainda, ser somados a um pressuposto constitucional específico, qual seja o art. 150, § 6º, da CRFB/88. Mencionado dispositivo assim determina:

> qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2º, XII, g (BRASIL, 1988).

Um importante aspecto a ressalvar é que o *caput* do art. 14 somente está a regular a renúncia às receitas de natureza tributária, que se trata de espécie de receita pública. A LRF não interfere, destarte, na concessão de benefícios relacionados às receitas não tributárias, como é o caso de multas administrativas ou ambientais ou ainda algum tipo de receita originária estatal, como aluguéis a que faz jus o erário.[8]

Pela leitura do art. 14 da LRF, constata-se que a concretização da renúncia de receita tributária dependerá do atendimento de pré-requisitos imperativos e alternativos. O primeiro dos pressupostos – que é obrigatório e está no *caput* do artigo – é a estimativa do impacto orçamentário-financeiro

8 Pode-se classificar as receitas em originárias e derivadas, partindo-se do fundamento de que o Estado age como particular no desempenho de atividade pertinente à exploração do seu domínio privado, distinguindo as primeiras como de economia privada e as segundas como de economia pública. Segundo Geraldo Ataliba, a receita originária é auferida pelo Estado em decorrência da exploração de seu patrimônio, do uso dos bens do próprio Estado. Elas proveem da exploração pelo Estado de seus instrumentos, bens ou serviços ou do uso de seu poder de constranger os submetidos à sua força ao concurso compulsório. Via de regra são receitas voluntárias e contratuais de direito privado (receitas patrimoniais) (ATALIBA,1969, p. 26).

da renúncia no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes. Essa estimativa deve ser formalizada quando do encaminhamento da proposta de lei relativa à concessão e à ampliação da renúncia de receita ao Poder Legislativo. A outra previsão obrigatória também prevista no *caput* é a compatibilização da medida com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Além dos pressupostos acima, a concessão ou a ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária deve ainda observar das duas uma condição: (a) a demonstração, pelo proponente, de que a renúncia foi considerada na estimativa da receita da lei orçamentária, bem como de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da LDO.[9] Impõe-se que a renúncia tenha previsão na LOA, em atendimento ao princípio da universalidade, além do cumprimento dos objetivos previstos no Anexo de Metas Fiscais da LDO, mediante a demonstração de que estes não serão afetados pela renúncia; ou, alternativamente, (b) sejam apresentadas medidas de compensação, tais como elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. Evidentemente, as medidas referidas são exemplificativas, podendo o proponente adotar outras que alcancem a mesma finalidade, como, até mesmo, a instituição de novos tributos.

Note-se que, adotada a segunda hipótese, isto é, caso o ato de concessão do benefício decorra de medidas compensatórias, o benefício somente poderá entrar em vigor após a implementação delas. Com efeito, a lógica do § 2º do art. 14 é garantir que a compensação seja simultânea, ou até mesmo anterior à renúncia da receita, evitando o desequilíbrio das contas públicas, com a queda na arrecadação.

9 A LDO, ao orientar a elaboração da LOA, deve dispor sobre alterações da legislação tributária considerando os aumentos e reduções legais de tributos para possibilitar a correta estimação de receitas no orçamento anual.

A necessidade de que as regras da LRF sejam cumpridas previamente à implementação dos benefícios tributários já foi reconhecida pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em diversos acórdãos,[10] em que foram expedidas recomendações ao Poder Executivo federal para adequações. A competência do TCU para fiscalizar as renúncias de receitas tem por fundamento o art. 70 da CRFB/88, sendo disciplinada no art. 1º, § 1º, da Lei nº 8.443, de 1992 – Lei Orgânica do TCU –, a qual dispõe que o tribunal, no julgamento das contas e na fiscalização que lhe compete, decidirá sobre a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão e das despesas deles decorrentes, bem como sobre a aplicação de subvenções e a renúncia de receitas. No Relatório sobre as Contas do Presidente da República referentes ao exercício de 2016, a Corte de Contas registrou irregularidade no parecer prévio sobre as contas prestadas e afirmou que o cumprimento dos pressupostos legais deve ser prévio à implementação efetiva dos benefícios tributários. Além disso, a corte apontou para a necessidade do cumprimento da LRF e

10 Vide, por exemplo, o Acórdão nº 747/2010, do Plenário, Relator Augusto Nardes, referente ao processo nº 015.052/2009-7, sessão do dia 14/4/2010: "Sumário: Levantamento. Exame dos procedimentos de controle de concessão e ampliação de benefícios tributários de que trata o art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Determinações. Recomendações". Confira-se, também: o Acórdão nº 1205/2014, do Plenário, Relator Raimundo Carreiro, referente ao processo nº 018.259/2013-8 (Relatório de Levantamento), sessão do dia 14/5/2014: "Sumário: Auditoria operacional com o objetivo de conhecer e avaliar a estrutura de governança das renúncias tributárias, para embasar a elaboração de matrizes de planejamento de futuras auditorias, bem como atualizar os procedimentos de análise das contas dos gestores e das diretrizes para elaboração do relatório sobre as contas do governo da república. Recomendações. Monitoramento. Ciência". Nesse último julgado, aponta-se a sequência de procedimentos que envolvem a renúncia de receita tributária: "40.1. O ente federado institui, por meio de lei, tributo a ele reservado pela Constituição; 40.2. O ente federado prevê, também por lei, o benefício tributário, eventualmente associado a uma política pública estabelecida; 40.3. A administração estima o valor que deixará de adentrar aos cofres públicos, que é reputado como 'renúncia de receita potencial'; 40.4. Os contribuintes favorecidos pelo benefício tributário usufruem da disponibilidade financeira correspondente à arrecadação não realizada, o que corresponde à 'renúncia de receita efetiva'. 41. Por fim, o impacto do usufruto dessa disponibilidade financeira representa o resultado da ação financiada pela renúncia, resultado que pode estar, ou não, enunciado como objetivo no âmbito das políticas públicas governamentais". Veja-se, ainda, os Acórdãos 384/2016 e 793/2016, ambos do Plenário.

da LDO quando o Poder Executivo propõe o ato normativo ou sanciona o projeto de lei originário do Poder Legislativo, com vistas a concessão ou a ampliação de benefícios tributários de que decorra renúncia de receita.[11]

Para fins do presente trabalho, cabe observar que o art. 14 da LRF contém um comando voltado para o processo legislativo, no sentido de que toda proposição que objetive conceder ou ampliar incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita esteja acompanhada da estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deve iniciar sua vigência e nos dois exercícios seguintes. Além disso, o proponente deverá demonstrar que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária ou que a proposta está acompanhada de medidas de compensação, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

Todavia – e aqui cabe chamar a atenção – é pouco usual verificar projetos de lei, em especial de iniciativa parlamentar, que, além de buscarem a concessão ou a ampliação de benefício de natureza tributária, como, por exemplo, a isenção de determinado tributo, venham acompanhados de dados que demonstrem o

11 Alertou o TCU: "com fulcro no art. 59, § 1º, inciso V, da Lei Complementar 101/2000 [...], acerca da ausência de atendimento aos requisitos legais previstos no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal e nos arts. 113 e 114 da Lei 13.242/2016 (LDO/2016) quando da proposição de ato normativo ou sanção de projeto de lei originário do Poder Legislativo, com vistas a concessão ou ampliação de benefícios tributários de que decorra renúncia de receita, a exemplo de: projeção do impacto orçamentário-financeiro, acompanhada da correspondente demonstração, atendimento ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias, demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e não afetaria as metas dos resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias, ou alternativamente, a indicação de medidas de compensação tributárias, além da fixação de vigência máxima de cinco anos, conforme constatado nos atos de sanção das Leis 13.243/2016, de 11/1/2016, 13.257, de 8/3/2016, 13.315, de 20/7/2016, e 13.353, de 3/11/2016, e de edição das Medidas Provisórias 713, de 1/3/2016, e 762, de 22/12/2016" (Pareceres Prévios sobre as Contas do Presidente da República do exercício de 2016, item 3.2.2, p. 22, Relator Ministro Bruno Dantas, sessão de 28 de junho de 2017).

cumprimento do disposto no citado art. 14. A dificuldade em cumprir tal preceito legal por parte de parlamentares pode ser em parte justificado pelo fato de que, usualmente, o Poder Executivo é quem detém tais dados e, além disso, são informações técnicas e complexas.

Não obstante as dificuldades de cumprimento do disposto no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, a regra está posta e deve ser observada. Ela é um limite quase intransponível para que os parlamentares logrem instituir benefícios fiscais por leis sem as fundamentais informações de impacto financeiro exigidas na LRF.

## 4. CONSTITUCIONALIZAÇÃO DA REGRA DO ART. 14 DA LRF POR MEIO DO ART. 113 DO ADCT

Recentemente, o art. 113 do ADCT, incluído pela EC nº 95, de 2016, passou a exigir que a proposta legislativa que crie renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. Este é o inteiro teor do dispositivo do ADCT: "a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro".

Uma das interpretações possíveis sobre o citado dispositivo é no sentido de que as exigências de responsabilidade fiscal já previstas na citada Lei Complementar Nacional nº 101, de 2000, em especial no art. 14, com o advento do art. 113 do ADCT, agora têm *status* constitucional. Sobre o tema, cite-se o Estudo Técnico nº 11, de 2017, de autoria dos consultores Antonio Carlos Costa D'Avila Carvalho Junior e Paulo Roberto Simão Bijos, integrantes da Consultoria de Orçamentos e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, que, ao expor sobre o Novo Regime Fiscal trazido ao ordenamento jurídico pela Emenda Constitucional nº 95, de

2016, pontua que o novo regime, além de fixar regras centradas no controle da despesa primária federal, também agrega novas disciplinas ao processo legislativo, de modo a dotá-lo de maior nível de responsabilidade fiscal. Interessante notar que referidos autores defendem a ideia de que o comando constitucional em questão, o art. 113 do ADCT, transcende o escopo precípuo do novo regime, na medida em que não se limita à disciplina da "despesa primária". Citados autores aduzem também que:

> Desse modo, a própria redação constitucional revela que a interpretação do art. 113 não deve estar totalmente adstrita aos dispositivos que o precedem. Afinal, o que a EC 95/2016 busca neste ponto não é detalhar o novo regime, mas sim conferir status constitucional a sistemática semelhante, já prevista na LRF, de exigência da "estimativa" do impacto orçamentário e financeiro de proposições legislativas. O que se objetiva, em ambos os casos, é dotar o processo legislativo de instrumentos voltados ao controle do equilíbrio das contas públicas, com especial ênfase na análise do impacto fiscal (orçamentário e financeiro) de inovações normativas (CARVALHO JUNIOR; BIJOS, 2017, p. 4).

Destaque-se do trecho transcrito a parte em que se conclui que o art. 113 do ADCT busca dotar o processo legislativo de instrumentos voltados ao controle do equilíbrio das contas públicas, com ênfase no eventual impacto de inovações normativas.

Ainda no mencionado estudo técnico, os autores abordam que tanto a Emenda Constitucional nº 95, de 2016, como a LRF preveem a necessidade de quantificação dos impactos fiscais de proposições legislativas, "prestigiando, assim, os aspectos da transparência ('quanto custa o que estamos votando?') e

do planejamento ('temos espaço fiscal para viabilizar o que se propõe?') no âmbito do processo político decisório (CARVALHO JUNIOR; BIJOS, 2017, p. 4).

Em que pese o exposto, ainda remanesceria alguma dúvida ao se avaliar o art. 113 do ADCT: ele seria aplicável somente ao "Novo Regime Fiscal" instituído pela citada Emenda Constitucional nº 95, de 2016, ou se seria uma norma aplicável a qualquer proposição legislativa que objetive criar ou alterar despesa obrigatória ou renúncia de receita? Por esse motivo, cabe analisar alguns casos de aplicação do art. 113 do ADCT, de forma a demonstrar que não se trata de mero dispositivo transitório e que tem força normativa para ser aplicado em todas as proposições legislativas que tramitam nas casas legislativas do País.

## 4.1. Hipóteses de aplicação do art. 113 do ADCT

A título exemplificativo para demonstrar a força normativa do dispositivo em questão, cabe destacar duas decisões monocráticas do Supremo Tribunal Federal (STF), nas quais houve aplicação do citado preceito constitucional.

Em decisão monocrática publicada em 1º/2/2018, o ministro Alexandre de Moraes, ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5.816, concedeu a medida cautelar pleiteada, fundamentando-se, entre outros argumentos, no teor do art. 113 do ADCT. Referida ação foi ajuizada pelo governo do Estado de Rondônia contra a Lei Estadual nº 4.012, de 2017, que dispôs sobre a vedação de incidência do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) sobre contas de despesas de serviços públicos estaduais próprios, delegados, terceirizados ou privatizados de água, luz, telefone e gás titularizadas por igrejas e templos religiosos de qualquer culto.

Sustenta o autor que a norma questionada afronta o art. 113 do ADCT, na medida em que sua edição se fez desacompanhada da necessária previsão de medidas compensatórias financeiras equivalentes ao montante do favor fiscal. Segundo o ministro relator, sustenta-se desatendimento ao comando constitucional do artigo 113 do ADCT, o qual é claro, devendo ser prestigiado com máxima força. Isso porque, segundo ele, a ideia de responsabilidade fiscal ocupa patamar de especial posição no quadro dos valores constitucionais.

É certo que ainda não há um efetivo cumprimento dos pressupostos da LRF em todo o processo legislativo brasileiro. Além da dificuldade em se definir até mesmo o conceito de benefícios tributários e o ineficiente controle dos entes responsáveis, os tribunais não têm dado a devida importância para tais regras. Algumas vezes em que instado a se manifestar, o próprio STF relevou as ofensas à LRF, em razão de se tratar de norma infraconstitucional.

O STF já julgou um caso que é rigorosamente análogo ao julgado acima descrito, no qual se debatia a concessão de benefício fiscal de ICMS na prestação de serviços para os templos. A Corte Maior acabou por admitir tal benesse, sem se preocupar com os impactos da medida. Salta aos olhos a importância da constitucionalização da matéria pelo art. 113 do ADCT, sobretudo porque, agora, a Corte Maior poderá e deverá enfrentar o tema do impacto de medidas desonerativas de tributos com a relevância que merece. Observe-se.

A ADI nº 3.421 foi ajuizada pelo governador do estado do Paraná contra a Lei Estadual nº 14.586, de 2004, que previa a isenção de ICMS nas contas de água, luz, telefone e gás utilizados por igrejas e templos de qualquer natureza. Além de pugnar pela inconstitucionalidade porque a lei foi editada sem prévia autorização do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), o governador argumentou que ela contrariaria a LRF, na medida em que a sua aprovação perante a assembleia daquele estado

teria se dado sem nenhum estudo sobre o impacto financeiro que a isenção poderia acarretar nas contas do estado e tampouco teriam sido apresentadas formas de compensação de receita. Todavia, o ministro Marco Aurélio, acompanhado à unanimidade pelo Pleno do STF, considerou que a norma não violaria a LRF, eis que não caberia se cogitar de discrepância com as balizas constitucionais referentes ao orçamento, "sendo irrelevante o cotejo buscado com a Lei de Responsabilidade Fiscal, isso presente o controle abstrato de constitucionalidade" (DJe de 27/5/2010).

Diante disso, fica evidente que carecia a CRFB/88 de uma norma capaz de dar mais força normativa à necessidade de observância de requisitos para geração de despesas ao Poder Executivo, no bojo do processo legislativo.

Observe-se, ainda, voltando à análise da decisão do ministro Alexandre de Moraes, nos autos da ADI nº 5.816, que o art. 113 do ADCT, para o ministro, definitivamente não se restringe ao escopo do "Novo Regime Fiscal", instituído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016.

## 4.2. A força normativa do ADCT e de seu art. 113

O art. 113 do ADCT, objeto de análise, é norma constante do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Em tese, o ADCT é composto por normas constitucionais exauríveis ou exauridas, isto é, uma vez cumprido o seu papel, a sua normatividade se exaure.

A função inicial do ADCT era regular a transição da Constituição de 1967 (com a Emenda nº 1, de 1969) para a Constituição de 1988, a fim de evitar choques. Verifica-se, ao longo do tempo, que sua função tem sido trazer normas constitucionais exauríveis que regem a transição de uma constituição para outra constituição.

Segundo Uadi Lammêgo Bulos, citando Sérgio A. Frazão do Couto, no tocante ao significado do Ato das Disposições Transitórias, essas "incidem sobre um determinado ato ou

fato socioconstitucional relevante. E a efemeridade desses preceitos não lhes subtrai a força das disposições permanentes, no que tange à aplicabilidade e cogência, embora localizadas e fixadas em um determinado lapso de tempo, ou até que ocorrida certa condição de exigibilidade fática" (COUTO *apud* BULOS, 2007, p. 1.446-1.451). Acerca da índole jurídica das Disposições Transitórias, referido autor aponta que o objetivo desse verdadeiro mecanismo de engenharia jurídica é simples: harmonizar as pendências herdadas do passado com as disposições voltadas para o futuro, evitando incompatibilidades. Mais adiante, o autor tece anotações sobre atos transitórios que ainda produzirão efeitos.

Acerca do *status* do ADCT, é importante citar entendimento do Supremo Tribunal Federal, no sentido de que se trata de estatuto de índole constitucional, situado no mais alto grau de positividade jurídica, senão vejamos:

> O ADCT, promulgado em 1988 pelo legislador constituinte, qualifica-se, juridicamente, como um estatuto de índole constitucional. A estrutura normativa que nele se acha consubstanciada ostenta, em consequência, a rigidez peculiar às regras inscritas no texto básico da Lei Fundamental da República. Disso decorre o reconhecimento de que inexistem, entre as normas inscritas no ADCT e os preceitos constitucionais da Carta Política, quaisquer desníveis ou desigualdades quanto à intensidade de sua eficácia ou à prevalência de sua autoridade. Situam-se, ambos no mais elevado grau de positividade jurídica, impondo-se, no plano do ordenamento estatal, enquanto categorias normativas subordinantes, à observância compulsória de todos, especialmente dos órgãos que integram o aparelho do Estado. (STF, RE 161.462-5/SP, Rel. Min. Celso de Mello, 1ª Turma, decisão: 9-11-

> 1994, deram provimento, v.u. DJU de 10-8-1995, p. 23577, 1ª col. em.)

De tudo quanto fora exposto, e diante do fato de o art. 113 do ADCT ainda se tratar de norma relativamente recente, muitos questionamentos ainda surgirão, no sentido de se tratar ou não de norma adstrita ao "Novo Regime Fiscal", bem como no sentido de se tratar ou não de norma constitucional exaurível, isto é, uma vez cumprido o seu papel, a sua normatividade se exaure. E, ainda, de forma mais instigante, se se considerar que o art. 113 do ADCT não se vincula ao novo regime instituído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016, qual seria o entendimento a se aplicar sobre a referida norma? Ato transitório que ainda produzirá efeitos? Mas produzirá efeitos até quando, visto que o seu texto não faz menção a nenhum lapso temporal? São questões, sem dúvida, interessantes e ainda merecedoras de uma análise mais detalhada pelos intérpretes e aplicadores da lei.

Acredita-se que a nova norma tem muito a contribuir para o controle dos benefícios fiscais, que historicamente foram sendo concedidos de forma arbitrária, em prejuízo de um sistema tributário justo e progressivo.

Finalmente, é pertinente trazer a crítica externada por Pedro Lenza, no sentido de que a essência do ADCT vem sendo desvirtuada pelo constituinte reformador. A introdução, por emenda constitucional, de normas permanentes, sem qualquer conteúdo de direito intertemporal e sem qualquer conexão com o momento de transição, em total atecnia legislativa, pode se revelar um problema interpretativo. Como a prática se tornou comum, acredita-se que ela, ao fim e ao cabo, reforça o argumento acima descrito de que o art. 113 do ADCT tem aplicação imediata a todo e qualquer processo legislativo do País.

## 5. A INICIATIVA PARLAMENTAR EM MATÉRIA DE DESONERAÇÕES TRIBUTÁRIAS

Posta a questão acerca da necessidade de que a proposta de concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita observe as imposições do art. 14 da LRF e o disposto no art. 113 do ADCT, limitação alçada ao nível constitucional pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016, cumpre proceder à análise de algumas questões enfrentadas pelos parlamentares nesse intuito.

No que tange à iniciativa para deflagrar o processo legislativo, observamos que ela pode ser geral ou privativa, a depender da previsão constitucional sobre quem está autorizado a dar início ao processo e à elaboração legislativa. Ao contrário de constituições anteriores,[12] o legislador constituinte de 1988 previu a iniciativa geral em matéria de natureza tributária, o que se depreende da leitura do seu art. 61 (exceto no caso dos Territórios, em que há previsão no art. 61, § 1º, II, "b", de iniciativa privativa do presidente da República). Assim, não existe nenhum óbice à inauguração do processo legislativo por membro do parlamento

12 A Constituição Política do Império, de 1824, previu, em seu art. 36, I: "É privativa da Câmara dos Deputados a iniciativa: I – Sobre impostos". A Constituição da República de 1981 também estabeleceu, em seu art. 29, a iniciativa da Câmara "de todas as leis de impostos". A Carta de 1934 previu em seu art. 41, § 1º: "Compete exclusivamente à Câmara dos Deputados e ao Presidente da República a iniciativa das leis de fixação das forças armadas e, em geral, de todas as leis sobre matéria fiscal e financeira". A Constituição de 1937, de caráter autoritário, dispôs, em seu art. 64, que "a iniciativa dos projetos de lei cabe, em princípio, ao Governo. Em todo caso, não serão admitidos como objeto de deliberação projetos ou emendas de iniciativa de qualquer das Câmaras, desde que versem sobre matéria tributária ou que de uns ou de outras resulte aumento de despesa". Em 1946, o legislador constituinte reestabeleceu a iniciativa geral: "Art. 67 – (...). § 1º Cabe à Câmara dos Deputados e ao Presidente da República a iniciativa dos projetos de lei sôbre matéria financeira". A Carta de 1967, por sua vez, arrolou como de competência exclusiva do Presidente da República a iniciativa das leis que disponham sobre matéria financeira. A Emenda Constitucional nº 1, de 1969, manteve a regra da iniciativa exclusiva do presidente.

ou pelo chefe do Poder Executivo, em se tratando de matéria de natureza tributária.

Importante ressaltar que, mesmo diante da ausência de norma constitucional que estabeleça a iniciativa exclusiva para tratar de matéria tributária, a proposta de redução ou extinção de tributos por iniciativa parlamentar já foi objeto de questionamentos judiciais. Em inúmeras ocasiões, sustentou-se perante o Poder Judiciário que a perda de arrecadação, experimentada pelo ente político em decorrência da instituição de benefício de natureza tributária, atrairia a iniciativa do chefe do Poder Executivo, prevista no art. 165[13] da Constituição da República de 1988, para propor leis orçamentárias.

No entanto, no julgamento do Agravo em Recurso Extraordinário nº 743.480, contra acórdão do Tribunal de Justiça de Minas Gerais que declarou a inconstitucionalidade formal de lei[14] em matéria tributária por entender que o tema estaria adstrito à iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, dada a eventual repercussão da referida lei no orçamento municipal, foi reconhecida a repercussão geral da matéria e reafirmada a jurisprudência da corte, no sentido de que a reserva de iniciativa aplicável em matéria orçamentária não alcança as leis que instituam ou revoguem tributos.

Dessa forma, ficou assentada a tese, no âmbito do STF, de que inexiste, na CRFB/88, reserva de iniciativa para leis de natureza tributária, inclusive para as que concedem renúncia fiscal.

Não obstante ser esse o entendimento que atualmente prevalece no âmbito daquela corte, a tese que invoca a iniciativa do chefe do Poder Executivo em matéria tributária encontra

13 "Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I – o plano plurianual; II – as diretrizes orçamentárias; III – os orçamentos anuais. [...]"

14 Lei Municipal nº 312, de 27 de dezembro de 2010, do município de Naque, que revogou a legislação instituidora da contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública daquela municipalidade.

ressonância na doutrina, a exemplo de Roque Antonio Carrazza.[15] Para ele, só o Poder Executivo pode prever os efeitos orçamentário-financeiros da adoção de medidas de desoneração, razão pela qual não faria sentido exigir dele a elaboração dos demonstrativos a que se refere o § 6º do art. 165 quando ele não previu nem dimensionou os resultados dos benefícios concedidos. Ele ainda vai além, fazendo considerações a respeito da utilização de benefícios fiscais com objetivo de conseguir apoio popular:

> Leis deste jaez podem, inclusive, preparar o terreno para futuras candidaturas a cargos executivos. De fato, com o forte apelo popular que as leis tributárias benéficas invariavelmente possuem, não nos demasiamos em arrojada hipótese proclamando que elas têm livre trânsito no Legislativo. Legislativo que também não tem o compromisso constitucional de zelar diretamente pelo Erário Público.
>
> [...]

15 "Em matéria tributária, porém, prevalece, a respeito, o art. 61: a iniciativa de leis tributárias – exceção feita à iniciativa das leis tributárias dos Territórios (que, no momento, não existem), que continua privativa do Presidente da República, ex vi do art. 61, §1º, II, "b", in fine, da CF – é ampla, cabendo, pois, a qualquer membro do Legislativo, ao chefe do Executivo, aos cidadãos etc. Este raciocínio vale para as leis que criam ou aumentam tributos. Não para as leis tributárias benéficas, que continuam a ser de iniciativa privativa do chefe do Executivo (Presidente, Governador ou Prefeito). Abrindo um rápido parêntese, entendemos por leis tributárias "benéficas" as que, quando aplicadas, acarretam diminuição de receita (leis que concedem isenções tributárias, que parcelam débitos fiscais, que aumentam prazos para o normal recolhimento de tributos etc.). No mais das vezes, favorecem aos contribuintes. Ora, só o chefe do executivo – Senhor do Erário e de suas conveniências – reúne condições objetivas para aquilatar os efeitos que, lei deste tipo, produzirão nas finanças públicas sob sua guarda e superior responsabilidade. Assim, nada pode ser alterado, nesta matéria, sem sua prévia anuência. Chegamos a essa conclusão analisando os dispositivos constitucionais que tratam das finanças públicas, especialmente os arts. 165 e 166 da Lei Maior, que dão ao chefe do Executivo a inciativa das leis que estabelecem os orçamentos anuais. Notemos que o § 6º do art. 165 da CF determina que o projeto de lei orçamentária seja "acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e as despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza tributária e creditícia" (CARRAZZA, 2017, p. 350-351).

> De fato, só depois de estudos apurados, de caráter eminentemente técnico (que nem o legislativo, nem, muito menos, os cidadãos, estão credenciados a fazer) acerca das possíveis consequências das leis tributárias benéficas, é que se poderá cogitar de editá-las.
>
> É só o chefe do Executivo – tornamos a repetir – tem como avaliar globalmente (isto é, sob os aspectos político, econômico, e social), tais consequências (CARRAZZA 2017, p. 352).

Em suma, a posição de Carrazza assenta-se nos seguintes argumentos: (i) no caso das leis tributárias benéficas só o chefe do Executivo teria condições de identificar os efeitos que essas leis produzirão nas finanças públicas, razão pela qual nada pode ser alterado, nesta matéria, sem sua prévia anuência; (ii) os arts. 165 e 166 da CRFB/88 dão ao chefe do Executivo a iniciativa das leis que estabelecem os orçamentos anuais, e o § 6º do art. 165 determina que o projeto de lei orçamentária seja "acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia". Como somente o Executivo teria condições de avaliar a repercussão financeira de "isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia", não faria sentido exigir que o Executivo faça o demonstrativo, sobre as receitas e despesas, de benefícios fiscais que ele não previu; (iii) os legisladores e os cidadãos teriam, quando muito, a noção das consequências políticas das leis tributárias benéficas, mas não de suas consequências práticas, porque não dispõem de meios técnicos para aferi-las de antemão.

Antes de se discordar das assertivas do doutrinador, considera-se que ele merece aplausos por abordar um tema pouquíssimo debatido na literatura brasileira e por mostrar o quanto é

importante a análise da iniciativa parlamentar em matéria tributária, sobretudo, na difícil questão dos benefícios fiscais. Ousa-se dissentir, contudo, desse entendimento restritivo da iniciativa parlamentar em leis tributárias benéficas, pois não se pode impor restrições nesse campo, a não ser que a CRFB/88 expressamente o determinasse.

A regra geral é que os membros do Poder Legislativo, as comissões das casas legislativas, o chefe do Poder Executivo e o cidadão detêm iniciativa para apresentação de projetos de lei sobre qualquer matéria, excetuadas, contudo, as hipóteses em que apenas algumas autoridades ou órgãos podem dar início ao processo legislativo, para tratar de assuntos de seus respectivos interesses. As hipóteses estão expressamente previstas e, como exceções que são, devem ser restritivamente interpretadas.

Conforme definiu o STF: (1) estados, Distrito Federal e os municípios não podem criar casos de reserva de iniciativa (ADI 3.394, Rel. Min. Eros Grau, Plenário, DJe 15/8/2008); (2) por constituírem exceções, as hipóteses de reserva de iniciativa exigem previsão constitucional expressa, configuram um rol taxativo e não podem ser ampliadas por meio da interpretação (STF, Pleno, ADI-MC 724/RS, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 27/4/2001); e (3) as regras de iniciativa privativa previstas na Constituição Federal aplicam-se aos demais entes da federação, inclusive para criar ou revisar as respectivas constituições e leis orgânicas, não sendo amplas e irrestritas as autonomias estadual e municipal de auto-organização (ADI 1.353, Rel. Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, julgado em 20/3/2003).

As regras de iniciativa privativa cumprem um papel relevante dentro da engrenagem institucional do princípio da separação de Poderes. Por meio delas, busca-se permitir que cada qual possa dispor sobre temas cujo tratamento tenha repercussão sobre suas respectivas autonomias funcional, administrativa e financeira. De fato, como tem-se repetido, as normas tributárias benéficas

geram despesa ao Poder Executivo, pois representam "gastos" a serem sustentados pelo erário. Não obstante, esse, por si só, não pode ser fundamento para negar a iniciativa parlamentar. Ora, qual proposição legislativa atualmente não gera despesas ao Poder Executivo?

Além disso, uma vez proposto o projeto de lei, iniciado por qualquer legitimado, abre-se para o Poder Legislativo a possibilidade de alterá-lo, com a apresentação de emendas ao texto original. É certo que as emendas em projetos de lei cuja iniciativa é reservada é limitada, pois não podem gerar despesas e têm que ter pertinência temática. A pertinência temática é um corolário da própria ideia de lei específica e não gera transtornos. Entretanto, se o entendimento for mesmo pela iniciativa reservada na instituição de benefícios, isso implicaria a impossibilidade de o parlamentar apresentar emendas com esse propósito, em evidente prejuízo à função legislativa.

Dessa forma, em que pese a respeitável posição de Carrazza (2017), que é de se louvar – tolere-se a repetição – por demonstrar uma sensibilidade poucas vezes vista na doutrina e por tocar em um tema pouco debatido, mas caro ao Estado de Direito, considera-se que o ponto central da questão não está em aferir a natureza das intenções que existem na proposição de um benefício, como ele sugere, isto é, se ligadas a questões eleitoreiras ou desprovidas de responsabilidade com o erário, até mesmo porque, dentro do nosso sistema constitucional, é função do Poder Legislativo zelar pelo interesse público e fiscalizar o Poder Executivo, inclusive em relação à regularidade de suas contas. Ademais, a adoção de medidas voltadas à perpetuação no Poder não se verifica apenas no âmbito de um Poder ou outro, é uma distorção que ocorre em todas as searas e deve ser assim tratada e devidamente combatida.

O que merece enfrentamento é, na realidade, a dificuldade de o parlamentar acessar as informações necessárias para a apresentação regular de medidas desonerativas nas proposições

de lei. Ou seja, apesar de o parlamentar ter a iniciativa legislativa em matéria tributária, a partir da exposição dos diversos requisitos para a concessão ou a ampliação de benefícios tributários, fica muito claro que praticamente se inviabiliza sua proposta. A apresentação de um prévio estudo do impacto orçamentário-financeiro no exercício de sua vigência e nos dois seguintes, ou mesmo a exigência do atendimento da Lei de Diretrizes Orçamentárias e a adoção de providências para compensar a perda de arrecadação com o aumento da receita, por meio da majoração ou da criação de tributos, praticamente torna a iniciativa de proposições instituidoras de benesses fiscais exclusiva do Poder Executivo. Todavia, esse é um tema que desperta a atenção: ainda há espaço para o parlamentar atuar na concessão de benefícios fiscais?

## 6. A ASSIMETRIA INFORMACIONAL E O CUMPRIMENTO DOS REQUISITOS DA LRF E DO ART. 113 DO ADCT

Sob a ótica do princípio da separação dos Poderes, é função precípua do Poder Executivo administrar, cabendo a ele o planejamento e a execução orçamentária para a formulação e a realização de políticas públicas. Ao chefe do Poder Executivo cabe a discricionariedade para decidir o destino dos recursos orçamentários, tendo em vista as demandas sociais e as disponibilidades financeiras. Assim, o Executivo, em razão da natureza de suas funções, acaba por ser o detentor dos elementos e dos dados que possibilitam avaliação mais qualificada de eventual impacto de benefícios fiscais, inclusive da sua quantificação.

Nesse diapasão, o membro do Poder Legislativo – um vereador, um deputado estadual, um deputado federal ou um senador – acaba por enfrentar dificuldades para propor medidas de desoneração fiscal, principalmente em vista das exigências

constitucionais e legais para tanto (os dispositivos já citados da Lei de Responsabilidade Fiscal e do art. 113 do ADCT). Isso, por vezes, acaba por inviabilizar a apresentação de projetos com esse conteúdo, mas, repita-se, em decorrência de uma assimetria informacional em relação ao Executivo, e não por uma imposição constitucional. São aspectos fáticos que acabam por trazer limitações à iniciativa parlamentar, uma vez que as mesmas exigências são impostas ao prefeito, ao governador ou ao presidente da República. Isso porque a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar a vigência do incentivo ou benefício e nos dois seguintes, bem como a demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias ou a previsão de medidas de compensação nos termos do art. 14 da LRF dependem de informações que o Poder Executivo detém.

Não se pode perder de vista que a regra é a tributação, e eventuais desonerações deveriam ser casos excepcionalíssimos. Essa é a lógica por detrás da LRF e do art. 113 do ADCT: os benefícios fiscais que beneficiam apenas alguns e geram renúncia tributária devem ser submetidos ao planejamento das finanças públicas, haja vista que o fim da discriminação tributária não deveria ser apenas beneficiar o seu destinatário – que apenas usufrui desse benefício por via indireta – mas toda a sociedade, que está "gastando" com tal situação.

É lamentável que, na prática, o campo das exonerações se tornou fértil para a ação de lobistas de diversos setores da economia, o que tem conduzido a uma política de favorecimento tributário deste ou daquele setor. O racional das regras previstas na LRF e, agora, do próprio Texto Constitucional é dificultar a concessão de incentivos tributários por "encomendas" dos interessados. Por isso mesmo, a iniciativa legislativa do parlamentar deve realmente ser restringida, pois a lógica do sistema tributário,

constitucionalmente construído para arrecadar, não pode conviver com inúmeras discriminações tributárias, exceto em situações especiais, devidamente motivadas.

Mas várias das desonerações vigentes em nosso sistema e, por vezes, consideradas inoportunas ou anti-isonômicas, foram decorrentes de iniciativa do próprio Executivo. Por isso, utilizar-se do argumento de que o Poder Executivo é o "senhor do orçamento" para atribuir exclusivamente a ele a ideia de propor benefícios tributários não mitigará, *a priori*, que tais incentivos sejam outorgados de forma arbitrária, distorcendo o sistema.

Aliás, no que diz respeito ao ICMS, por exemplo, um dos impostos em que ficaram mais evidentes as distorções dos benefícios fiscais outorgados – não só em relação aos contribuintes e os efeitos concorrenciais, mas também ao prejuízo aos cofres dos estados, ante a erosão de sua base arrecadatória –, tais benefícios, em sua maioria, foram engendrados e aplicados pelo próprio Poder Executivo, sem a participação do Legislativo, o que acabou por retirar a legitimidade democrática dessas decisões.

Vale lembrar que, em relação ao ICMS, a normatização sobre a concessão de incentivos com base nele foi estruturada de modo a evitar a chamada "guerra fiscal" entre as unidades federadas. Nos termos do art. 155, § 2º, inciso XII, alínea "g", da CRFB/88, e da Lei Complementar Federal nº 24, de 1975, recepcionada pelo art. 34, § 8º, do ADCT, a concessão e a revogação de isenções, incentivos e benefícios fiscais de ICMS dependem da celebração de convênio interestadual no âmbito do Confaz, órgão que congrega representantes dos estados e do Distrito Federal. Esse procedimento tem sido reiteradamente reconhecido em decisões do STF, como se lê da manifestação da ministra Ellen Gracie na ADI nº 1.276-2, proposta pelo governador do estado de São Paulo, da qual se colhe o seguinte: "Em diversas ocasiões, este Supremo Tribunal já se manifestou no sentido de que isenções

de ICMS dependem de deliberações dos Estados e do Distrito Federal, não sendo possível a concessão unilateral de benefícios fiscais" (BRASIL, 2002).

Portanto, para concessão de isenção do ICMS, o primeiro pressuposto é a celebração de convênio, no âmbito do Confaz, autorizando que o estado discipline tal benefício fiscal. Todavia, em vários estados da federação, a norma convenial autorizativa é incorporada diretamente pelo Poder Executivo, sem qualquer participação do Legislativo. Isto é, os Poderes Executivos estaduais, partindo de uma autorização de um órgão que congrega somente os representantes do Estado – secretários de fazenda ou seus prepostos –, por meros decretos têm estabelecido os benefícios tributários. Ou seja, na prática, boa parte dos benefícios tributários outorgados no País sequer passaram pelo crivo do legislador, na forma como exige o art. 150, § 6º, da CRFB/88.

O estado de Minas Gerais tentou contornar esse vício do processo legislativo concessivo de exonerações de ICMS. A Lei Estadual nº 6.763, de 1975, determina que a celebração de convênio de concessão de isenção ou outro benefício ou incentivo fiscal ou financeiro deve ser submetida à assembleia legislativa,[16]

16 "Art. 8º – As isenções do imposto serão concedidas ou revogadas nos termos fixados em convênios celebrados e ratificados pelos Estados, na forma prevista na legislação federal. § 1º – A isenção não dispensa o contribuinte do cumprimento de obrigações acessórias. § 2º – Quando o reconhecimento da isenção do imposto depender de condição posterior, não sendo esta satisfeita, o imposto será considerado devido no momento em que ocorrer a operação. § 3º – A isenção ou outro benefício fiscal com fundamento em convênio autorizativo produzirá efeitos a partir de sua implementação mediante decreto. § 4º – Para os efeitos da legislação tributária, considera-se isenção parcial o benefício fiscal concedido a título de redução de base de cálculo. § 5º – Os convênios que disponham sobre concessão de isenção ou outro benefício ou incentivo fiscal ou financeiro, celebrados conforme legislação federal, serão submetidos pela Secretaria de Estado de Fazenda, até o terceiro dia subsequente ao de sua publicação no Diário Oficial da União, à apreciação da Assembleia Legislativa, que deverá ratificá-los ou rejeitá-los, por meio de resolução, observado o disposto no art. 4º da Lei Complementar federal nº 24, de 7 de janeiro de 1975. § 6º – O Poder Executivo regulamentará os benefícios ou incentivos fiscais ou financeiros previstos nos convênios ratificados nos termos do § 5º".

para ratificação ou rejeição, o que é feito por procedimento previsto na Decisão Normativa da Presidência nº 18.[17]

Mesmo assim, o processo não está imune a críticas. Será que o Poder Executivo estadual tem cumprido os requisitos da LRF na celebração e ratificação dos benefícios de ICMS autorizados pelo Confaz? Há efetiva participação do Poder Legislativo na concessão dessas benesses ou ele serve apenas como homologador das decisões já tomadas pelo outro Poder?

No caso de Minas Gerais, a resolução – lei em sentido material – que ratifica o convênio do Confaz assegura, é certo, a participação do Poder Legislativo na concessão dos benefícios fiscais de ICMS. Todavia, no período de 2011 a 2014, 51 resoluções foram aprovadas naquela casa legislativa com o objetivo de ratificar convênios celebrados no âmbito do Confaz, sendo que nenhuma delas foi aprovada dentro do prazo de 15 dias, previsto no art. 4º da Lei Complementar Federal nº 24, de 1975, para a ratificação tácita dos convênios. Nem mesmo as mensagens do governador que comunicaram à Assembleia a celebração de convênio respeitaram esse prazo. Isso significa que todos esses convênios já estavam ratificados tacitamente antes mesmo que o parlamento tomasse conhecimento de suas celebrações, o que

17 "2 – A mensagem do Governador do Estado que solicitar ratificação de convênio estabelecido no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária – Confaz – será recebida, publicada e encaminhada à Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária, que terá o prazo de 20 dias para emitir parecer. 2.1 – O parecer concluirá por projeto de resolução, que ratificará ou rejeitará, no todo ou em parte, o convênio; 2.2 – Recebido em Plenário, o projeto de resolução será publicado, incluído na ordem do dia da primeira reunião subsequente e apreciado sem parecer; 2.3 – Esgotado o prazo de 20 dias sem a emissão de parecer sobre a mensagem do Governador do Estado, o Presidente da Assembleia a incluirá na ordem do dia da primeira reunião subsequente e dela designará relator, nos termos do § 2º do art. 145 do Regimento Interno, o qual emitirá seu parecer. 3 – A rejeição, no todo ou em parte, do projeto de que trata esta decisão, implicará deliberação contrária ao seu teor. 4 – Aplicam-se à tramitação da mensagem e do projeto de que trata esta decisão, no que couber, as disposições relativas à discussão e à votação do projeto de lei ordinária".

afastou qualquer possibilidade de manifestação efetiva por parte do Poder Legislativo.

A dificuldade de aprovação de benefícios não é, portanto, exclusiva do legislador. É certo que, diante da assimetria informacional que este possui em relação ao Poder Executivo, é realmente muito complexo para um parlamentar, isoladamente, propor e implementar um benefício que não seja arbitrário, sob um ponto de vista de um sistema que se fundamente em um critério amplo de justiça. Mas, se bem analisado o rigor da LRF e do art. 113 do ADCT, até para o Poder Executivo não é tão simples a instituição dessas benesses tributárias.

Repita-se que não é somente para o Poder Legislativo que há dificuldades práticas para se iniciarem proposições concedendo benefícios fiscais. O próprio TCU tem atuado e feito recomendações ao Poder Executivo federal justamente porque ele não tem logrado cumprir os requisitos da LRF.

Para cumprimento do art. 14 da LRF, o Ministério da Fazenda editou a Portaria nº 453, de 8/8/2013, que regulamenta o cálculo do impacto fiscal e o controle da renúncia de receita. O art. 1º atribui à Receita Federal Brasileira (RFB) a tarefa de estimar o impacto gerado por alterações na legislação dos tributos por ela administrados na arrecadação federal. Essa estimativa deve abranger o exercício financeiro em que a norma entrar em vigor e os dois exercícios subsequentes. Outros órgãos federais podem solicitar à RFB a realização de estimativas de impacto. O art. 2º possibilita também à RFB avalizar propostas de estimativas apresentadas por outros órgãos ou entidades, seguindo as mesmas regras. O art. 3º dispõe que, em casos de proposta de concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita, a RFB deve informar se a renúncia foi considerada na estimativa de receita da LOA (caso o benefício entre em vigor no ano em curso), ou se foi considerada na estimativa de receita do projeto

de LOA (caso o benefício produza efeitos no ano subsequente), ou se deve ser objeto de medidas de compensação (quando as alternativas anteriores não se verificarem). Além disso, quando as propostas de renúncias tributárias se originarem do Poder Executivo, cumprirá à RFB indicar as medidas de compensação passíveis de serem adotadas.

No Acórdão nº 1205, de 2014, do Plenário do TCU (relator min. Raimundo Carreiro, referente ao processo nº 018.259/2013-8), colhem-se informações importantes prestadas por diversos órgãos do Poder Executivo acerca dos procedimentos internos para a concessão de benefícios fiscais. Em síntese, evidencia-se o seguinte: (a) quando as propostas de desonerações tributárias transitam pelo Ministério da Fazenda, várias áreas se manifestam com base em suas atribuições regimentais, apreciando o mérito da proposta e seus impactos fiscais, tributários, econômicos e legais; (b) não há nenhuma iniciativa para normatizar o processo de criação de benefícios tributários, pois seria muito difícil estabelecer um rito único para toda e qualquer renúncia tributária; (c) a criação de renúncias de receitas não se resume a uma avaliação estritamente técnica, pois há também um componente político significativo nesse processo. Assim, nem sempre as unidades técnicas dos ministérios setoriais e dos órgãos centrais participam ativamente do processo de elaboração da proposta. Esse fator político é realçado quando a proposta se origina ou é alterada no Congresso Nacional. Nessas situações, a participação das unidades técnicas praticamente desaparece; (d) eventualmente, o ministro da Fazenda recebe requerimentos de parlamentares para que efetue o cálculo da estimativa de impacto na arrecadação decorrente de proposições legislativas de concessões de benefícios tributários. Porém, nem sempre isso ocorre, sendo que há possibilidade de o Poder Legislativo aprovar renúncias

tributárias sem a observância dos requisitos do art. 14 da LRF, desde que haja vontade política para isso.

A partir de tais informações, a conclusão é que o processo de instituição de renúncias tributárias no âmbito do Poder Executivo também não está devidamente disciplinado formalmente, e, assim como se dá no âmbito parlamentar, há uma ausência de transparência, prejudicando a gestão e o controle desses recursos. Outro aspecto que salta aos olhos é o forte componente político existente nesse processo, mesmo diante do Poder Executivo. Como se tem percebido na atualidade, os *lobbies* e as pressões de grupos interessados nas benesses fiscais se deslocaram dos gabinetes parlamentares para as secretarias e superintendências no Poder Executivo, o que não tem logrado – apesar da maior *expertise* e técnica – retirar o forte componente político das exonerações criadas.

O que se percebe é que – antes mesmo de se exigir dos parlamentares e técnicos do Poder Executivo a realização de um sistema tributário voltado à justiça distributiva – deve-se conscientizar a todos que os benefícios tributários outorgados para alguns setores representam gastos para toda a sociedade. Nem mesmo essa noção basilar se despertou para aqueles representantes capazes de definir os rumos da tributação brasileira. Que haja apelo para o jargão popular "quando alguém deixa de pagar um tributo outra pessoa pagará em dobro".

A aproximação e o diálogo entre os Poderes Legislativo e Executivo mostram-se fundamentais para a produção de uma lei tributária benéfica consentânea com os demais princípios da CRFB/88. É muito comum, em ações diretas apresentadas pelos chefes dos Poderes Executivos contra benefícios fiscais concedidos sem o cumprimento dos pressupostos legais, aparecer o argumento de que a produção desmesurada de benefícios fiscais pelos legisladores aniquilaria o mandato de um prefeito

ou de um governador, retirando-lhe os recursos necessários ao exercício do seu cargo. Trata-se de um argumento não jurídico, mas político,[18] que o próprio sistema de freios e contrapesos soluciona. Se após todo o trâmite do processo legislativo, mesmo aposto o veto jurídico, a casa legislativa insistir no incentivo ilegítimo, caberá ao Poder Judiciário decretar sua ilegalidade ou inconstitucionalidade, levando a sério as previsões constantes da LRF e do art. 113 do ADCT.

## 6.1. Os instrumentos postos à disposição do parlamento para mitigar a assimetria informacional ante o Executivo

Em muitas ocasiões, verifica-se na legislação a utilização de expedientes para contornar as exigências do art. 14 da LRF – e, agora, do novo art. 113 do ADCT – para viabilizar a propositura de benefícios fiscais, embora seja patente sua inefetividade

18 Apesar disso, tal argumento já apareceu em debates no STF. No julgamento do RE nº 648.245 (Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 21/2/2014, a Corte julgou, em sede de repercussão geral (tema nº 211), que "a majoração do valor venal dos imóveis para efeito da cobrança de IPTU não prescinde da edição de lei em sentido formal, exigência que somente se pode afastar quando a atualização não excede os índices inflacionários anuais de correção monetária". Durante os debates, o ministro Luís Roberto Barroso assim ponderou: "a discussão de exigir-se que lei estabeleça a base de cálculo para o IPTU, a meu ver, a jurisprudência do Supremo já oscilou, como sabem Vossas Excelências, e pessoalmente acho que esta é uma fórmula que engessa excessivamente o Município. Quer dizer, aqui é preciso encontrar um ponto de equilíbrio entre a proteção do contribuinte, que não deve ficar à mercê do alvedrio do Poder Executivo, mas também há um problema que, muitas vezes, o município e o prefeito ficam reféns da câmara municipal, que, por animosidade política ou às vezes por populismo, não aprova a lei que modifica a base de cálculo, o que priva o município, muitas vezes, de uma das suas principais fontes de receita. De modo que, se não neste caso, talvez em uma outra oportunidade, eu acho que seria, sim, hipótese de se discutir se não poderia o legislador, mediante uma delegação, com parâmetros objetivos razoáveis e controláveis, delegar ao Executivo uma atualização que pudesse extrapolar, em certos casos, a mera correção monetária". Com o devido respeito, a governabilidade ou a animosidade entre o prefeito e a câmara não podem servir de argumentos para flexibilização da legalidade. A delegação legislativa admissível é excepcional e se dá para especificação dos parâmetros técnicos indicados no instrumento legislativo, como já visto.

e questionável sua legalidade e constitucionalidade. Um dos artifícios utilizados são os artigos autorizativos. São dispositivos cuja redação dispõe que fica o Poder Executivo autorizado a conceder isenção ou reduzir alíquotas relativas a determinados contribuintes ou operações.

No entanto, cumpre ressaltar que, consoante o disposto no § 6º do art. 150 da CRFB/88, qualquer subsídio, isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão relativo(a) a impostos, taxas ou contribuições só poderá ser concedido(a) mediante lei específica – federal, estadual ou municipal – que regule exclusivamente as exonerações fiscais mencionadas ou o correspondente tributo ou a contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2º, XII, "g".

Assim, o legislador constituinte estabeleceu a reserva absoluta de lei em sentido formal para a concessão de benefícios fiscais, ou seja, o tratamento da referida matéria só pode ser veiculado por normas que derivem de fonte parlamentar. Isso quer dizer que é vedado ao Poder Legislativo conferir a outro órgão a prerrogativa que lhe é constitucionalmente atribuída de conceder exonerações fiscais, sob pena de transgressão do princípio da separação dos Poderes.

Ressalte-se que o entendimento pela impossibilidade de intervenção de outra fonte de direito que não a lei em tema de exonerações fiscais é o adotado pelo STF. Confira-se:

> [...] Matéria tributária e delegação legislativa: a outorga de qualquer subsídio, isenção ou crédito presumido, a redução da base de cálculo e a concessão de anistia ou remissão em matéria tributária só podem ser deferidas mediante lei específica, sendo vedado ao Poder Legislativo conferir ao Chefe do Executivo a prerrogativa extraordinária de dispor, normativamente, sobre tais categorias temáticas, sob pena de ofensa ao postulado nu-

> clear da separação de poderes e de transgressão ao princípio da reserva constitucional de competência legislativa. Precedente: ADIn 1.296-PE, Rel. Min. Celso de Mello (ADI 1.247-MC, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 8/9/1995).

Ademais, a ideia de domínio normativo exclusivo da lei formal, em se tratando de matéria tributária, é complementada pela regra posta no art. 97, II, do Código Tributário Nacional, segundo o qual somente lei pode estabelecer, entre outras matérias, a majoração de tributos ou a sua redução. Assim, reforça-se o entendimento de que a matéria instituidora de benefícios fiscais está submetida a expressa reserva legal, exigindo lei formal para a sua disciplina.

Postas essas dificuldades, com as quais se depara o parlamentar no exercício de suas funções, cumpre indagar, agora, quais são os instrumentos postos à disposição de seu mandato para que as informações de posse do Poder Executivo sejam acessadas, mitigando a assimetria de informação entre os Poderes.

A CRFB/88, em seu art. 50, confere à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal, bem como a quaisquer de suas comissões, as prerrogativas de convocar ministros de Estado ou aos titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República para prestar pessoalmente informações sobre assunto previamente determinado e de requisitar informações por escrito a essas mesmas autoridades, imputando a prática de crime de responsabilidade em caso, na primeira hipótese, de não comparecimento da autoridade sem justificativa adequada, e, na segunda, de recusa, de não atendimento no prazo de 30 dias ou de prestação de informações falsas.

Por força do princípio da simetria, também os Legislativos de estados e municípios dispõem de tal prerrogativa. Veja-se, a título exemplificativo, a estrutura normativa de Minas Gerais. No âmbito do Estado, o pedido de informações do Poder

Legislativo a autoridades estaduais integra o rol de ações de controle externo sobre as atividades da administração pública e é amparado pelos arts. 54, § 3º, e inciso II do §1º do art. 73 da Constituição Estadual. A medida também encontra respaldo no inciso IX do art. 100 do Regimento Interno dessa Casa, que assegura às comissões o direito de encaminhar, por meio da Mesa da Assembleia, pedido escrito de informação a autoridades públicas. E, segundo a alínea "c" do inciso VIII de seu art. 79, a Mesa da Assembleia somente admitirá o pedido quando se tratar de assunto relacionado a matéria legislativa em trâmite ou a fato sujeito ao controle e à fiscalização da Assembleia Legislativa.

Assim, o referido pedido de informação está intimamente ligado à função fiscalizadora do Poder Executivo exercida pelo parlamento, o que não se subsume, perfeitamente, ao requerimento de informações visando buscar dados e informações acerca de questões fáticas no intuito de instruir futura proposição legislativa.

Lado outro, tem-se o disposto no art. 103 do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de Minas. Confira-se:

> Art. 103 – Compete às comissões permanentes apreciar, conclusivamente, em turno único, as seguintes proposições, ressalvado o disposto no art. 104:
>
> [...]
>
> III – requerimentos escritos que solicitarem:
>
> a) providência a órgão público ou entidade pública ou privada;

[...]

> e) informação a órgão ou entidade pública de outra unidade da Federação ou a entidade privada (MINAS GERAIS, 1997).

Assim, é possível enquadrar o pedido de informações para instruir proposta de concessão de benefícios fiscais nos dispositivos transcritos, no entanto, isso não garante ao deputado estadual o envio das informações, uma vez que não há prazo ou sanção pelo descumprimento, o que pode ser influenciado também por questões políticas e pelo interesse do Poder Executivo na implementação ou não da medida.

Dessa forma, o instrumento mais efetivo atualmente posto à disposição do parlamentar passa a ser aquele que está à disposição de todos os cidadãos, qual seja a Lei nº 12.527, de 27 de novembro de 2011, que "regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências" – a conhecida Lei da Transparência.

O Plenário do STF decidiu, recentemente, que, como qualquer cidadão, os parlamentares podem requerer diretamente acesso a informações do Poder Executivo, respeitadas as normas de regência, como o art. 5º, inciso XXXIII,[19] da Constituição Federal e a Lei da Transparência, entre outras. A decisão foi tomada por unanimidade no julgamento do Recurso Extraordinário nº 865.401, com repercussão geral reconhecida. Segundo a Corte

19 "Art. 5º – [...] XXXIII – todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado [...]"

Maior, "o parlamentar, na condição de cidadão, pode exercer plenamente seu direito fundamental de acesso à informação, de interesse pessoal ou coletivo [...]". O ministro relator Dias Toffoli salientou que o acesso à informação, no Brasil, está disciplinado na Lei de Transparência e também na norma que regula a ação popular (Lei nº 4.717, de 1965), que garante a qualquer cidadão requerer – judicial ou diretamente – informações à administração pública, de modo que "um parlamentar não é menos cidadão, até porque para ser parlamentar e elegível ele há de ser um cidadão brasileiro".

Considera-se que um parlamentar diligente e pró-ativo pode buscar algumas das informações disponíveis até por meio da Lei de Acesso à Informação e, assim, lograr cumprir todos os requisitos da LRF ou do art. 113 do ADCT. Além disso, o Poder Legislativo pode e deve se aparelhar com profissionais capazes de avaliar os pressupostos para a instituição de benefícios tributários. O reforço à burocracia interna do Legislativo é indispensável.

A título de exemplo, em interessante trabalho, Fabiana de Menezes Soares e Lucas de Oliveira Gelape (2016) demonstram que a profissionalização do consultor legislativo representa um passo importante para a efetivação dos princípios da eficiência e da impessoalidade no trato com a produção do direito. Segundo os autores, órgãos como a Consultoria nos Parlamentos – embora incipientes no Brasil, mas existentes em países do sistema *common law* e *civil law* – são fundamentais em ambientes de tensão entre o político e o técnico, e auxiliam na superação das assimetrias informacionais presentes geralmente decorrentes da pressão e dos grupos de interesse que atuam no processo legislativo. Em face disso, sustentam que o consultor desempenha um papel similar ao do *amicus curiae* ("amigo da Corte") em relação aos parlamentares que assessoram.

Buscou-se elencar, aqui, as dificuldades enfrentadas pelo parlamentar que deseja apresentar medidas que resultem em

renúncia de receitas tributárias, dada a assimetria informacional e a ausência de instrumentos institucionais efetivos para o conhecimento dos dados necessários à instrução da proposta parlamentar, o que, repita-se, não tem o condão de criar regra de iniciativa não prevista na CRFB/88, tolhendo o dever-direito do deputado de propor medidas fruto de demandas sociais legítimas, sem perder de vista, claro, a preocupação com o erário.

Não se pode olvidar que, em um Estado de Direito que se diz democrático, e considerando-se o princípio da separação dos Poderes, é o legislador, como legítimo representante da população, que deve avaliar os superiores interesses da coletividade que venham a fundamentar a isenção ou a revogação de tributos (BALEEIRO, 1998, p. 100), que, sem dúvida, revelam o preço que se paga pela liberdade e para se viver em um mundo civilizado.

## 7. CONCLUSÕES

Por todo o exposto, pode-se concluir que:

a) A cobrança de tributos tem sido, ao longo do tempo, a principal forma de obtenção de recursos financeiros de que o Estado dispõe para desempenhar suas funções e manter sua estrutura política e administrativa. A tributação, como atividade estatal coordenada e dirigida, constitui uma política pública. A política tributária, uma das vertentes da política econômica, não tem apenas natureza fiscal, quando a finalidade é obter receita para o financiamento do Estado. Ela também pode ser utilizada com finalidade extrafiscal, para alcançar outros objetivos estatais, tais como fomentar o desenvolvimento econômico, regular a economia, redistribuir renda e estimular ou desestimular comportamentos, práticas ou atividades (MINAS GERAIS, 2019).

b) O incentivo tributário é um "gasto", na medida em que o Estado, ao deixar de arrecadar o tributo, total ou parcialmente, abre mão de receita que poderia ser usada para o financiamento de outras políticas públicas – como a saúde, a educação, etc. A renúncia fiscal, quando concebida como uma modalidade de alocação dos recursos públicos, gera um custo fiscal que, em muitos casos, é comparável ao de uma programação orçamentária, podendo, inclusive, ser substituída por gastos diretos do poder público.

c) Essa ideia é relevante por trazer consigo a necessidade de se dar maior transparência à concessão de benefícios fiscais. Fica evidenciada a relação existente entre a legislação tributária e a gestão orçamentária, tendo em vista os custos financeiro-orçamentários das escolhas tributárias do governo. Dessa forma, deve ficar claro que o legislador não tem uma discricionaridade absoluta na exoneração de tributos.

d) Diante desse quadro, pressupondo-se a necessária observância do princípio da legalidade (art. 150, § 6º, da CRFB/88, e art. 97, incisos II e VI do Código Tributário Nacional – CTN), que determina a previsão em lei formal e material dos benefícios tributários, é importante jogar luzes aos requisitos impostos ao legislador para a concessão dessas exonerações, como as regras da LRF e, em especial, o novo art. 113 do ADCT, recentemente inserido no Texto Constitucional pela EC nº 95, de 2016.

e) O art. 14 da LRF dispõe sobre os requisitos a serem observados para concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita. Mais recentemente, o art. 113 do ADCT, incluído por emenda constitucional, exige que a proposta legislativa que crie renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

f) Há precedentes, inclusive oriundos do Supremo Tribunal Federal, dando plena força normativa ao art. 113 do ADCT, reforçando o entendimento de que a norma, embora inserida no bojo de outras de caráter transitório, não se trata de norma constitucional cuja normatividade venha a se exaurir.

g) A estimativa de impacto orçamentário e financeiro imposta pelo art. 113 do ADCT para as proposições legislativas que renunciem tributos também deve contemplar os atos do Poder Executivo que impliquem as mesmas consequências. A literalidade do texto normativo do art. 113 do ADCT em nenhum momento obsta tal interpretação e uma visão sistêmica leva ao mesmo resultado. É de suma importância que as estimativas e análises técnicas abarquem uma avaliação dos impactos fiscais e econômicos, sobretudo para se evitarem desonerações arbitrárias ou desproporcionais, ou mesmo que não sirvam para atingir a finalidade almejada pelo ato estatal, gerando algum risco de desequilíbrio das contas públicas. A publicização dos motivos que levaram à redução de alíquotas para determinado setor ou mercadorias traz mais legitimidade para a escolha pública e permite que os órgãos exerçam melhor o controle.

h) O legislador constituinte de 1988 previu a iniciativa geral em matéria de natureza tributária. Assim, de acordo com o Texto Constitucional, não existe nenhum óbice à inauguração do processo legislativo por membro do parlamento. De acordo com o entendimento atual do STF, a iniciativa do chefe do Poder Executivo, aplicável em matéria orçamentária, não alcança as leis que instituam ou revoguem tributos.

i) Embora o parlamentar detenha a iniciativa para inaugurar o processo legislativo em matéria tributária, no que se refere à concessão de benefícios fiscais, ele acaba por enfrentar dificuldades para atender às exigências constitucionais e

legais impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal e pelo art. 113 do ADCT, o que, muitas vezes, acaba por inviabilizar a proposição. Isso porque o Executivo, em razão da natureza de suas funções, acaba por ser o detentor dos elementos e dos dados que possibilitam avaliação de eventual impacto de benefícios fiscais. Além disso, no caso do ICMS, cuja relevância para o Estado está diretamente ligada à sua capacidade de arrecadação, ainda é necessária a celebração de convênio no âmbito do Confaz para a concessão de benefícios relacionados a ele.

j) Um instrumento que pode se revelar eficiente para acessar os dados necessários à avaliação do impacto orçamentário e financeiro de incentivos e benefícios de natureza tributária, bem como para a proposição de medidas compensatórias, é a Lei nº 12.527, de 2011 (Lei de Acesso à Informação). O STF entendeu que, como qualquer cidadão, os parlamentares podem requerer diretamente acesso a informações do Poder Executivo, respeitadas as normas de regência, como o artigo 5º, inciso XXXIII, da Carta Maior.

## REFERÊNCIAS


ABRAHAM, Marcus. **Curso de direito tributário brasileiro.** Rio de Janeiro: Forense, 2018.

ATALIBA, Geraldo. Limites constitucionais do decreto-lei em matéria tributária. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 15, n. 60, p. 23-30, out./dez. 1978.

_____. **Apontamentos das ciências das finanças, direito financeiro e tributário.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1969.

AVI-YONAH, Reuven S. The three goals of taxation. **Tax Law Review,** University of Michigan Law School, v. 60, n. 1, p. 1-28, 2006.

BARCELLOS, Ana Paula Gonçalves Pereira de. **Direito constitucional a um devido procedimento legislativo na elaboração normativa:** direito a justificativa. 2015. Tese (Doutorado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. A "governamentalização" do poder de decisão tributário. *In*: SCHOUERI, Luís Eduardo (coord.). **Direito tributário:** homenagem a Alcides Jorge Costa, v. 1. São Paulo: Quartier Latin, 2003. p. 393-428.

_____. **Transações administrativas**: um contributo ao estudo do contrato administrativo como mecanismo de prevenção e terminação de litígios e como alternativa à atuação administrativa autoritária, no contexto de uma administração pública mais democrática. São Paulo: Quartier Latin, 2007.

BORGES, José Souto Maior. **Isenções tributárias**. São Paulo: Sugestões Literárias, 1980.

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

BRASIL, **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

BRASIL, Câmara dos Deputados. Projeto de Lei Complementar nº 18, de 1999. Regula o art. 163, incisos I, II, III e IV, e o art. 169 da Constituição Federal, dispõe sobre princípios fundamentais e normas gerais de finanças públicas e estabelece o regime de gestão fiscal responsável, bem assim altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal, **Recurso Extraordinário nº 161.462-5/SP**, Rel. Min. Celso de Mello, 1ª Turma, julgado em 9/11/1994, deram provimento, v.u. DJU de 10-8-1995, p. 23.577.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal, **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.276**, Rel. Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, julgado em 29/8/2002, DJ 29-11-2002.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal, **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.247**, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 1/6/2011, Dje publicado 17/8/2011.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição federal anotada.** 7. ed., rev. e atual. até a Emenda Constitucional n. 53/2006. São Paulo: Saraiva, 2007.

CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de direito constitucional tributário.** 31. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2017.

CARVALHO JUNIOR, Antonio Carlos Costa d'Ávila; BIJOS, Paulo Roberto Simão. **Novo regime fiscal:** análise de impacto e compatibilidade de proposições legislativas. Brasília: Consultoria de Orçamentos da Câmara dos Deputados, 2017. (Estudo Técnico, n. 11). Disponível em: http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2017/ET11_2017.pdf. Acesso em: 27 ago. 2018.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Atividade legislativa do Poder Executivo no Estado contemporâneo e na Constituição de 1988**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

DERZI, Misabel Abreu Machado. Notas de atualização da obra de Aliomar Baleeiro. *In*: _____. **Limitações constitucionais ao poder de tributar.** 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

_____. **Direito tributário, direito penal e tipo**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

FERNANDES, Márcio Silva. **Inconstitucionalidade de projetos de lei autorizativos.** Brasília: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2007. Disponível em: http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1375/inconstitucionalidade_projetos_fernandes.pdf?sequence=4. Acesso em: 14 fev. 2018.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, José Júlio. **La inconstitucionalidad por omisión:** teoría general, derecho comparado, el caso español. Madrid: Civitas, 1998.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo.** 4. ed., atual. São Paulo: Saraiva, 2001.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. Modelos de Legislativo: o Legislativo brasileiro em perspectiva comparada. **Revista Plenarium**, Brasília, v. 1, p. 52-53, 2004.

FLEISCHACKER, Samuel. **Uma breve história da justiça distributiva**. Trad. Newton Roberval Eichemberg. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

GARGARELLA, Roberto. **La sala de máquinas de la Constitución:** Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010). Buenos Aires: Katz, 2014.

HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

LENZA, Pedro. Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e seu desvirtuamento. **Jornal Carta Forense**, São Paulo, 3 set. 2013. Disponível em: http://www.cartaforense.com.br/conteudo/colunas/ato-das-disposicoes-constitucionais-transitorias-adct-e-o-seu-desvirtuamento/11952. Acesso em: 28 ago. 2018.

LIMA, Rogério. Incentivo tributário. *In:* MACHADO, Hugo de Brito (coord.). **Regime jurídico dos incentivos fiscais.** São Paulo: Malheiros, 2015. p. 482-506.

MACHADO, Hugo de Brito (coord.). **Regime jurídico dos incentivos fiscais**. São Paulo: Malheiros, 2015.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. O ICMS e o regime jurídico de incentivos financeiros outorgados pelos Estados e o Comunicado CAT n. 36/04 de São Paulo: distinção entre incentivos financeiros e fiscais. **Revista Dialética de Direito Tributário**, São Paulo, n. 112, p. 482-506, jan. 2005.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. **Portal de políticas públicas.** Disponível em: https://politicaspublicas.almg.gov.br/temas/politica_tributaria/entenda/informacoes_gerais.html?tagNivel1=257&tagAtual=10330. Acesso em: 29 ago. 2019.

MINAS GERAIS, Regimento Interno da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Resolução nº 5.176, de 6 de novembro de 1997.

MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do direito,** 18. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

MIRANDA, Jorge. **Textos históricos do direito constitucional**. Lisboa: Imprensa Nacional: Casa da Moeda, 1980.

NINO, Carlos Santiago. **Fundamentos de derecho constitucional:** análisis filosófico, jurídico y politológico de la práctica constitucional. Buenos Aires: Astrea, 1992.

MURPHY, Liam; NAGEL, Thomas. **O mito da propriedade**: os impostos e a justiça. 1. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

OLIVEIRA, Weder de. **Curso de responsabilidade fiscal:** direito, orçamento e finanças públicas. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

PUREZA, Maria Emilia Miranda. **Disciplinamento das renúncias de receitas federais**: inconsistências no controle dos gastos tributários. Brasília: Câmara dos Deputados, 2007. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2007/Estudo052007.pdf. Acesso em: 20 jun. 2018.

QUERALT, Juan Martín; SERRANO, Carmelo Lozano; BLANCO, Francisco Poveda. **Derecho tributario**. 18. ed. Valencia: Thomson Reuters Aranzadi, 2013.

RESENDE, Antônio José Calhau de. **As funções do Poder Legislativo.** Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, Escola do Legislativo, 2015.

SANTOS, Fabiano; ALMEIDA, Acir. **Fundamentos informacionais do presidencialismo de coalisão**. Curitiba: Appris, 2011.

SILVA, Paulo Roberto Coimbra. O tributo e as políticas públicas. *In*: SOUSA, Simone Letícia Severo; SILVA, Paulo Roberto Coimbra (orgs.). **Direito e políticas públicas**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2015. p. 219-232.

SILVEIRA, Alexandre Coutinho da; SCAFF, Fernando Facury. Incentivos fiscais na federação brasileira. *In*: MACHADO, Hugo de Brito (coord.). **Regime jurídico dos incentivos fiscais.** São Paulo: Malheiros, 2015. p. 36-37.

SOARES, Fabiana de Menezes; GELAPE, Lucas de Oliveira. Consultoria Legislativa da ALMG: o *Amicus curiae* do processo legislativo?. *In*: SANTOS, Manoel Leonardo; ANASTASIA, Fátima. **Política e desenvolvimento institucional no Legislativo de Minas Gerais.** Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2016. p. 381-414.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Teoria constitucional e democracia deliberativa**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

SURREY, Stanley S. Prefácio. *In*: _____. **Pathways to tax reform:** the concept of tax expenditures. Cambrige: Havard University Press, 1973. p. VII.

TORRES, Ricardo Lobo. O princípio da transparência no direito financeiro. **Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro**, Rio de- Janeiro, v. 8, p. 133-156, 2001.

# SISTEMAS DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO: INFORMAÇÕES PARA O APRIMORAMENTO DA GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E PARA O EXERCÍCIO DE SEU CONTROLE PELO PARLAMENTO E PELA SOCIEDADE

Érika de Faria Reis
Maria Regina Álvares Magalhães
Mário Cesar Rocha Moreira
Paulo César Quintal Scofield Soriano*

*Analistas legislativos – consultores na Gerência-Geral de Consultoria Temática, da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais.

## 1. INTRODUÇÃO

O presente artigo pretende apresentar o Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (Sigplan) do Estado de Minas Gerais e o Sistema Integrado de Administração Financeira de Minas Gerais (Siafi-MG) como sistemas de monitoramento e de avaliação orientados para o fornecimento de informações necessárias ao aprimoramento da gestão operacional e orçamentária das políticas públicas, e o *site* Políticas Públicas ao Seu Alcance, mantido pela ALMG, como um sistema que articula informações direcionadas a subsidiar o exercício do controle externo, por parte do Parlamento, e do controle público, pela sociedade.

Parte-se do princípio da articulação, proposta por Jannuzzi (2019b)[1], entre sistemas de monitoramento e avaliação gerenciais e analíticos, como suporte teórico para a análise apresentada. O autor identificou, nos sistemas de monitoramento e avaliação criados pelo Poder Executivo, duas orientações comuns: aqueles orientados para a gestão dos programas e o aprimoramento interno; e aqueles orientados

1 Nos meses de agosto e setembro de 2019, o professor de Ciências Estatísticas do IBGE Paulo Jannuzzi proferiu uma palestra e uma aula aberta sobre sistemas de monitoramento e avaliação, em Belo Horizonte, a fim de gerar reflexão acerca do assunto e contribuir para a construção e disseminação do uso de sistemas de monitoramento e avaliação das políticas públicas. A palestra foi promovida pela Fundação João Pinheiro (FJP) e pelo Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG), e a aula aberta, pela Fundação João Pinheiro (FJP) e pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Seplag).

para alocação de recursos, principalmente, nesse último caso, os sistemas de administração fazendários. Nos órgãos de controle e na sociedade civil, por outro lado, encontra-se comumente uma terceira orientação para os sistemas de monitoramento e avaliação, que seria a produção de informações relevantes para a prestação de contas, a transparência e o controle. Dessa forma, observam-se três orientações ou funções para os sistemas de monitoramento e avaliação, duas delas próprias do Poder Executivo, destinadas para: 1) a gestão e o aprimoramento dos programas governamentais; 2) a alocação de recursos orçamentários; 3) a provisão de informações com o intuito de aumentar a transparência e o controle, próprios dos órgãos de controle interno e externo e da sociedade civil, no exercício do controle público.

O Sigplan, como será descrito em tópico específico adiante, é orientado para a gestão dos programas e ações previstos no planejamento público, enquanto o Siafi é um sistema de execução orçamentária e financeira que também provê informações de apoio a decisões de alocação de recursos. Entretanto, ambos os sistemas são de uso interno da administração pública, não estando disponíveis para acesso público, senão para os usuários internos cadastrados pela Prodemge – empresa de tecnologia da informação do governo de Minas Gerais.

Esses sistemas alimentam o *site* Políticas Públicas ao Seu Alcance, criado pela Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais para publicizar os dados e as informações referentes à execução das políticas públicas e a atuação do Poder Legislativo em relação a elas. O *site* organiza informações relevantes para o acompanhamento, pela Assembleia, das políticas públicas e possibilita a transparência e o controle público por parte dos cidadãos. O artigo analisa, dessa forma, como esses sistemas se complementam de forma a cumprir as três funções/orientações

apontadas por Jannuzzi para os sistemas de monitoramento e avaliação.

## 2. MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A gestão pública é tema abrangente e complexo, que envolve tanto a formulação, a implementação, o monitoramento e a avaliação das políticas públicas quanto um conjunto de instrumentos, procedimentos e diretrizes que orientam e possibilitam a melhoria da execução dos serviços públicos. Para assegurar que a gestão pública atenda aos interesses coletivos, há uma dimensão essencial nas atividades do Estado: a realização do controle da administração pública. Partimos, então, do princípio de que monitoramento e avaliação de políticas públicas estão alinhados ao exercício do controle da administração pública.

Segundo o *site* Políticas Públicas ao Seu Alcance,

> O controle da Administração Pública consiste na atividade de rever e de fiscalizar os atos e os procedimentos da administração. Seus objetivos são, entre outros, assegurar que as normas legais e administrativas sejam observadas e cumpridas de forma correta e tempestiva; coibir a má aplicação de recursos públicos; e fornecer informações adequadas e consistentes para auxiliar as tomadas de decisões pelos administradores e a fiscalização por parte da sociedade (MINAS, 2019).

A Constituição do Estado de Minas Gerais determina, em seu art. 73, as modalidades de controle da administração pública:

Art. 73 – **A sociedade tem direito a governo honesto, obediente à lei e eficaz.**

§ 1º – Os atos das unidades administrativas dos Poderes do Estado e de entidade da administração indireta se sujeitarão a:

I – **controles internos exercidos, de forma integrada, pelo próprio Poder e a entidade envolvida**;

II – **controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, com o auxílio do Tribunal de Contas**; e

III – **controle direto, pelo cidadão e associações representativas da comunidade**, mediante amplo e irrestrito exercício do direito de petição e representação perante órgão de qualquer Poder e entidade da administração indireta.

§ 2º – É direito da sociedade manter-se correta e oportunamente informada de ato, fato ou omissão, imputáveis a órgão, agente político, servidor público ou empregado público e de que tenham resultado ou possam resultar:

I – ofensa à moralidade administrativa, ao patrimônio público e aos demais interesses legítimos, coletivos ou difusos;

II – prestação de serviço público insuficiente, tardia ou inexistente;

III – propaganda enganosa do Poder Público;

> IV – inexecução ou execução insuficiente ou tardia de plano, programa ou projeto de governo e de programas e projetos priorizados em audiências públicas regionais; ou
>
> (Inciso com redação dada pelo art. 1º da Emenda à Constituição nº 36, de 29/12/1998.)
>
> V – ofensa a direito individual ou coletivo consagrado nesta Constituição.
>
> § 3º – Os Poderes do Estado, seus órgãos e entidades, o Tribunal de Contas e o Ministério Público divulgarão, no órgão oficial de imprensa do Estado e por meio eletrônico de acesso público, até o vigésimo dia do mês subsequente ao trimestre vencido, demonstrativo da despesa mensal realizada no trimestre anterior com remuneração, subsídio e verbas indenizatórias, incluídas as vantagens de natureza pessoal ou de qualquer outra natureza, de seus servidores, empregados públicos e agentes políticos, ativos e inativos, discriminada por unidade orçamentária e por cargo, emprego ou função e respectivos números de ocupantes ou membros.
>
> (Parágrafo acrescentado pelo art. 1º da Emenda à Constituição nº 61, de 23/12/2003.) (MINAS GERAIS, 1989) (grifos nossos).

Assim, a estruturação e o exercício do controle é um dever dos agentes públicos e um direito da sociedade. As modalidades de controle (interno, externo e social), para que sejam bem exercidas, devem possibilitar acesso a um conjunto de dados e informações sobre a gestão pública. Esse conjunto

de dados e informações são acessíveis e estruturados em sistemas de monitoramento e avaliação.

Para tratar desses sistemas, é necessário conceituar os termos "monitoramento" e "avaliação". Partiremos do conceito de que monitorar é acompanhar sistematicamente a implementação das ações que compõem uma política pública, com vistas a produzir e organizar as informações estratégicas para a gestão e o controle dessa política. Essas informações orientam a tomada de decisões destinadas a aperfeiçoar o desenvolvimento das ações e atividades na implementação e na execução das políticas públicas, para a geração dos resultados esperados. Essas mesmas informações também orientam o exercício do controle externo, por parte do Poder Legislativo, com vistas à verificação da legalidade, da economicidade e da razoabilidade da atuação da administração pública, bem como do cumprimento dos programas de trabalho por ela executados, com o intuito de verificação de seus resultados. O registro das informações de monitoramento é realizado em sistemas de monitoramento e avaliação[2] (MAGALHÃES, 2019).

A avaliação, por sua vez, não possui um conceito único, já que ela depende do objeto a ser avaliado e é possível a utilização de diferentes metodologias. As avaliações podem ser realizadas por instituições externas ou pela própria administração pública, por meio de pesquisas que procuram responder a perguntas específicas, propor medidas de correção e orientar os tomadores de decisão, os gestores e os demais atores envolvidos no processo de formulação e implementação de políticas públicas. Pode ter como objetivo melhorar a qualidade dos processos de implementação ou aferir resultados. Pode, ainda, referir-se a aspectos quantitativos ou qualitativos (MAGALHÃES, 2019).

2 MAGALHÃES, Maria Regina Álvares. Aula 5 – Monitoramento e avaliação. Belo Horizonte, 2019. (Curso Planejamento e Orçamento Público – EAD Escola do Legislativo da ALMG.)

Complementando os conceitos, Jannuzzi (2011) observa que:

> monitoramento e avaliação são processos analíticos organicamente articulados, que se complementam no tempo, com o propósito de subsidiar o gestor de informações mais sintéticas e tempestivas sobre a operação do programa – resumidas em painéis ou sistemas de indicadores de monitoramento – e mais analíticas sobre o funcionamento deste, levantadas nas pesquisas de avaliação (JANNUZZI, 2011, p. 265).

Monitoramento e avaliação são, conforme o autor, faces de uma mesma moeda, embora sejam processos diferentes. Ainda que o monitoramento possa envolver algum nível de avaliação, ele é uma atividade regular de acompanhamento de "processos-chave" previstos durante a fase de implementação do programa, o que possibilita uma rápida avaliação situacional e a identificação de problemas/incorreções em sua execução para subsidiar sua correção tempestiva e, assim, alcançar os resultados e impactos esperados. A geração de informações de monitoramento possibilita, ainda, o adensamento do conhecimento sobre o problema que se quer enfrentar com determinada política pública e sobre as estratégias para o seu enfrentamento, possibilitando, portanto, a sistematização de um conhecimento público, o teste das hipóteses iniciais e a explicitação do argumento teórico e dos conceitos que embasam o desenho da política. Já a avaliação, que pode se dar antes ou depois da implementação do programa, faz uma análise, por meio de dados e informações qualitativas e quantitativas, da capacidade da política ou do programa de alterar uma situação e também examina seus resultados, impactos e efetividade.

Após diferenciar monitoramento de avaliação, o autor afirma que o monitoramento possui duas naturezas: monitoramento

gerencial e monitoramento analítico. O monitoramento gerencial "corresponde à atividade gerencial do acompanhamento regular de atividades e processos ou, ainda, a apreciação do cumprimento de metas" (JANNUZZI, 2019b, p. 18), possui indicadores que são como "sinalizadores de alerta" para a ação tempestiva, tem metas e prazos como parâmetros e se destina a acompanhar processos, resultados e produtos.

O monitoramento analítico, por seu turno, é um esforço de análise crítica da informação disponível, que se conforma em uma "quase avaliação" e permite inferir relações entre atividades e produtos, produtos e resultados, resultados e impactos do programa. Segundo o autor,

> monitoramento analítico corresponde ao exercício sistemático de análise crítica de informações sobre fluxos de desembolsos financeiros[3], de realização de atividades-meio, de entregas de produtos e de inferência de efeitos dos programas nos seus públicos-alvo, segundo critérios clássicos de avaliação de políticas públicas (JANNUZZI, 2019b, p. 20).

Jannuzzi alerta para o fato de que um sistema de monitoramento deve priorizar um conjunto de "indicadores-chave" mais restritos, mais focalizados nos processos com grande impacto no resultado. Ele requer indicadores críticos para uma decisão mais tempestiva. Um sistema de monitoramento muito exaustivo, com muitos indicadores, pode não ser eficiente. A avaliação, por outro lado, requer indicadores complementares aos indicadores-chave, que dizem respeito não só aos processos-chave como também

3 Corroborando as ideias de Jannuzzi, cabe considerar que há processos de monitoramento analítico que envolvem também a arrecadação de recursos financeiros, como, por exemplo, aqueles relacionados às políticas públicas de isenção fiscal e de estímulo à arrecadação de tributos.

ao contexto no qual se dá a implementação da política e às condições do público-alvo, entre outros.

O dilema quanto ao número de indicadores a serem utilizados é por ele denominado de "exaustividade × tempestividade". Em seu dizer, não há tempo para ser exaustivo no momento do desenho das políticas públicas e nem sempre é desejável essa exaustividade. Muitas vezes os programas são lançados com informações parciais, e parte do planejamento se dá durante a implementação. Isso pode ser desejável, principalmente quando envolve os operadores da política ou o seu público-alvo no planejamento. Além disso, quanto maior a exaustividade, maior o esforço de atualização dos indicadores.

A construção de um sistema de monitoramento e avaliação requer um modelo lógico consistente da política pública ou do programa. Subjacente aos indicadores escolhidos há uma teoria acerca de como determinados insumos vão gerar processos que, por sua vez, vão gerar produtos que provocarão mudanças na realidade. Dessa forma, como dito anteriormente, as informações de monitoramento sistematizadas contribuem para o adensamento do conhecimento sobre cada campo de política pública.

Outro aspecto relevante para o desenho de sistemas de monitoramento e avaliação é que as diferentes secretarias geralmente têm culturas e ferramentas de monitoramento e avaliação distintas e que devem ser respeitadas, pois tais sistemas são desenhados segundo propósitos específicos e nem sempre é possível agregá-los em uma única base tecnológica. Mas, alerta o especialista, a gestão da informação é tão ou mais importante quanto a tecnologia utilizada.

Há muitas variáveis que intervêm no processo de planejamento, implementação e avaliação das políticas públicas, pois não são atividades técnicas estritamente objetivas e neutras. Há limitações no diagnóstico da realidade, defasagem de tempo

entre o planejamento e a execução (com possíveis mudanças no contexto) e criação ou potencialização de barreiras (por parte dos agentes encarregados da execução) à efetivação da política. Por isso, é importante que esse processo também seja objeto de controle público.

Jannuzzi (2011) afirma que o monitoramento e a avaliação no Brasil padece de dificuldades que são consequência, em boa medida, de desenvolvê-los seguindo modelos e prescrições padronizados, sem considerar o estágio de maturidade dos programas, ou, ainda, de conduzi-los sem uma análise prévia do seu grau de avaliabilidade e sem a compreensão de que essas atividades se integram a processos mais amplos. Isso se deve a lacunas de formação e pouco domínio de conceitos e técnicas no campo de monitoramento e avaliação, na comunidade de gestores (JANNUZZI, 2011, p. 254).

Uma das causas para isso seria o tecnocratismo, que levaria a desenhos de programas por técnicos de alto escalão sem considerar a contribuição de agentes envolvidos no trabalho, as dificuldades de articulação dos três níveis de governo e as diferentes capacidades de gestão e de controle público. Outro obstáculo, ainda, é a desconsideração da heterogeneidade socioeconômica da população demandante na formulação dos programas. A prematuridade na encomenda de estudos avaliativos de resultados e impactos, quando o programa se encontra ainda em fase de implantação, e avaliações externas com natureza mais de auditoria do que de formação também são problemas.

Jannuzzi (2015) reflete sobre a complexidade das políticas públicas, que deve ser considerada em seu monitoramento e avaliação. Políticas e programas públicos têm intrinsecamente múltiplos objetivos, não são projetos com corpo restrito de executores e voltados a uma finalidade específica e operam por meio de articulação federativa – com pactuação de

objetivos e atividades entre as três esferas de governo e com participação maior ou menor de entidades estatais, privadas ou filantrópicas na produção dos serviços. Operam também em contextos sociais e econômicos muito diversos, com múltiplos públicos-alvo e em ambientes diferenciados de capacidade de gestão. Uma parte muito expressiva das políticas e dos programas sociais foi criada nos últimos 25 anos, após a Constituição de 1988, estando, pois, em diferentes estágios de maturidade institucional. O ambiente de operação das políticas e dos programas públicos é, então, bastante complexo, exigindo um conjunto amplo de estudos de avaliação para entendimento.

A avaliação de uma política ou de um programa público precisa considerar os vários objetivos dessa política, as sinergias da articulação intersetorial e federativa e os custos compartilhados na operação nos diferentes contextos das políticas e dos programas, considerando a complexidade operacional e o estágio de maturidade deles. Assim, a avaliação de políticas públicas requer indicadores de diferentes naturezas, que possam ser capazes de operacionalizar e dar visibilidade objetiva a esses condicionantes.

Rossi et al.[4] (apud JANNUZZI, 2011) entendem que os estudos avaliativos deveriam seguir a lógica do ciclo de vida dos programas. Assim, deve-se inicialmente analisar a pertinência do programa na agenda de políticas públicas, investigando se ele atende uma demanda social efetivamente existente e não uma necessidade de autopreservação de determinada estrutura organizacional. Faria sentido, depois, investigar o processo de implementação do programa e a existência ou não de problemas quanto à entrega dos serviços ao público-alvo para depois, então, avaliar seus impactos e resultados.

4 ROSSI, P. H. et al. Evaluation: a systematic approach. Thousand Oaks: Sage, 2004.

## 2.1 Sistemas de indicadores para monitoramento e avaliação de políticas públicas

Além da importância do exercício do controle para que a "sociedade tenha direito a governo honesto, obediente à lei e eficaz", Jannuzzi (2002) aponta que, desde meados dos anos 1960 e, principalmente, na última década, a demanda por informações sociais e demográficas para análise, formulação e implementação de políticas públicas tem sido crescente. Os indicadores têm sido utilizados para subsidiar o planejamento, o acompanhamento da execução e a avaliação de políticas diversas, mas seu uso exige conhecimentos sobre seu significado, seus limites e suas possibilidades.

As organizações governamentais têm investido tempo e recursos humanos e financeiros na implantação de sistemas de informações e na construção de indicadores sintéticos para diagnóstico social e focalização de políticas. Entretanto, Jannuzzi (2002) adverte que esse esforço de atualização tecnológica para armazenamento, tratamento e consulta dos indicadores sociais não parece ter sido acompanhado de um aprofundamento analítico no uso desses indicadores. Para evitar a mitificação e o uso inadequado, é preciso definir um marco metodológico mais apropriado para a utilização de indicadores sociais na formulação e avaliação das políticas públicas. Segundo o autor,

> um indicador consistente deve estar referido a um modelo teórico ou a um modelo de intervenção social mais geral, em que estejam explicitados as variáveis e categorias analíticas relevantes e o encadeamento causal ou lógico que as relaciona (JANNUZZI, 2002, p. 56).

No entanto, o autor denuncia a prática em que há a substituição do conceito indicado pela medida supostamente criada para

operacionalizá-lo, sobretudo no caso de conceitos abstratos complexos, como desenvolvimento humano, condições de vida, qualidade de vida ou responsabilidade social. Isso reforça uma tendência de encarar a medida como isenta de valores ideológicos ou políticos.

Um indicador social pode ser definido como "uma medida em geral quantitativa, dotada de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato (...)" (JANNUZZI, 2002, p. 55). O indicador deve possuir uma série de propriedades, tais como relevância, validade para representar o conceito indicado, confiabilidade da fonte de dados, cobertura populacional adequada, sensibilidade à política pública implementada, especificidade, inteligibilidade, capacidade de atualização, historicidade e desagregação em termos geográficos, sociodemográficos e socioeconômicos. Mas o autor aponta que é muito raro dispor-se de indicadores sociais que gozem plenamente de todas essas propriedades.

> Por fim, vale lembrar que, na prática, nem sempre o indicador de maior validade é o mais confiável; nem sempre o mais confiável é o mais inteligível; nem sempre o mais claro é o mais sensível; enfim, nem sempre o indicador que reúne todas estas qualidades é passível de ser obtido na escala espacial e periodicidade requeridas (JANNUZZI, 2002, p. 58).

Uma forma de classificar os indicadores é quanto à natureza do que é indicado, que pode ser o **recurso** (insumos, disponibilidade de equipamentos ou de recursos humanos ou financeiros), a **realidade empírica** (dimensões da realidade social, como condições sanitárias, nível educacional, situação de renda da população) ou o **processo** (esforço operacional de alocação de recursos humanos, físicos ou financeiros). Os

indicadores de **insumo** e **processo** costumam ser chamados de **indicadores de esforço**, e os indicadores de **realidade empírica** ou de **produto** são denominados de **indicadores de resultados**. Os indicadores podem ser classificados também em referência ao tipo de avaliação que se quer fazer: de **eficiência** no emprego de meios e recursos; de **eficácia** no cumprimento das metas pactuadas; ou de **efetividade** dos efeitos do programa na realidade. A escolha de indicadores sociais para avaliação de políticas depende de suas propriedades e da finalidade a que se destinam (JANNUZZI, 2002, p. 60).

Existem, ainda, os índices sociais sintéticos, construídos a partir da combinação de medidas mais simples, como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), por exemplo, os quais proporcionariam uma avaliação geral do bem-estar, das condições de vida ou do nível socioeconômico de diversos grupos sociais. Porém, adverte Jannuzzi (2002), esses índices podem não refletir adequadamente as dimensões empíricas relevantes para determinadas políticas, tornando o indicador menos sensível e específico ao esforço de políticas sociais direcionadas. Por outro lado,

> sistemas de indicadores sociais que contemplem as múltiplas dimensões da realidade social, desenvolvidos a partir das discussões teóricas e metodológicas ao longo das últimas décadas, continuam sendo o melhor instrumento analítico de trabalho para os formuladores de políticas e tomadores de decisão (JANNUZZI, 2002, p. 66).

Sistemas de indicadores são conjuntos abrangentes de indicadores sociais, como, por exemplo, o Sistema de Indicadores de Saúde, disponível no Datasus, e o Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS), que, além de conformar um índice sintético, disponibiliza, em sua plataforma, indicadores

por dimensões – saúde; educação; segurança pública; assistência social; saneamento básico e habitação; meio ambiente; cultura; esporte, lazer e turismo; renda e emprego; finanças e gestão –, organizados por finalidade de acompanhar a situação, o esforço gerencial e a gestão orçamentária.

No Brasil, o censo demográfico, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), é a principal fonte de informação por sua abrangência temática e suas possibilidades de desagregação espacial. Também os ministérios, as secretarias e as agências estaduais e municipais de estatística produzem dados, informações e indicadores através de uma rede capilarizada no território nacional. A disponibilidade de um sistema de indicadores potencializa as chances de sucesso do processo de formulação e implementação de políticas públicas. Entretanto,

> não se deve superestimar o papel e a função dos sistemas de indicadores sociais neste processo, como se a formulação e a implementação de políticas públicas dependessem exclusiva ou prioritariamente da qualidade dos insumos informacionais (JANNUZZI, 2002, p. 69).

Como colocado por Gomes (2008),

> indicadores são importantes ferramentas gerenciais de gestão para a administração pública e também são instrumentos de grande importância para a fiscalização por parte da sociedade (...). Os indicadores de desempenho podem fornecer uma boa visão acerca do resultado que se deseja medir, mas são apenas aproximações do que realmente está ocorrendo, necessitando, sempre, de interpretação no contexto em que estão inseridos (GOMES, 2008, p. 17).

Gomes (2008) recorre a Bonnefoy e Armijo (2005)[5] para destacar duas funções básicas que podem ter os indicadores: a função **descritiva**, que consiste em informações sobre uma determinada ação pública, e a função **avaliativa**, que implica em agregar informação de juízo de valor a partir de um parâmetro anterior, com vista a verificar a importância relativa de determinado problema ou se o desempenho do programa é adequado.

Por ocasião de uma palestra[6], Jannuzzi (2019) afirmou a necessidade de, para além de se pensar em sistemas de indicadores, pensar, antes de tudo, nos princípios e valores relacionados às políticas públicas. Quais os seus objetivos, o que se quer alcançar? A partir de uma concepção clara da política pública, então, devemos voltar o olhar para os indicadores. Os indicadores existem em função dos objetivos da política (e não o contrário), para dar operacionalidade e visibilidade a eles.

O uso de indicadores, portanto, deve estar inserido em um processo de monitoramento e avaliação das políticas públicas, fornecendo os parâmetros para sua leitura e utilização analítica.

---

5 BONNEFOY, Cristóbal; ARMIJO, Marianela. Indicadores de desempeño en el sector público. Santiago do Chile: Instituto Latino americano y del Caribe de Planificación Econômica y Social (ILPES), 2005.

6 JANNUZZI, Paulo de Martino. Desafios da produção de indicadores de M&A para a Agenda 2030. Belo Horizonte: FJP, BDMG, 2019a. Trabalho apresentado no evento Monitoramento e Avaliação no Âmbito da Agenda 2030, promovido pela Fundação João Pinheiro – FJP – e pelo Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais – BDMG, realizado em 9 de agosto de 2019, em Belo Horizonte – MG.

## 3. SISTEMA DE INFORMAÇÕES GERENCIAIS, DE PLANEJAMENTO E DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO PODER EXECUTIVO DE MINAS GERAIS

No âmbito do Estado de Minas Gerais, o Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (Sigplan) tem por finalidade sistematizar informações sobre o desenvolvimento dos programas e das ações governamentais, propiciar seu monitoramento e suas modificações e adequações, e capacitar órgãos e entidades para avaliação e análise qualitativa que objetivem o aperfeiçoamento da atuação do governo junto à sociedade. Sua implantação é disciplinada pelo Decreto nº 44.014, de 19 de abril de 2005, e sua gestão é de responsabilidade da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Seplag).

Esse sistema monitora os programas e as ações que compõem o Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) e abrange os órgãos e as entidades da administração direta e indireta do Poder Executivo estadual. O Poder Legislativo do Estado, no exercício do controle externo, tem acesso ao Sigplan, por meio do qual recolhe informações para o acompanhamento das políticas públicas estaduais.

O Sigplan permite articular e integrar os processos de planejamento, orçamento, execução orçamentária e financeira, controle e avaliação da ação governamental. O sistema contribui também para a modernização e o aperfeiçoamento da administração pública estadual, possibilitando aos agentes públicos identificar as restrições na execução dos programas e das ações do Estado e realizar ajustes e correções durante o exercício, propiciando, assim, a melhoria da qualidade do gasto público.

O Sigplan é composto dos seguintes módulos:

I - elaboração e revisão do PPAG;

II - monitoramento dos programas e das ações governamentais;

III - avaliação de desempenho da ação governamental.

O módulo de monitoramento tem por finalidade permitir o acompanhamento físico e financeiro dos programas e suas ações durante o exercício financeiro. É alimentado com base nas informações do Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi), no que diz respeito à elaboração e à execução orçamentária e financeira, e com informações prestadas por órgãos e entidades executores das ações governamentais, no que diz respeito à execução física. O módulo de avaliação de desempenho da ação governamental tem por finalidade a elaboração dos relatórios de gestão anual que demonstrem, mediante indicadores de desempenho, o resultado obtido na execução dos programas de governo, cuja elaboração é coordenada pela Subsecretaria de Planejamento e Orçamento.

O Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi–MG) foi implantado em 1994 por meio do Decreto nº 35.304, de 30 de dezembro de 1993. Sua utilização é obrigatória pelos órgãos do Poder Executivo estadual e tem como objetivo geral buscar a gestão eficiente dos recursos públicos do Estado, mediante a integração automatizada dos processos de elaboração e execução orçamentária, administração e execução financeira, registros contábeis e gestão do patrimônio público.[7] O gerenciamento operacional do Siafi é de responsabilidade da Secretaria de Estado de Fazenda.

7 COMPANHIA DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS (PRODEMGE). **O que é armazém de informações?** Belo Horizonte, 2019.

O Sigplan[8] produz não só informações mais sintéticas e tempestivas sobre a operação dos programas e das ações governamentais, resumidas em relatórios e indicadores de monitoramento, como também informações mais analíticas sobre o andamento do programa. Um dos relatórios gerados é o Relatório Institucional de Monitoramento Setorial, a partir de informações lançadas pelos órgãos/entidades durante o processo de monitoramento, apresentando uma síntese da execução e do desempenho por ação do plano. O relatório exibe, de forma sintética e por programa, um panorama do desempenho das várias ações executadas pela unidade orçamentária. O quadro "Desempenho Consolidado" oferece uma rápida visualização do desempenho físico, orçamentário e físico × orçamentário até o bimestre monitorado, revelando, para cada uma dessas dimensões, o *status* da ação, que pode ser:

- **a avaliar** (*status* representado por um farol branco) – se a ação não apresentar meta programada até o período avaliado;
- **crítico** (*status* representado por um farol vermelho) – se a taxa de execução for menor do que 70% da meta programada até o bimestre monitorado e o índice de eficiência for inferior a 0,7;
- **satisfatório** (*status* representado por um farol verde) – se a taxa de execução estiver compreendida no intervalo entre 70% e 130% da meta programada e o índice de eficiência for igual ou superior a 0,7 e igual ou inferior a 1,3;
- **subestimado** (*status* representado por um farol amarelo) – se a taxa de execução estiver acima de 130% da meta programada e o índice de eficiência for superior a 1,3.

8 MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Seplag). Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento: Relatório Institucional de Monitoramento Setorial. Belo Horizonte: Seplag, 2019.

O índice de eficiência mede a correlação entre desempenho físico e orçamentário até o período monitorado. Esse índice não informa se o custo planejado ou executado é alto ou baixo, mas apenas se o custo apurado no momento da execução foi maior ou menor que o custo programado.

De forma analítica, o relatório é estruturado de modo a demonstrar, para cada ação, a "Situação Orçamentária", o "Desempenho Consolidado" (segundo relatado acima), a "Análise da Execução" e as "Informações de Situação".

A seção **Situação Orçamentária** demonstra a execução financeira detalhada por grupos de natureza da despesa, fonte de recursos e identificador de procedência e uso, os quais representam os principais condicionantes orçamentários para a execução da ação. Os dados evidenciados nessa seção provêm do Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi).

A **Análise da Execução** apresenta um resumo da execução até o período monitorado, permitindo aferir o desempenho da execução física e orçamentária da ação, em confronto com as metas estabelecidas no PPAG.

Nas **Informações de Situação** são demonstradas informações qualitativas registradas pelo gestor acerca do desempenho, do gerenciamento e da execução da ação, desdobrando-se nas seções "Justificativa de desempenho" e "Outras informações de situação". Mediante a "Justificativa de desempenho", o gestor da ação, com o auxílio e a supervisão técnica da unidade de planejamento e orçamento, registra informações qualitativas quanto ao desempenho da ação até o período monitorado, devendo relatar as causas para o *status* da ação, as providências e contramedidas que estão sendo adotadas, caso sejam identificadas restrições ao andamento regular da ação, e outras informações qualitativas, como as principais entregas e resultados, as alterações orçamentárias, etc.

Apresentamos, em linhas gerais, um sistema de monitoramento gerencial do Poder Executivo, que tem como base programas e ações previstos no PPAG. Ressalte-se que essa apresentação do sistema se dá sob o olhar de acompanhamento do Poder Legislativo, no exercício de sua função fiscalizadora. Esse sistema, como explicitado acima, é utilizado por todos os órgãos e as entidades do Poder Executivo, sendo, portanto, padronizado para todos os setores das políticas públicas. É um sistema que permite sinalizações de alerta sobre a execução das políticas públicas, com a devida tempestividade – o que é extremamente relevante no acompanhamento de processos e produtos e/ou entregas planejados para cada ação de governo, seja ela projeto seja atividade. Seus indicadores são estabelecidos no nível dos programas. O sistema apresenta dados e informações quantitativas e qualitativas, inclusive com campos abertos para detalhamento da implementação e execução de uma determinada ação.

O Sigplan, conforme descrito anteriormente, demonstra ser uma importante ferramenta para o monitoramento da execução das ações por parte dos gestores. O Poder Legislativo, para exercer o acompanhamento das políticas públicas, tem acesso a esse sistema como leitor, ou seja, pode fazer consultas sobre a execução orçamentária e acompanhar os relatórios qualitativos. O Siafi, que alimenta o Sigplan com os dados da execução orçamentária, também alimenta o *site* Políticas Públicas ao Seu Alcance, que será relatado a seguir.

## 4. MONITORAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOB A ÓTICA DO LEGISLATIVO ESTADUAL: O *SITE* POLÍTICAS PÚBLICAS AO SEU ALCANCE

Para subsidiar o exercício do controle externo e facultar à população o exercício do controle público, a ALMG implementou, a partir de 2013, um sistema de monitoramento sob o formato

de um *site* voltado à compreensão e ao acompanhamento das políticas públicas estaduais, denominado Políticas Públicas ao Seu Alcance. A estrutura do *site* concilia as temáticas das políticas públicas executadas pelo Poder Executivo com o trabalho das comissões permanentes da Assembleia Legislativa. Sua organização se dá sob a forma de árvores temáticas[9], em que cada nodo possui informações gerais relativas à política pública no Estado, suas relações com as políticas públicas da União e dos municípios, dados e indicadores no âmbito de Minas Gerais, e informações sobre a execução física e financeira de programas e ações previstos no PPAG e na LOA, além do relacionamento com as atividades das comissões permanentes da ALMG.

Segundo Magalhães e Soriano (2016),

> "O *site* Políticas Públicas ao seu Alcance subsidia a atuação da ALMG no campo da fiscalização, ampliando seu conceito. Para além das atividades já pacificadas como de fiscalização – apreciação das contas do governador e realização de comissões parlamentares de inquérito –, é reconhecida na atividade das comissões permanentes a atribuição de fiscalizar e acompanhar a atuação do estado, na provisão de bens e serviços públicos para a população. Ou seja, o acompanhamento da execução de políticas públicas. Para tanto, o *site* contribui com a sistematização de informações sobre as políticas públicas executadas pelo Estado de Minas Gerais, com vistas

9 No contexto da ciência da computação e da arquitetura de informações, uma árvore pressupõe a organização hierárquica dos dados. Ela é composta por um elemento chamado raiz, que tem ligações com outros elementos, que são denominados galhos ou folhas. Esses galhos levam, por sua vez, a outros elementos que também podem possuir galhos. O elemento que não apresenta descendentes é uma folha, também chamado de nodo terminal. O elemento estruturador da árvore é o nodo, sendo que raiz é o nodo principal, enquanto galhos e folhas são nodos descendentes. É importante ressaltar que cada nodo representa uma política pública. Ela pode ser específica, caso seja uma folha da árvore, ou abrangente, caso o nodo se aproxime da raiz da árvore.

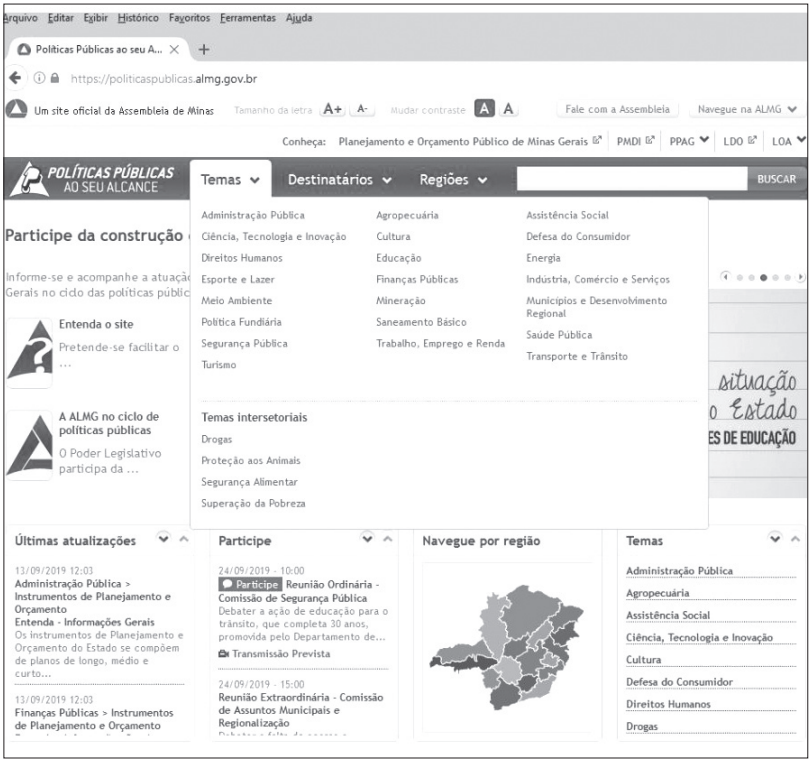
> a subsidiar tanto a atuação dos parlamentares e das comissões para a fiscalização e o acompanhamento de políticas públicas – controle externo –, como o controle público por parte da sociedade civil. Além disso, o *site* também organiza informações sobre a atuação da ALMG na formação dessas políticas (ciclo de políticas públicas). O *site* contribui, ainda e fundamentalmente, para que a ALMG assuma um papel de protagonista na comunicação de políticas públicas, em todo seu ciclo de formação. As decisões coletivas, pelo menos no campo da democracia, requerem que sejam explicadas, transmitidas, argumentadas (MAGALHÃES; SORIANO, 2016, p. 137-138).

Definida a arquitetura de informações sob a forma de árvores, houve um esforço para organizar temas de fácil identificação, hierarquizá-los em vários subtemas e padronizar a terminologia utilizada. Para se ter uma ideia da complexidade da iniciativa, atualmente o *site* comporta 425 nodos temáticos, organizados hierarquicamente a partir de 22 temas básicos de políticas públicas, como, por exemplo, Educação/Educação Básica/Ensino Médio, ou Meio Ambiente/Biodiversidade/Unidades de Conservação. Em cada tema e subtema há um conjunto de informações disponíveis, apresentados visualmente de modo uniforme, com os seguintes campos: informações gerais; estrutura organizacional e de gestão; competências; financiamento; dados e indicadores; monitoramento físico e financeiro da execução dos programas e das ações do planejamento do Estado relacionados ao nodo; comissões da ALMG que tratam do assunto; projetos de lei em tramitação; atividades de fiscalização e de acompanhamento de políticas públicas realizadas pelas comissões da ALMG (proposições em tramitação; audiências públicas, debates públicos e visitas técnicas das comissões; requerimentos); relação de textos

complementares produzidos na ALMG; legislação básica; mais informações. Para a alimentação do *site*, há uma complexa estrutura de sistemas de informação e bases de dados provenientes, na sua maioria, da ALMG e de sistemas ou bases de dados do Poder Executivo.

O *site* apresenta 22 temas centrais das políticas públicas, quatro temas intersetoriais e seis temas por destinatários das políticas públicas. A Figura 1 demonstra os 22 temas básicos e os temas intersetoriais:

**Figura 1 – Temas abordados no *site* Políticas Públicas ao Seu Alcance**




**Fonte: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Gerência-Geral de Consultoria Temática. Site Políticas Públicas ao Seu Alcance. Belo Horizonte, 2019. Disponível em: <https://politicaspublicas.almg.gov.br/>. Acesso em: 17 set. 2019.**

As políticas por destinatários são: Criança e adolescente; Mulher; Idoso; Negros, índios, povos e comunidades tradicionais; LGBT; e Pessoa com deficiência. Magalhães e Soriano (2016) ressaltam que as árvores das políticas por destinatário

> (…) têm por objetivo explicitar a atuação do poder público na redução da vulnerabilidade social em que esses segmentos se encontram, em razão de privações e desvantagens resultantes de faixa etária, gênero, orientação sexual, etnia ou condição de deficiência (MAGALHÃES; SORIANO, 2016, p. 147).

Já as árvores de temas intersetoriais são compostas de nodos provenientes de duas ou mais árvores e que conformam uma outra árvore individualizada devido à articulação da gestão de políticas que visam enfrentar problemas de natureza multicausal, notadamente no campo das políticas sociais.

Ao analisar o *site*, Magalhães e Soriano (2016) agruparam seus campos de informação em três grandes blocos, que possibilitam: 1) a compreensão da política pública[10]; 2) o acompanhamento da política pública[11]; e 3) a vinculação com a atuação da ALMG[12].

A relação entre o Sigplan e o Siafi com o *site* Políticas Públicas ao Seu Alcance se dá no bloco do acompanhamento da política pública. Aqui os sistemas se integram, o que possibilita afirmar que sistemas de monitoramento gerenciais – utilizados majoritariamente para fins de gestão

10 Campos de informação: informações gerais, estrutura organizacional e de gestão, competências, fontes de financiamento, legislação básica, textos informativos.

11 Campos de informação: programas e ações relacionados; monitoramento da execução de metas físicas e financeiras, dados e indicadores.

12 Campos de informação: comissões relacionadas; proposições em tramitação; audiências públicas, debates públicos e visitas técnicas das comissões; requerimentos, notícias.

e de controle interno – podem ser publicizados e se tornar parte de um sistema utilizado para o controle externo e o controle público. Os programas e as ações previstos no PPAG e, por conseguinte, na LOA, são apresentados no *site* com periodicidade bimestral, assim como seus percentuais de execução. Ressalta-se que não há um espelhamento absoluto de programas e ações conforme estruturado no PPAG, já que a estrutura do *site* observa os temas básicos das políticas públicas, que se desdobram em subtemas, e não a estrutura dos planos plurianuais – exatamente para permitir uma estabilidade na estrutura do *site*. Há, assim, um novo agrupamento de programas e ações, conformado à estrutura dos nodos das árvores de políticas públicas.

Ao cotejar a descrição do *site* à teoria de Jannuzzi, percebe-se que o *site* Políticas Públicas ao Seu Alcance pode ser considerado um sistema de monitoramento das políticas públicas que se aproxima do modelo de monitoramento analítico, na medida em que traz informações sobre as políticas públicas, sua estrutura organizacional e de gestão, a execução dos programas e das ações previstos em cada política pública, dados e indicadores que revelam o impacto das políticas públicas em Minas Gerais, além de informar sobre a atuação do Poder Legislativo. Os dados e indicadores, geralmente de processo ou de situação, podem ter variadas fontes, tais como FJP, IBGE, Datasus e outras. Assim, a conexão entre as informações sobre a compreensão da política pública, o acompanhamento da implementação da política pública e a atuação da ALMG, além do acesso público às informações, permitem que o *site* seja considerado um sistema de monitoramento complexo, que se aproxima do analítico e subsidia o controle externo e o controle público.

Observa-se ainda que, desde a criação do *site* Políticas Públicas ao Seu Alcance e das árvores hierárquicas que organizam as políticas públicas temáticas, intersetoriais e

orientadas a destinatários, iniciou-se na ALMG a classificação de documentos nessas estruturas. Num primeiro momento, os requerimentos aprovados nas reuniões de comissão passaram a ser classificados de acordo com a política pública mais próxima do seu conteúdo. Posteriormente, as demais proposições também passaram a ser classificadas. Além da informação temática, foi também incorporada ao processo de classificação a abrangência geográfica do requerimento ou da proposição.

A partir de 2015, a classificação por políticas públicas passou a ser utilizada para apresentar as atividades da Assembleia no seu relatório institucional anual, permitindo uma evolução da visão temática, que antes somente era organizada a partir da atuação das comissões temáticas. Ressalta-se que, ao longo desse período, a infraestrutura dos sistemas utilizados na ALMG avançou para exibir a classificação temática e geográfica de requerimentos e proposições.

Em 2019, foi iniciada a classificação temática e geográfica de outros documentos produzidos na ALMG e não relacionados diretamente ao processo legislativo, tais como as "Notas Técnicas", as "Informações", as "Minutas de Proposição" e os "Relatórios de Situação". Esse trabalho intenso de classificação temática e geográfica permitiu uma ampliação do número de documentos encontrados em pesquisas quando se analisa a atuação da Assembleia em uma determinada política pública.

Espera-se que o esforço realizado para a classificação de documentos por políticas públicas seja utilizado no futuro não apenas para facilitar a recuperação de um conjunto de documentos relacionados a um tema, mas também para permitir que seja visualizada a própria atuação da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais no âmbito das políticas públicas. A partir desse conjunto de dados, talvez seja possível a criação

de indicadores que apontem, por exemplo, para a efetividade da atuação do Poder Legislativo estadual ao longo do tempo, as políticas mais discutidas em cada momento e o esforço institucional nessa área.

## 5. CONCLUSÃO

Com base nas ideias de Jannuzzi, são identificadas três orientações mais comuns nos sistemas de monitoramento e avaliação. Aqueles criados pelo Poder Executivo são orientados para a gestão dos programas e seu aprimoramento interno ou para alocação de recursos. Já aqueles criados pelos órgãos de controle ou pela sociedade civil são orientados para a produção de informações relevantes para a prestação de contas, a transparência e o controle público. Como exemplos dessas três orientações, foram descritos e analisados o Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (Sigplan) do Estado de Minas Gerais, que funciona em articulação com o Sistema Integrado de Administração Financeira de Minas Gerais (Siafi-MG), e ainda o *site* Políticas Públicas ao Seu Alcance, criado pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais.

Os sistemas de monitoramento e avaliação são compostos por indicadores que visam medir o esforço, o desempenho ou os resultados da política pública. Os sistemas de indicadores podem ter uma função descritiva, que consiste em fornecer informações sobre uma determinada ação pública, e uma função avaliativa, que implica em agregar informação de juízo de valor a partir de um parâmetro anterior.

O monitoramento possui duas naturezas: o monitoramento gerencial, que corresponde à atividade gerencial do acompanhamento regular de atividades, e o monitoramento

analítico, que é um esforço de análise crítica da informação disponível.

O Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (Sigplan) e o Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi-MG) são sistemas gerenciais do Poder Executivo do governo de Minas Gerais. O *site* Políticas Públicas ao Seu Alcance, por sua vez, se aproxima do modelo de monitoramento analítico, na medida em que traz tanto informações sobre a estrutura e a gestão das políticas públicas quanto dados e indicadores que revelam o impacto da política pública, além de informes da atuação do Poder Legislativo, possibilitando o controle externo, por parte do Parlamento, e o controle público, por parte da população.

Desafios em relação a sistemas de monitoramento são inúmeros. No caso do Sigplan, observa-se que, como todo sistema padronizado que atinge órgãos e entidades governamentais, o campo de preenchimento das informações qualitativas é o local em que há maior heterogeneidade no detalhamento das informações, podendo ser bastante exaustivo ou absolutamente sintético. Percebe-se que, com o decorrer dos anos, há um movimento de assegurar a melhoria gradativa da qualidade das informações apresentadas, o que revela a necessidade de constante aperfeiçoamento dos gestores envolvidos na alimentação do sistema, bem como do reforço sistemático da "cultura de planejamento" em cada setor da política pública. O campo dos indicadores dos programas também merece especial atenção quanto à sua qualidade e tempestividade, já que é estabelecido um indicador para cada programa governamental e, às vezes, esse indicador não consegue abarcar toda a complexidade do programa apresentado. Observa-se ainda que a existência do Sigplan não prescinde de sistemas de monitoramento analítico ou de avaliação de atendam às especificidades de cada setor de governo.

Quanto ao *site* Políticas Públicas ao Seu Alcance, observa-se que vários desafios são detectados diante da robustez de um *site* que possui as informações e as características apresentadas: a definição do recorte do item "dados e indicadores" a serem apresentados; a tempestividade das informações relativas à estrutura organizacional e de gestão de cada nodo, uma vez que as reformas administrativas costumam alterar fortemente o desenho da gestão; a atualização das informações sobre a execução orçamentária dos programas e das ações, que depende do envio da base de dados do Poder Executivo à ALMG; a atualização permanente do campo de textos complementares, legislação básica e mais informações. Percebe-se que a alimentação permanente dos dados e das informações é o maior desafio. A infraestrutura de sistemas de apoio ao *site,* sua constante atualização e a existência de equipes tanto para o trabalho com a infraestrutura de sistemas quanto para a atualização dos conteúdos textuais e demais informações são primordiais em *sites* dessa natureza. Além da existência das equipes, a tarefa de atualização do *site* deve ser priorizada nos setores que o alimentam para assegurar a tempestividade das informações ali depositadas, o que nem sempre acontece. A desatualização das informações é um problema a ser permanentemente mitigado.

Fazendo coro aos ensinamentos de Jannuzzi, nos sistemas analisados pode-se afirmar que a gestão da informação é tão importante quanto a tecnologia da informação, ou até mais.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 18 set. 2018.

BONNEFOY, Cristóbal; ARMIJO, Marianela. **Indicadores de desempeño en el sector público.** Santiago do Chile: Instituto Latino americano y del Caribe de Planificación Econômica y Social (ILPES), 2005.

COMPANHIA DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS (PRODEMGE). **O que é armazém de informações?** Belo Horizonte, 2019. Disponível em: <http://www.armazem.mg.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=15&Itemid=45>. Acesso em: 18 Set. 2019.

GOMES, Augustus Rodrigues. Avaliação de Políticas Públicas por Meio de Indicadores de desempenho do PPA 2004-2007: Reflexão da Eficiência, Eficácia e Efetividade do Programa Brasil Escolarizado no Ano de 2004. **UNILEGIS, Brasília** – DF 2008. [Trabalho de conclusão do curso de Especialização em Ciência Política realizado pela Universidade do Legislativo Brasileiro no 2º semestre de 2008.]. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/161032> . Acesso em: 20 Ago. 2019.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Avaliação de Programas Sociais no Brasil: repensando Práticas e Metodologias das Pesquisas Avaliativas. **Planejamento e Políticas Públicas:** PPP, nº 36, p. 252- 275, jan./jul. 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/228/212> . Acesso em: 20 Ago. 2019.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. **RAP**. Rio de Janeiro, v. 36, nº 1, p. 51-72, Jan./Fev. 2002. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6427>. Acesso em: 20 Ago. 2019.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Desafios da produção de indicadores de M&A para a Agenda 2030.** Belo Horizonte: FJP, BDMG, 2019a. Trabalho apresentado no evento Monitoramento e Avaliação no Âmbito da Agenda 2030, promovido pela Fundação João Pinheiro – FJP – e pelo Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais – BDMG, realizado em 9 de agosto de 2019, em Belo Horizonte – MG.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores e Políticas Públicas SAGI/MDS.** Brasília, agosto de 2015 (apresentação Slides). Disponível em: <file:///P:/Artigo_Indicadores/Apresentacao%20MDS%20-%20AP%20Indicadores%20Esporte.pdf>. Acesso em: 20 Ago. 2019.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Monitoramento de Políticas Públicas:** conceitos e instrumentos. Belo Horizonte: FJP, BDMG, SEPLAG, 2019b. 75 slides. Color. Trabalho apresentado no evento Indicadores para monitoramento analítico gerencial, promovido pela Fundação João Pinheiro – FJP –, pelo Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais – BDMG – e pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG –, realizado em 2 de setembro de 2019, em Belo Horizonte – MG.

LARA, Glauciene Diniz. **Políticas públicas ao seu alcance:** accountability horizontal e vertical no parlamento mineiro. Brasília: Senado Federal, Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle, 2016. 78 p. Série: Orçamento em Discussão, n. 30. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/523938>. Acesso em: 4 Set. 2019.

MAGALHÃES, Maria Regina Álvares. **Aula 5 – Monitoramento e avaliação.** Belo Horizonte, 2019. (Curso Planejamento e Orçamento Público – EAD Escola do Legislativo da ALMG.) Disponível em: <https://ead.almg.gov.br/moodle/course/view.php?id=327>. Acesso em: 18 Set. 2019.

MAGALHÃES, Maria Regina Álvares; Soriano, Paulo César Quintal Scofield. ALMG no ciclo de políticas públicas e o *site* Políticas Públicas ao seu Alcance. *In*: MENDONÇA, Ricardo Fabrino; PEREIRA, Marcus Abílio; FILGUEIRAS, Fernando. (Orgs.) **Democracia digital:** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2016. p. 129-154. (Trabalho apresentado na Mesa VII – Inovação e Accountability: o papel das instituições políticas e a inovação empresarial, do Colóquio Internacional "Tecnologia e democracia: governança. Ativismo e accountability", promovido pelo Instituto de Estudos França-Brasil e pelo Grupo de Pesquisa em Democracia Digital, do DCP-UFMG, realizado em Novembro de 2013, em Belo Horizonte – MG.)

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Gerência-Geral de Consultoria Temática. Controle da Administração Pública. *In*: ___. ***Site* de Políticas Pùblicas ao seu Alcance**. Belo Horizonte, 2019. Disponível em: <https://politicaspublicas.almg.gov.br/temas/controle_administracao_publica/entenda/informacoes_gerais.html?tagNivel1=176&tagAtual=10251>. Acesso em: 16 Set. 2019.

MINAS GERAIS. Constituição (1989). **Constituição do Estado de Minas Gerais.** Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2012. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/ConstituicaoEstadual.pdf>. Acesso em: 18 set. 2018.

MINAS GERAIS. Decreto nº 35.304, de 30 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a implantação e utilização do Sistema Integrado de Administração Financeira do Estado de Minas Gerais - SIAFI-MG. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=35304&comp=&ano=1993>. Acesso em: 2 ago. 2019.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 44.014, de 19 de abril de 2005.** Dispõe sobre o Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento – SIGPLAN, e disciplina sua implantação. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=44014&comp=&ano=2005>. Acesso em: 2 Ago. 2019.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Seplag). **Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento:** Relatório Institucional de Monitoramento Setorial. Belo Horizonte: Seplag, 2019. Disponível em: https://www.sigplan.mg.gov.br/v3/RelatoriosPPAG4/RelatorioInstMonitSetorial.asp>.Acesso em: 2 Ago. 2019. (Acesso restrito por meio de senha.)

RESENDE, Guilherme Mendes. **Avaliação de políticas públicas no Brasil:** uma análise de seus impactos regionais. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. v. 1. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_avaliacao_politicas_1.pdf.> Acesso em: 20 ago. 2019.

ROSSI, P. H. et al. **Evaluation**: a systematic approach. Thousand Oaks: Sage, 2004.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. *In*: FERRAREZI, E; SARAVIA, E. **Políticas Públicas**: Coletânea. Brasília: Enap, 2007. V. 1, p. 28.

**As políticas públicas consubstanciam programas e ações governamentais voltados para o atendimento das inúmeras necessidades da coletividade nos mais diversos campos, como saúde, educação, segurança, meio ambiente, infraestrutura, entre tantos outros, o que pressupõe escolhas políticas acerca do modo como serão utilizadas as riquezas coletivas. Precisamente por isso, tais escolhas devem emanar dos órgãos representativos da sociedade e, dada a natureza multidimensional das políticas públicas, essas mesmas escolhas, mais do que nunca, exigem a confluência de múltiplos saberes e olhares para a sua boa compreensão. Esse é o propósito da presente obra, que contou com a contribuição de estudiosos de diferentes ramos do conhecimento, de modo a compor, ao final, uma ampla visão desse rico e vasto tema.**

Alexandre Bossi Queiroz
Antônio José Calhau de Resende
Augusto Henrique Lio Horta
Bernardo Motta Moreira
Carolina de Resende Pires Miranda Rodrigues
Cristiane Marçal dos Santos Martins
Érika de Faria Reis
Gustavo Gomes Machado
Humberto Alvim Guimarães
Isabella Carvalho Moreira
João Roberto Muzzi de Morais
José Alcione Bernardes Júnior
Leonardo Carneiro Assumpção Vieira
Luís Flávio Sapori
Maria Regina Álvares Magalhães
Mário Cesar Rocha Moreira
Paulo César Quintal Scofield Soriano
Silvio Ferreira Júnior
Wladimir Leal Rodrigues Dias

Escola do Legislativo
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS

Agência Brasileira do ISBN
ISBN 978-85-85157-72-2
9 788585 157722