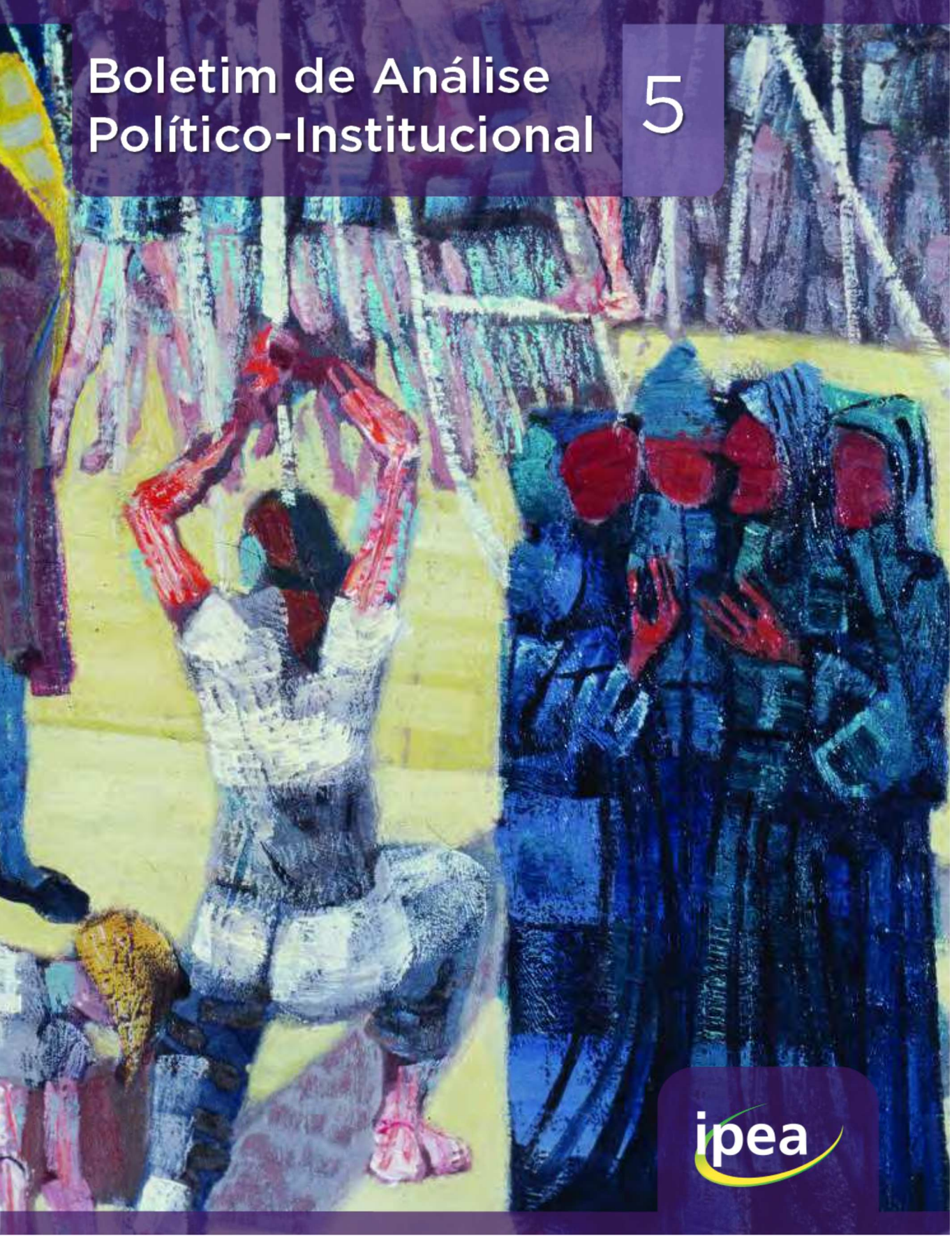
Boletim de Análise Político-Institucional

5



ipea

Boletim de Análise Político-Institucional

5

Rio de Janeiro, 2014

ipea

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República
Ministro Marcelo Côrtes Neri

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

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

Presidente, Substituto
Sergei Suarez Dillon Soares

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Rogério Boueri Miranda

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura
Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais
Sergei Suarez Dillon Soares

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais
Renato Coelho Baumann das Neves

Chefe de Gabinete
Bernardo Abreu de Medeiros

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

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

Boletim de Análise Político-Institucional

Coordenação
Joana Luiza Oliveira Alencar
Roberto Pires Messenberg

Comitê Editorial
Alexandre de Ávila Gomide
Antônio Lassance
Constantino Cronemberger Mendes
Luseni Maria Cordeiro de Aquino
Maria Bernadete Sarmiento Gutierrez
Maria Paula Gomes dos Santos
Rute Imanishi Rodrigues

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2014

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

Semestral.
ISSN 2237-6208

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

CDD 320.05

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

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

A obra retratada na capa deste quinto *Boletim de Análise Político-Institucional* é *Descobrimento do Brasil*, do pintor Cândido Portinari (1903-1962), datada de 1938. Além da inegável beleza e expressividade de suas obras, Portinari tem importância conceitual para um instituto de pesquisas como o Ipea. O "pintor do novo mundo", como já foi chamado, retratou momentos-chave da história do Brasil, os ciclos econômicos e, sobretudo, o povo brasileiro, em suas condições de vida e trabalho: questões cujo estudo faz parte da própria missão do Ipea. A Diest agradece ao Projeto Portinari pela honra de usar obras do artista em sua produção.

Sumário

Apresentação 7

Agenda Político-Institucional

Agenda Político-Institucional: Perspectivas para 2014 11
Antonio Lassance
Félix Garcia Lopez
Almir de Oliveira Júnior
Carlos Octávio Ocké-Reis
Alexandre de Ávila Gomide
Joana Luiza Oliveira Alencar
Maria Bernadete Gomes Pereira Sarmiento Gutierrez
Luseni Maria Cordeiro de Aquino
Constantino Cronemberger Mendes
Roberto Pires Messenberg
José Celso Pereira Cardoso Júnior

Opinião

2014, entre as ruas e o estado 25
Marco Aurélio Nogueira

Reflexões sobre o desenvolvimento

Elementos para a reforma do estado e da Administração Pública no Brasil do Século XXI: A década de 2003-2013 e a economia política do desenvolvimento 33
José Celso Cardoso Júnior
Alexandre de Ávila Gomide

Em águas turvas: governança do programa de despoluição da baía de Guanabara 41
José Féres

Desenvolvimento e risco: crítica do conceito de sociedade de risco 47
Roberto Passos Nogueira

Notas de Pesquisa

Rotatividade nos cargos de confiança da Administração Federal Brasileira (1999-2012) – resultados preliminares 55
Felix Garcia Lopez
Maurício Bugarin
Karina Bugarin

Estudos em Segurança Pública e Sistema de Justiça Criminal: A aplicação de medidas e penas alternativas 65
Almir de Oliveira Júnior
Rebecca Forattini Altino Machado Lemos Igreja
Emília Juliana Ferreira
Vítor Silva Alencar
Talita Tatiana Dias Rampin

Qual é a magnitude do gasto tributário em saúde? 71
Carlos Octávio Ocké-Reis

Políticas públicas em direitos humanos e desenvolvimento no Brasil 77
Maurício Mota Saboya Pinheiro
Alexandre Hamilton Oliveira Santos

Sobre a produtividade dos serviços notariais e de registro no Brasil 83
Alexandre Samy de Castro

Apresentação

APRESENTAÇÃO

A Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea apresenta a quinta edição do Boletim de análise político-institucional no segundo trimestre de 2014, quando a ocorrência de eventos importantes nos próximos meses propicia muitas discussões. Com a proximidade da Copa do Mundo e das eleições, muitos prognósticos são feitos em meio a um cenário que aponta para possibilidades de novas manifestações de massa, estabelecimento de alianças político-partidárias e outras pressões, com suas in□uências sobre a necessidade de repensar as ações do Estado e a qualidade dos serviços públicos.

No intuito de contribuir para os debates que ainda ocorrerão ao longo de 2014, a seção Agenda político-institucional: perspectivas para 2014 abre o periódico. O texto traz a análise de um grupo de técnicos da Diest especializados em questões bastante distintas. A partir de questões prioritárias da agenda de 2014, o □o condutor da re□exão é identi□car as mudanças institucionais concernentes ao papel do Estado para o desenvolvimento, mais especi□camente em relação aos impactos das políticas públicas na gestão participativa, à relação entre Poderes e à governança no âmbito do federalismo brasileiro.

Somando-se à contribuição direta dos pesquisadores da Diest, a seção Opinião expõe a visão de um autor convidado. Nesta edição, o professor Marco Aurélio Nogueira, da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP), aborda as possibilidades de equacionamento das tensões trazidas ao Estado pelas manifestações de rua em 2014, a partir de considerações analíticas sobre os eventos ocorridos em 2013.

A seção Re□exões para o desenvolvimento compreende três textos de pesquisadores da Diest, que, a partir do trânsito em diferentes áreas do conhecimento, dirigem seu foco analítico para questões pertinentes à atuação do Estado brasileiro. O primeiro intitula-se Elementos para a reforma do Estado e da administração pública no Brasil do século XXI: a década de 2003-2013 e a economia política do desenvolvimento. Com uma perspectiva histórica da relação entre Estado e desenvolvimento no Brasil, o artigo estuda a relação entre a forma de atuação do Poder Executivo federal e as possíveis transformações ocorridas no aparelho do Estado no Brasil. O segundo texto, Em águas turvas: governança do Programa de Despoluição da Baía da Guanabara, focado na área de sustentabilidade ambiental, re□ete sobre o desa□o de adequação entre a escala espacial da manifestação dos problemas ambientais e o alcance de sua governança institucional. O terceiro e último texto de re□exão, Desenvolvimento e risco: crítica do conceito de sociedade de risco, trata da questão dos riscos associados à saúde humana e ao meio ambiente, oriundos do consumo de certos produtos industrializados, sugerindo que o controle destes riscos não deve ser relegado exclusivamente à decisão privada dos indivíduos.

A seção Notas de pesquisa reúne textos derivados de diferentes estudos conduzidos na Diest. Tal diversidade, ao mesmo tempo que re□ete a multiplicidade de linhas de pesquisa existente na diretoria, evidencia a presença de uma perspectiva em comum entre elas, ou seja, o olhar para a forma de atuação do Estado sobre os temas propostos nas diferentes frentes de políticas públicas; mais precisamente, a dimensão institucional da atuação do Estado nas questões em tela.

O primeiro artigo, Rotatividade nos cargos de con□ança da administração federal brasileira, discute uma questão pertencente ao campo de estudos do sistema político e administrativo brasileiro. O estudo

parte da premissa de que os ocupantes nomeados para os cargos de confiança são responsáveis pelo desenho e pela implementação de grande parte das políticas públicas no país, e pretende contribuir para o debate sobre a dinâmica de preenchimento destes cargos, apresentando dados recentes, com base no período entre 1999 e 2012. O texto Estudos de segurança pública e sistema de justiça criminal: aplicação de medidas e penas alternativas destaca alguns resultados da pesquisa, solicitada pelo Ministério da Justiça, que investigou, entre outras coisas, o contexto institucional de aplicação de sanções penais alternativas ao encarceramento.

A seguir, o artigo Qual a magnitude do gasto tributário em saúde?, inserido nos estudos sobre economia política da saúde, trata da mensuração dos gastos tributários (renúncia fiscal) nesta área associados ao mercado de planos de saúde e ao papel do Sistema Único de Saúde (SUS). O quarto texto desta seção, Políticas públicas em direitos humanos e desenvolvimento no Brasil, traz uma breve avaliação da estrutura do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3) e discute a necessidade de organização institucional das políticas na área.

Por fim, o texto Sobre a produtividade dos serviços notariais e de registro no Brasil expõe os dados de uma pesquisa cuja finalidade é discutir as características das serventias relevantes para explicar o desempenho ou a produtividade dos serviços notariais de registro, ou cartórios. Os meios para a remoção dos obstáculos à obtenção de eficiência são vistos aqui como fundamentais para promover e estimular o desenvolvimento econômico.

A Diest convida o leitor a apreciar os textos deste boletim na intenção de colaborar para o debate crítico a respeito das questões referentes ao Estado, às instituições e à democracia.

Comitê Editorial

Agenda Político-Institucional

Agenda Político-Institucional: Perspectivas para 2014

Antonio Lassance*
Félix Garcia Lopez*
Almir de Oliveira Júnior*
Carlos Octávio Ocké-Reis*
Alexandre de Ávila Gomide*
Joana Luiza Oliveira Alencar*
Maria Bernadete Gomes Pereira Sarmiento Gutierrez*
Luseni Maria Cordeiro de Aquino*
Constantino Cronemberger Mendes*
Roberto Pires Messenberg*
José Celso Pereira Cardoso Júnior*

O que será o ano de 2014? O objetivo deste artigo é oferecer uma resposta sobre o que movimentará 2014 do ponto de vista político-institucional. A análise se dedica às questões mais relevantes do debate público que podem ser alvo de inovações institucionais ou mudanças incrementais que alterem aspectos importantes concernentes ao papel do Estado para o desenvolvimento nacional, à gestão de políticas públicas, à relação entre os poderes republicanos e à governança do federalismo brasileiro.

1 TEMAS PRIORITÁRIOS EM 2014

A agenda deste ano está fortemente concentrada em torno dos temas que compuseram os chamados cinco pactos lançados pelo Executivo em 2013. Os pactos foram respostas imediatas à conjuntura abalada pelas mobilizações de junho de 2013, em que protestos de larga dimensão, em quase todo o país, mostraram um grau de estresse elevado na relação entre Estado e sociedade. Naquele contexto, a□orou uma exigência maior da cidadania brasileira quanto à garantia efetiva de direitos, à melhor sintonia da representação política com os interesses de um conjunto extenso de setores da sociedade e, □nalmente, à qualidade da prestação de serviços públicos.

Foram objetivos dos cinco pactos:

- elevar o volume de recursos a serem investidos em educação;
- ampliar o acesso e melhorar a qualidade da prestação dos serviços de saúde do país, tendo como foco imediato a ampliação do número de médicos dedicados à atenção básica;
- aumentar os investimentos e melhorar as condições de mobilidade das cidades;
- preservar a estabilidade econômica; e
- promover a reforma política.

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

Esses objetivos remodelaram a agenda do Executivo, antes centrada no binômio aceleração do crescimento econômico e redução das desigualdades. As prioridades que tinham como carros-chefe o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Brasil Sem Miséria passaram a ser acompanhadas por um conjunto maior de preocupações, que exigem novas iniciativas e esforços extras de coordenação. Nesse sentido, embora tal agenda seja herdeira de questões conjunturais de 2013, ela atinge o "núcleo" das funções essenciais do Estado: a representação política e social, a gestão de interesses e a garantia de direitos sociais fundamentais.

A possibilidade de o ano de 2014 se destacar pelos temas inscritos nos cinco pactos se sustenta por vários fatores con uentes (não necessariamente convergentes). Por exemplo, os pactos implicam ações que, iniciadas em 2013, se desdobrarão necessariamente ao longo de 2014 e nos anos seguintes, em virtude de algumas decisões que ainda serão tomadas pelo Legislativo ou pelo Judiciário, ou das regulamentações executivas que ainda aguardam novas de nições.

As questões levantadas em 2013 também deverão ser reforçadas em um ano de eleições nacionais e estaduais, pois, além de ser a causa fundamental do balanço de realizações dos governos, afetam direta e diariamente a maioria da população, com forte rebatimento nas pesquisas de opinião, representando pontos decisivos na avaliação dos governos. Esses aspectos dão fôlego à citada agenda e motivam os governos a realizá-la, assim como motivam as oposições a questionar sua efetividade.

Embora abrangentes, os pactos deixaram de fora duas questões estruturais sensíveis: segurança pública e meio ambiente. Além dessas, duas inovações institucionais de grande impacto, não previstas nos pactos, foram o chamado Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965/2014) e a ampliação do uso do Regime Diferenciado de Contratação (RDC, previsto pela Medida Provisória nº 630/2013).

As profundas di culdades enfrentadas pelo sistema penitenciário nos estados (que eclodiram de forma dramática no Maranhão, em janeiro de 2014), a persistência das ações do crime organizado (mais evidentes em São Paulo e no Rio de Janeiro), os focos de insatisfação das categorias ligadas à segurança pública, os casos de abuso de autoridade por policiais, a ocorrência de protestos de rua com níveis de violência cada vez mais intensos, entre tantos outros temas, mantêm o assunto segurança pública como um grave problema à espera de solução.

Já o tema meio ambiente está em uma situação melhor equacionada, mas também com questões sensíveis muito importantes. É o caso da regulamentação do novo Código Florestal pelos estados, a implantação do cadastro rural, o licenciamento dos grandes projetos de infraestrutura e o enfrentamento às consequências das mudanças climáticas.

O ano é propício a uma produção legislativa menos intensa e a uma atividade de caráter mais unilateral por parte do Executivo, que pode tomar decisões por meio de decretos, portarias e outros atos que dispensam a decisão do Congresso, quando já contam com autorização legislativa precedente. Há menor propensão ao lançamento de novos projetos, em função das di culdades naturais de uma pauta congressual já bastante polêmica e de um calendário político abreviado, como ocorre tradicionalmente em anos de eleição. Além disso, vale lembrar que o ano será reduzido ainda mais por conta da realização da Copa do Mundo de Futebol, entre junho e julho.

2 UM BALANÇO DOS CINCO PACTOS

2.1 Saúde

A agenda de políticas públicas resultante dos cinco pactos iniciou-se pelas áreas de saúde e educação. Duas questões centrais da discussão político-institucional são a do financiamento e a que diz respeito ao papel complementar do setor privado.

A agenda da saúde teve como objetivo central, em 2013, a aprovação das regras de implantação do Programa Mais Médicos. Mesmo com as carências do Sistema Único de Saúde (SUS), afetadas por um quadro crônico de subfinanciamento, o aumento da quantidade de médicos por si só representa um avanço na garantia do atendimento à saúde de populações até então completamente desassistidas. O ápice do programa será alcançado ainda no início deste ano, com a previsão de incremento de 13 mil médicos que atuarão na atenção básica.

Contudo, a discussão sobre o financiamento, seja quanto à busca por novas fontes de recurso, seja quanto ao compromisso financeiro a ser assumido por cada ente federado, permanece como questão estrutural que demanda um novo marco legal do financiamento à saúde, com o detalhamento do perfil da execução de gastos por parte dos governos, de modo a garantir que as porcentagens estabelecidas sejam efetivamente revertidas em recursos para a área.

Uma tendência em curso que apresenta disfunções, sem a devida retaguarda institucional para a gestão de seus conflitos e a superação de ineficiências, é a política de fomento ao mercado de planos de saúde privados. Tal política se caracteriza pela destinação de incentivos governamentais, que servem de base para aplicar dinheiro novo no setor público. Esses subsídios são regressivos e favorecem a lucratividade de operadoras cada vez mais concentradas, centralizadas e internacionalizadas.

Para 2014, duas mudanças institucionais importantes contribuirão para a elevação dos recursos da saúde. A vinculação de parte dos *royalties* do petróleo para a educação reservou também uma parcela de 25% desse montante para a saúde (Lei nº 12.858/2013). Em paralelo, o chamado orçamento impositivo, que torna obrigatória a execução de emendas parlamentares, estabeleceu que metade do valor das emendas será destinada à área. Essas inovações representam certo alívio, mas estão longe de constituir uma solução para o problema.

A precariedade dos serviços, inclusive do setor privado, o grau de exigência cada vez maior dos usuários sobre a qualidade do atendimento ofertado e a maior cobrança por soluções efetivas pressionam pelo retorno da discussão sobre o financiamento à saúde, a distribuição de competências federativas e a qualidade da gestão e da regulação do sistema.

2.2 Educação

Além da efetivação da medida que destinou 75% dos *royalties* do petróleo para o setor, os quais devem ser aplicados exclusivamente na educação básica, a principal inovação institucional em curso na educação é o novo Plano Nacional de Educação (PNE), que ainda tramita no Congresso. O atraso relativo à conclusão deste procedimento demonstra a dificuldade de acordo sobre o tema e o quanto as políticas sociais sofrem limitações em seu trâmite legal, em decorrência de constrangimentos fiscais da política macroeconômica.

O PNE estabelece um conjunto de metas da educação brasileira até 2020 e tem como seu ponto principal e mais polêmico a vinculação do gasto em educação ao patamar de 10% do produto interno bruto (PIB). O passo seguinte seria a definição sobre que tipos de gastos podem ser admitidos nessa porcentagem.

De forma similar ao que ocorre na saúde, o PNE revela um dilema institucional importante: o papel do setor público e o nível de complementaridade do setor privado. As discussões do PNE sobre o ensino superior e o profissionalizante trouxeram à tona justamente essa questão estratégica para o Estado brasileiro. Na proposta originada na Câmara foram estabelecidos limites mínimos de oferecimento de vagas pelo próprio setor público. No Senado, a proposta, modificada, estabeleceu metas sem necessariamente obrigar que sejam atingidas com a participação maior ou menor do setor público em relação ao setor privado.

Outra questão essencial do PNE, que representa uma deficiência do debate institucional, não suficientemente detalhada pelo Congresso, é o estabelecimento de metas ousadas, mas sem a devida indicação dos meios (organizacionais, financeiros, humanos) necessários ao seu cumprimento, nem dos mecanismos de fiscalização, controle e punição para a garantia de sua efetivação.

2.3 Mobilidade

Além de terem sido o alvo central das mobilizações de junho, as demandas em torno da mobilidade (compreendidas pela combinação de baixo preço das tarifas, qualidade do serviço e prioridade ao transporte coletivo em relação ao individual) demonstraram ser uma questão grave e estrutural do federalismo brasileiro. Envolve a relação entre estados e municípios no que se refere a diversos aspectos: integração entre ônibus, trens e metrô; transporte intermunicipal; obras de infraestrutura urbanas e interurbanas; relação entre o setor público e o setor empresarial; e ligações muitas vezes indevidas entre prefeitos e financiadores de campanha ligados ao setor, entre tantas outras questões que alcançaram patamares críticos e evidentes de revolta popular.

Dois problemas podem derivar desse quadro. Primeiro, o represamento das tarifas por dois anos consecutivos (2013 e 2014) poderá trazer complicações tanto para os prefeitos quanto para a população.

A grande maioria das prefeituras das capitais e das grandes cidades deve postergar os reajustes para 2015 ou para o momento posterior às eleições. Ao mesmo tempo, a população mais pobre tem sido afetada em maior número com os reajustes mais altos que vêm ocorrendo nas tarifas de transporte intermunicipal. Por isso, as cidades médias e pequenas, muitas delas cidades-dormitórios das grandes metrópoles, podem se tornar o principal foco de protestos e manifestações de revolta no transporte.

As prefeituras, também pressionadas pelas empresas, que têm contratos de reajuste anuais, e pelas categorias de rodoviários, em busca de recomposição salarial, serão pressionadas a subvencionar os serviços. Tudo isso em um quadro em que os recursos disponíveis para o custeio são bastante limitados para fazer face ao que seria necessário. O problema foi agravado, recentemente, com as dificuldades judiciais para a elevação das alíquotas do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU).

O cenário provável é de uma piora da qualidade do transporte coletivo. As empresas devem buscar cortar os custos operacionais que impactam a qualidade dos serviços, acarretando prejuízos aos usuários.

O impasse deveria suscitar a retomada das discussões no Congresso sobre a desoneração de impostos do transporte público. Tramita no Congresso a proposta de Regime Especial de Incentivos para o Transporte Coletivo Urbano e Metropolitano de Passageiros (REITUP), justamente com esse objetivo. Simultaneamente, seguem em discussão propostas pontuais, como a da instituição do passe livre estudantil nacional.

Um outro problema seriam as obras de mobilidade urbana que só apresentarão resultados concretos no médio prazo, devido à carência de projetos e à baixa capacidade de execução das obras nas grandes e médias cidades brasileiras. Com isso, as soluções de mobilidade urbana mais efetivas atravessarão o ano de 2014 em compasso de espera.

2.4 Estabilidade econômica

O pacto em torno da estabilidade tem como objetivos centrais a retomada do crescimento e o controle da in□ação. As demais questões, como a contenção dos gastos públicos, a política cambial e de comércio exterior, a redução da taxa de juros Selic e tantas outras, se associam a esses dois objetivos.

O cenário internacional demonstra di□culdades para a plena superação da longa crise da economia que eclodiu em 2008. A lenta recuperação é afetada por problemas de ordem pontual, como a piora dos indicadores do conjunto dos países emergentes, e dos BRICS (acrônimo de Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) em particular, que vinham fazendo um contraponto às di□culdades vividas pela Europa e pelos Estados Unidos.

A consequência é um maior conservadorismo das políticas econômicas dos países emergentes. Do ponto de vista institucional, o quadro acaba incentivando o antigo debate sobre as agendas de reforma, controle drástico do gasto público, "independência" do Banco Central e outras que fazem parte de receituário conhecido.

No entanto, o calendário político apertado e a ausência de consensos sobre uma agenda mais ousada tornam bastante improvável qualquer mudança institucional de peso a esse respeito.

Com isso, as questões tendem a se concentrar na gestão da política econômica, e não em uma agenda de reformas. O próprio debate entre os presidenciáveis tem se mostrado menos inclinado a enveredar pela proposição de uma agenda intensiva de reformas do que a rea□rmar a moldura institucional atual, sobre a qual opera a gestão macroeconômica. As divergências ocorrem sobre a necessidade de eventuais ajustes e de reforço dos compromissos com a estabilidade.

A esse respeito, o debate pode se debruçar sobre os instrumentos de política para fazer com que o modelo de crescimento baseado na expansão do consumo tenha uma interação dinâmica mais estreita e cumulativa entre as demandas de consumo e de investimentos na economia.

Os programas de concessão de infraestrutura e de exploração de petróleo têm sido a principal saída encontrada para se proporcionar um impulso renovado dos investimentos, acompanhado de uma mudança no per□l de expansão da demanda agregada, com moderação no ritmo de crescimento da demanda de consumo.

A consecução de novos leilões de concessão, nas mais diversas áreas, acabou con□gurando uma dimensão importante da política de desenvolvimento e motivando inúmeras mudanças institucionais

direcionadas a facilitar a atração de investimentos privados (o caso mais emblemático foi a Lei nº 12.815, de 2013, chamada Lei dos Portos).

O debate sobre o desenvolvimento brasileiro tem dirigido seu foco para os desafios da melhora da infraestrutura e do crescimento da produtividade, apontando para mudanças mais pelas vias incremental e setorial do que pela via das grandes reformas institucionais.

2.5 Reforma política

Apesar dos problemas latentes do sistema político brasileiro, fatores como a polêmica inadiável sobre os principais pontos críticos, a ausência de consenso quanto ao impacto (positivo ou negativo) de eventuais mudanças, a necessidade de um elevado apoio congressual e a agenda comprimida pelo calendário eleitoral devem dificultar o avanço de qualquer reforma política profunda em 2014, e mesmo em 2015.

Uma das poucas mudanças vislumbradas é sobre a questão da fidelidade partidária. As normas atuais, que autorizam as trocas de legendas em até trinta dias do surgimento de uma nova sigla, multiplicam o fracionamento do quadro partidário. Regras mais duras são do interesse dos partidos com maior representatividade no Congresso e podem ser objeto de regulamentação específica após as eleições.

As maiores chances de uma reforma política substantiva dependem de iniciativas vindas de fora do Congresso. Seja pela participação popular – pela via plebiscitária ou de projetos de iniciativa popular –, seja pela judicialização; ou ainda, futuramente, quando da inauguração do próximo mandato presidencial, no caso de a chefia do Executivo vincular a montagem de sua equipe ministerial ao apoio a propostas de reforma política ou de plebiscito.

De fato, o Congresso optou por uma agenda de minirreformas, algumas já aprovadas, mas pouco significativas, e outras que, se vierem a ser aprovadas ainda em 2014, só seriam aplicadas às eleições de 2016, para prefeitos e vereadores.

Entre as iniciativas vindas de fora do Congresso, a tentativa de provocar a reforma por meio de projeto de lei de iniciativa popular, encabeçada pelo Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral e pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), também se revela com poucas chances de aprovação em 2014.

Assim, a possibilidade mais concreta de se viabilizar alguma mudança institucional ainda este ano é pela via da judicialização.

Tal via materializou-se com a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4.650, impetrada pela OAB junto ao Supremo Tribunal Federal (STF), que alega a inconstitucionalidade dos dispositivos das Leis nº 9.504/1997 (que regula as eleições) e nº 9.096/1995 (Lei dos Partidos Políticos) no que concerne às contribuições de pessoas jurídicas e físicas para campanhas eleitorais.

Se vier a ser aprovada, representará uma significativa alteração nas regras da política brasileira e da relação entre os agentes públicos e o setor privado.

Embora se possa aventar que a proibição traria novamente, e com força, a figura do "caixa dois", a hipótese deveria considerar duas mudanças importantes de contexto. A primeira é a jurisprudência firmada pelo Supremo em relação à prática de "caixa dois", a partir da Ação Penal (AP) 470 (processo do "mensalão") e de eventual reforço com a AP 536, que envolve o ex-deputado Eduardo Azeredo (PSDB-MG) e outros.

A segunda, e ainda mais relevante, é o novo cenário imposto a partir da vigência da Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013). A partir de agora, os custos das práticas de corrupção tornaram-se mais elevados para as empresas e podem incidir mais duramente sobre sua possibilidade de contratar com o poder público e sobre o seu patrimônio.

3 OUTROS TEMAS RELEVANTES

Quatro importantes áreas têm questões sensíveis a serem tratadas em 2014 e devem ser objeto de inovações institucionais e mudanças incrementais: a participação social; o campo que envolve as questões de justiça, cidadania e segurança pública; a questão do desenvolvimento sustentável; e o federalismo.

3.1 Participação social

O Poder Executivo Federal preparou proposta de criação do Sistema Nacional de Participação Social. O modelo foi pensado desde o início do atual governo, consolidado na época das manifestações de junho de 2013 e submetido à consulta pública, com a minuta do decreto pronta para ser editada. O objetivo é orientar os gestores públicos à valorização e à ampliação de mecanismos de participação social.

A iniciativa está alinhada com o Compromisso nacional pela participação social, firmado em 2013 entre o governo federal e os secretários estaduais de participação social, na tentativa de consolidar a participação como método de governo e mecanismo de aprimoramento das políticas públicas.

Um tema correlato é o da definição da relação do Estado com as organizações da sociedade civil (OSCs) na prestação complementar de serviços públicos. Permanece pendente de aprovação, na Câmara dos Deputados, a proposta de novo marco regulatório para as parcerias entre o poder público e as OSCs. Há dois projetos substitutivos, os Projetos de Lei (PLs) nº 3.877/2004 e nº 7.168/2014. Estes projetos propõem redefinir as regras para contratar entidades sem fins lucrativos em empreendimentos de interesse público.

A proposta citada inova nas formas concebidas para a execução dessas atividades e traz avanços, no campo do controle, quanto ao monitoramento das parcerias e à prestação de contas. Contempla ainda requisitos de transparência, na medida em que obriga a seleção de organizações por chamada pública, exige experiência prévia das OSCs nas áreas em que atuarão e estabelece critérios mais adequados para a aplicação dos recursos.

A maior mudança institucional será a criação de um instrumento jurídico próprio e específico para formalizar a relação entre o poder público e as OSCs, denominado termo de colaboração – ou termo de fomento, a depender do caso –, que substituirá a antiga figura do convênio, que ficará consignado estritamente às parcerias entre entes públicos.

3.2 Justiça, cidadania e segurança pública

Apesar da relevância social do problema da violência no país, a segurança pública pode atravessar 2014 sem maiores alterações institucionais. O projeto referente ao novo Código Penal, a tramitação da Proposta de Emenda Constitucional 51(PEC 51), que trata da desmilitarização das Polícias Militares (PMs), e o embate em torno da aprovação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) são os principais pontos a serem acompanhados de perto. Ocorrem, porém, impasses federativos e controvérsias entre os próprios especialistas que tornam a aprovação dessas medidas ainda um grande desa□o. Em paralelo, a realização da Copa do Mundo, dada a magnitude e relevância do evento e o grande esforço e preocupação dos executivos estaduais e federal, pode trazer novidades, como a proposta de lei antiterrorismo.

Esta lei tem o aspecto positivo de promover a substituição da Lei de Segurança Nacional, de 1984, um dos mais persistentes "entulhos autoritários" do país. No entanto, o caráter ainda genérico de suas disposições pode produzir efeitos pouco democráticos, na medida em que pode dar excessivo poder à ação discricionária dos órgãos de repressão e mesmo das autoridades judiciais no enquadramento de práticas não necessariamente terroristas.

As inovações mais importantes devem, contudo, decorrer da aprovação dos novos Códigos de Processo Penal e de Processo Civil. No primeiro, embora as questões polêmicas em torno da eutanásia, do aborto e do porte de entorpecentes estejam fora de pauta, há proposta de ampliação do rol de crimes hediondos (incluindo, entre outros, o □nanciamento ao terrorismo, o trá□co de pessoas e a corrupção), a instituição de novos tipos penais (como "caixa dois", enriquecimento ilícito e homofobia) e o endurecimento das penas para homicídio e do regime de progressão penal.

No segundo, destacam-se nas discussões temas como o reexame obrigatório de causas em que o governo for perdedor, os efeitos das decisões judiciais antes da sentença e a observância dos precedentes dos tribunais superiores.

Contudo, o foco tradicionalmente centrado na reforma dos marcos legais muitas vezes negligencia questões críticas que permanecem inalteradas em sua essência. É o caso do grave problema do sistema carcerário brasileiro, claramente um problema da gestão prisional de responsabilidade dos estados e da lentidão dos processos de execução penal por parte do Poder Judiciário.

Isso vale também para o combate à tortura, objeto do recém-criado Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (SNPCT), coordenado pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR). O sistema pretende fortalecer o combate à tortura e a outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes, partindo do reconhecimento de que o problema não é a ausência de amparo legal; envolve questões complexas e abrangentes. Essas questões vão desde a formação policial até a impunidade de muitos dos casos denunciados, passando pela persistência de uma cultura da violência, reeditada frequentemente com a ajuda de muitos dos meios de comunicação de massa.

3.3 Desenvolvimento sustentável

A questão ambiental é o aspecto-chave para a discussão do desenvolvimento e tem sido um dilema crucial não apenas para o Brasil mas para qualquer país.

A crescente demanda por alimentos, energia e atividades industriais de uso intensivo de produtos minerais faz com que áreas de preservação se tornem novas fronteiras de expansão agrícola ou de exploração mineral.

Além disso, a expansão urbana e os problemas de mobilidade, abastecimento e saneamento têm provocado crises recorrentes e suscitado o debate por inovações institucionais e mudanças incrementais que fortaleçam o padrão de desenvolvimento nacional sustentável.

Dessa agenda, os desafios institucionais para 2014 se referem à regulamentação do novo Código Florestal brasileiro pelos estados, à regulamentação do Cadastro Ambiental Rural (CAR) pelo governo federal e à Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) – Lei nº 12.305.

3.4 Questões federativas

O federalismo brasileiro foi objeto de algumas das principais polêmicas de 2012 e 2013, como as relacionadas aos royalties do petróleo e da mineração, ao novo Código Florestal, à tributação do comércio eletrônico e às tentativas de reforma do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), entre outras.

As próprias manifestações de 2013 miravam questões essencialmente referentes ao federalismo brasileiro, como transporte e mobilidade urbana, saúde e educação.

A questão do ICMS permanece como tema de grande repercussão sem possibilidade de consenso para 2014. Em torno dessa indefinição permanecem os problemas da guerra fiscal, com a judicialização permanente de seus conflitos.

Entre as questões de maior relevância da agenda federativa pautadas para 2014 está a regulamentação do processo de criação, fusão, incorporação e desmembramento de municípios, principalmente após o veto ao Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 98/2002.

A Constituição estimulou o surgimento de novos municípios por distritos que buscavam dotação própria do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e de outras transferências – parcelas do Fundo de Participação dos Estados (FPE), ICMS, Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), entre outras –, tendo em vista a falta de políticas em áreas com crescentes demandas socioeconômicas. Este, porém, está longe de ser o único fator de pressão.

Houve um represamento do processo de criação de municípios a partir de meados da década de 1970, contrastando com o crescimento urbano e o desenvolvimento econômico de determinadas áreas que experimentaram grandes mudanças em sua paisagem.

O desenho institucional de 1988 se orientou por privilegiar o poder local e estabelecer um processo radical de descentralização de políticas, sem a necessária definição das responsabilidades próprias e compartilhadas entre os diversos entes federativos. A partir de 1996, ocorreu nova tentativa de represar a criação de municípios.

O limite necessário a um novo processo de criação de municípios é o imperativo de preservar uma determinada escala essencial à provisão de serviços públicos. É excessivamente caro dotar

localidades muito pequenas de alguns serviços públicos, assim como tem se tornado cada vez mais ineficiente concentrar recursos e equipamentos públicos em centros urbanos superpopulosos, que enfrentam problemas crescentes de acesso a diversos bens e serviços públicos. As cidades médias se mostram mais eficientes a esse respeito. Outra necessidade é a fortalecer o instrumento dos consórcios públicos e outros arranjos federativos, que permitem que municípios pequenos e médios se associem entre si e com os estados e a União para otimizar os recursos recebidos e diminuir custos operacionais para essa provisão pública.

Também com interface federativa, a questão dos *royalties* da mineração e dos pisos salariais de categorias de trabalhadores vinculados a políticas de âmbito nacional (caso dos agentes comunitários de saúde e dos profissionais de segurança pública) permanece com a possibilidade de análise e decisão pelo Congresso. Da mesma forma, o debate sobre a demarcação de terras indígenas, que deve ser objeto de novo decreto regulamentador, será fonte de muita controvérsia durante este e os próximos anos.

4 CONCLUSÕES

Diante de uma agenda com rol de questões pendentes a serem discutidas – muitas delas de grande impacto institucional – e de um ano curto, a capacidade de processamento dessas questões pelos poderes republicanos será naturalmente menor e aquém do necessário para superar diversos dilemas atuais.

Em consequência, é provável que os temas deságuem em dois caminhos diferentes. De um lado, parte significativa dessas questões deve se tornar alvo do debate eleitoral, tanto para os executivos estaduais e federal quanto para a eleição dos futuros parlamentares.

De outro, as questões de caráter mais agudo podem se tornar objeto de protestos, os quais, ultimamente, se diferenciam entre aqueles que se direcionam a soluções mais pontuais e reivindicatórias, que buscam pressionar o Estado, e os de caráter mais contestatório às próprias instituições, que protagonizam o confronto com o Estado.

Tanto os pactos quanto as pautas de iniciativa da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, esboçadas em "resposta às ruas", têm questões importantes ainda pendentes. Entre elas, o REITUP, a proposta de tipificação da corrupção como crime hediondo, a instituição do passe livre estudantil nacional e tópicos da reforma política, mesmo que para posterior submissão a referendo, conforme vinha sendo a proposta da Câmara.

As dificuldades de processamento institucional por parte das organizações de Estado são um retrato das limitações concretas à sua capacidade de resposta imediata e sintonizada com as expectativas sociais. Afinal, as reivindicações para uma rediscussão das prioridades de gastos e de melhoria da gestão vieram acompanhadas do questionamento à qualidade da representação política e revelaram a necessidade de reforço da efetividade dos mecanismos de interface socioestatal.

A participação popular e a representação institucional, que são duas faces distintas e combinadas da democracia, enfrentam um dilema de primeira grandeza este ano. À frente, há uma encruzilhada de problemas agudos e acumulados para os quais as eleições deveriam funcionar como o espaço mais adequado para a definição de rumos.

O fracionamento federativo e também partidário traz, entre inúmeros benefícios, maior diversidade social e regional e maior porosidade do sistema político a grupos e demandas múltiplas. Isso explica os avanços rápidos alcançados no Brasil em questões que são tabus na maioria dos países.

Ao mesmo tempo, a necessidade que o sistema político impõe, de alcançar supermaiorias, e as controvérsias decorrentes do sistema de separação de poderes dificultam que concepções mais assertivas e coerentes no longo prazo se firmem no horizonte institucional. As leis, os planos, as políticas e os orçamentos acabam tendo que pecar pelo excesso de objetivos, pela fluidez de meios e pela escassa definição de caminhos para alcançar um consenso que significa, ao fugir das polêmicas, protelar ou judicializar as controvérsias.

Portanto, o ano de 2014 deveria ser visto não como o momento de "mais uma" eleição e, sim, como uma encruzilhada diante da qual os dirigentes públicos, os partidos e as organizações sociais serão testados a direcionar suas expectativas para o canal privilegiado, criado pelas regras do processo democrático para que a nação decida seus rumos. Seria uma maneira de reforçar os canais de uma democracia substantiva, capaz de transformar expectativas em soluções efetivas, amparadas institucionalmente.

A possibilidade de que isso seja feito depende, contudo, de uma reversão do processo de esvaziamento e "pasteurização" do conteúdo das campanhas eleitorais e da espetacularização midiática das decisões dos Poderes, que nem sempre contribui com a afirmação de alternativas sustentáveis de fortalecimento institucional.

A agenda de 2014, que, em parte, é herdeira da agenda dos cinco pactos gestados em meio às manifestações de 2013 e, em outra parte, é repleta de pendências e de questões ainda não devidamente processadas pelo sistema político, irá revelar se as instituições estão prontas para alcançar um novo patamar nas relações entre Estado e sociedade ou se, ao contrário, aumentarão a distância entre governantes e governados.

Opinião

2014, entre as ruas e o estado

Marco Aurélio Nogueira*

Ao se começar a projetar o que 2014 reservará em termos políticos, não se pode deixar de lançar um olhar retrospectivo para 2013.

Ainda que não tenha provocado qualquer ruptura nem alterado a face do país, o ano de 2013 trouxe para o primeiro plano, de forma intensificada, as ruas, seus humores e seus protestos. Deixou patente que a sociedade mudou, está mais dinâmica, "líquida" e fluctuante: uma nova forma de vida se constitui com vigor, torna-se progressivamente hegemônica e passa a encapsular e a direcionar as ainda vastas zonas de Brasil profundo que se espalham pelo território. Os grotões persistem, movidos em boa parte pelas remanescentes molas da vida tradicional. Porém, a cada momento, é como se a modernidade capitalista instalada nos grandes centros urbanos regurgitasse e fosse aos poucos condicionando o conjunto da sociedade.

As ruas de junho de 2013 "falaram" muitas coisas. Suas vozes verbalizaram uma insatisfação que não se imaginava presente no país, cantada em verso e prosa como em franco processo de expansão da renda e do consumo, dando passos de gigante para frente e prestes a se converter em um dos grandes *players* do mundo. Naquele mês emblemático, um olhar que não descesse às profundezas da sociedade poderia achar que tudo ia bem, melhor do que antes, que a população estava feliz com o tratamento recebido dos governos. Não consideraria que as políticas de incentivo ao consumo e de transferência de renda via Bolsa Família – que tipificaram a ação estatal na última década – estavam produzindo arranjos inusitados e expectativas crescentes, difíceis de serem atendidas. Novos protagonistas e demandas já estavam cercando e pressionando os governos. E, como as deficiências estruturais do país – na educação, nos transportes, na saúde, na infraestrutura – não eram atacadas com determinação, as expectativas cresciam envoltas em irritação e frustração, adubando o terreno para todo tipo de explosão.

O desejo de consumo e de ascensão social estimulado pelos discursos dominantes trazia consigo uma cascata de condutas intrinsecamente "individualizadas" e caóticas.

Potencializadas pelas redes sociais, turbinadas pela violência policial e pegando a todos de surpresa, as vozes fizeram-se ouvir. Os prefeitos das capitais cancelaram os aumentos da tarifa do transporte urbano, um dos estopins da mobilização. A presidente Dilma Rousseff convocou a cadeia de rádio e TV, proclamou estar "ouvindo vocês" e acenou com cinco pactos políticos para responder às ruas. O gesto inteligente revelou iniciativa, mas pouco produziu de concreto. Desse gesto sobrou basicamente o Programa Mais Médicos, que se adequou ao cenário nacional e ajudou o governo federal a recuperar parte da popularidade perdida. O programa, porém, que poderia ter sido o carro-chefe da recuperação do Sistema Único de Saúde (SUS), ficou no meio do caminho. Queimou-se uma oportunidade.

---

* Professor titular de teoria política e diretor do Instituto de Políticas Públicas e Relações Internacionais (Ippri) da Universidade Estadual Paulista (UNESP), em São Paulo.

O Mundial de Futebol no Brasil vem provocando reações, iniciadas antes de 2013, de uma população apaixonada pelo esporte, mas decepcionada e irritada com o baixo padrão técnico do jogo praticado no país, com as falcatruas dos "cartolas" e, sobretudo, com as somas altíssimas gastas para financiar esse espetáculo, principalmente com a construção e a reforma dos estádios. O que deveria ser motivo de festa e de consenso nacional, assim, tornou-se algo próximo de um pesadelo, a exibir os limites operacionais das empresas responsáveis pela construção dos estádios e pela organização do evento. Os governos, obrigados a honrar compromissos e promessas, passaram a ser corresponsabilizados pelo que foi sendo constatado como equivocado, exorbitante e mal calibrado. Começou-se a desconfiar de que o anunciado efeito positivo que a Copa teria na infraestrutura urbana do país não passaria de ilusão ou mesmo má-fé. A Copa converteu-se em ruído, polêmica e dissonância, reverberando nas ruas.

Somado a isso, houve também a violência das polícias, dos black blocs, dos infiltrados nas manifestações, da sociedade desigual e do cotidiano. Sob seu impulso, as ruas começaram a mostrar uma face "perigosa", preocupante, como se democráticas não fossem. A trágica morte do cinegrafista Santiago Andrade[1] numa manifestação realizada no Rio de Janeiro fez com que se percebesse que a situação estava complicada.

É fácil criticar os governos e constatar que não souberam reagir às manifestações nas ruas em junho. Ocorrre que os governos têm seus deficit próprios – técnicos, políticos, operacionais –, são estruturas integradas ao sistema político, e dependentes dele, logo não têm como ser melhores que ele. No Brasil de 2013, este sistema mostrou estar aquém da sociedade que está em sua base. Falta-lhe quase tudo que se espera de um organismo que existe para funcionar como esteio da democracia política e ponte pela qual trafeguem e sejam processadas as demandas e as aspirações populares. O sistema até fornece condições de governança, mas prejudica os governos, bloqueando eventuais predisposições que gestores possam ter para abrir canais de negociação com a sociedade, empobrece a política e reduz a qualidade da democracia.

Como se sabe, o padrão, o volume e a forma de expressão das demandas também determinam a qualidade das respostas governamentais. Houve um pouco de tudo a partir das manifestações nas ruas realizadas em junho, mas não houve quem dispusesse as diferentes reivindicações numa agenda que pudesse ser traduzida politicamente e determinasse as ações governamentais. O próprio movimento das ruas não mostrou particular capacidade de dialogar com o poder: denunciou o que não está bom, mas não indicou caminhos para uma mudança. Tem tido caráter mais explosivo e espasmódico que construtivo. A rapidez e a expressividade vêm sendo sua marca, não a paciência ou a "guerra de posição". Ao se depararem com um muro de silêncio no Estado, os protestos tendem a se dispersar, e o que sobra deles acaba por se confundir com escaramuças mais agressivas e violentas.

O ano de 2013 mostrou, assim, que as relações entre o Estado (governos e sistema político), o mercado e a sociedade civil estão carentes de encaixe e coordenação. O poder de agenda de cada um desses polos é desigual: sobra no mercado, falta no Estado e na sociedade civil. Há mais competição e luta pela vida que política. Não é de se admirar que tudo pareça solto, sem rumo, fora de controle.

1. Repórter cinematográfico que teve morte cerebral no dia 10 de fevereiro de 2014, quatro dias após ser atingido por um rojão disparado por um manifestante durante protesto contra a alta da tarifa de ônibus no Rio de Janeiro.

Passado o primeiro choque, o sistema político se recompôs e submergiu no ritmo irritante de antes. Mostrou-se perigosamente indiferente às ruas, como se estivesse a alimentá-las e a pedir que voltem a agir. Não dialogou com elas, não decodi□cou seus sinais, não demonstrou qualquer capacidade de iniciativa e interação. Deu-se o mesmo com os governos. O mundo institucional permaneceu fechado ao mundo social. E entrou-se assim em 2014.

Os motivos, as pulsões e as circunstâncias que levaram milhões de brasileiros às ruas em junho permanecem intocados. Na ausência de respostas do sistema político, de providências governamentais e de ganhos organizacionais dos próprios manifestantes, as ruas re□uíram e hibernaram. Mostraram sua juventude, sua forma política surpreendente, seu ativismo midiático que se vale de redes sociais e celulares. Não encontraram pontes e braços que as projetassem para o centro do Estado, porque os que estão no Estado não conseguem sentir as ruas, e quem está nas ruas não acredita que o Estado esteja interessado em ouvir ou dialogar. As ruas, porém, ainda que em hibernação, permanecem vivas, em condições de mobilização latente, □éis à combinação e hipermodernidade, juventude, injustiça e caos que as quali□ca.

É ilusório achar que a bonança prevalecerá depois da inesperada tempestade iniciada em junho de 2013. A insatisfação de parte expressiva da população mistura-se hoje com a resignação tradicional e com um encantamento submisso ao poder do Estado. A combinação dessas três vertentes político-culturais – insatisfação, resignação e encantamento – é nitroglicerina pura. Desaguará de algum modo em 2014.

Isso não quer dizer que as urnas bene□ciarão as oposições. Antes de tudo, porque as oposições seduzem pouco, não inspiram con□ança, não sugerem um futuro diferente. No meio delas, porém, há dinâmicas de novo tipo, que poderão cumprir importantes funções de oxigenação e democratização. A própria coalização governante exibe fragilidades e carece de densidade programática e projeto. Uma eventual vitória situacionista – que hoje se mostra bastante provável –, por isso, não implicará um mero prolongamento da situação atual. A conservação das posições políticas não signi□cará necessariamente estagnação política, sobretudo se a alta taxa de problemas do país e tudo aquilo que nele se mexe e respira forem considerados.

O país parece saturado da falta de opções, ouve com tédio os discursos políticos, no máximo com aquela vã esperança de que algum mágico dê um jeito em tudo. O clima de exasperação, a di□culdade para que se conviva com a divergência, a ausência de debate público, a fraqueza dos partidos e o baixo nível da "classe política" não sugerem que haverá um salto de qualidade no modo como se governa o país. As manifestações estão aí, mas a qualquer momento podem derivar para o caos ou esfriar. Também elas carecem de sustentabilidade e eixo.

Desponta no horizonte uma enorme crise social, que não derrubará governos, mas os desa□ará como nunca.

Foi esse o recado das ruas de junho de 2013. Poderia ter havido ali uma in□exão positiva, um salto na compreensão crítica do país que se vem formando, a abertura de uma nova dialética Estado-sociedade. Não se ouviu, porém, o recado.

Em vez disso, seguiu-se com a mesmice de sempre, com o mesmo ufanismo que caracteriza o povo brasileiro, a mesma subserviência ao sistema internacional, aos bancos e aos mercados. Em vez

de se cavar uma trilha própria, um modo singular de fazer as coisas – por exemplo, de se organizar a Copa, para citar algo simples e oportunista –, comprou-se um pacote fechado. Faz-se de conta que não há desperdício, que as prometidas obras de infraestrutura virão no devido tempo, que os bilhões de reais canalizados para a construção ou a reforma dos estádios são a precondição para que tudo funcione e o país mostre ao mundo sua competência para organizar "a maior e melhor Copa de todas". As pessoas não acreditam. Quando muito, preferem esperar para ver. Não há correntes sociais, nem torcidas ativas, que deem apoio e sustentação ao que se decide fazer no país.

As circunstâncias não pioram, vão até melhorando em alguns aspectos, mas faltam entendimentos para que se dê um arranque expressivo. Dentro e fora do governo federal ouve-se que o Estado precisa gastar menos, como se fosse possível reduzir ou redefinir despesas públicas a essa altura do campeonato. Se a vida de uma parte dos mais pobres melhorou, daí virão mais exigências de gasto; não menos. As pessoas desejarão mais saúde e educação, mais transportes, e tudo com mais qualidade. Temas que exigem investimento, políticas e coordenação estatal – um projeto de país, em suma, que é precisamente o que mais falta.

As manifestações acompanharam o início de 2014. Incluem-se de "rolezinhos" a espasmos cívicos e protestos contra a Copa. Em todas elas, as agendas são idênticas: transparência, respeito a direitos, reconhecimento, espaços de lazer, transportes melhores, outra política. Em todas, o despreparo policial desaba sem muito critério sobre as multidões e se faz acompanhar de uma violência "simbólica" que o reverbera e amplifica, adicionando a ele o despreparo também dos manifestantes. Destaca-se a tragédia da hora, esquecem-se as mortes enfileiradas ao longo dos anos, o cotidiano pesado, a falta de perspectivas dos jovens, o ambiente sociocultural que não agrega. Revelam-se os violentos, sem que se expliquem as raízes da violência e o porquê de ela estar se convertendo em opção de vida.

Como em terra de presidencialismo todos os olhares estão sempre focados na presidência, parte da opinião pública e dos partidos oposicionistas passou a usar a situação para atacar o governo federal, como se fosse ele o culpado pelo descontrole e pela violência que estão por aí. Fora e dentro do governo despontou até mesmo uma onda pedindo mais polícia e repressão, assim como leis "antiterrorismo" e medidas contra mascarados. Poucas vozes políticas têm se feito ouvir. O Congresso Nacional quase não se manifesta. A manipulação vem de todos os lados. Fatos soltos, interpretações descabidas e acusações levianas passam a servir de base para que se façam ilações absurdas. Ora o alvo é um deputado, como Marcelo Freixo, do Partido Socialismo e Liberdade (PSOL-RJ), ora a culpa por tudo seria da mídia. Há quem glamorize os black blocs como filhotes destemperados da desobediência civil e quem se aproveite deles para propor endurecimento político. Poucos consideram o estrago que a "tática" causa ao movimento democrático.

O falatório é cortante. Dizem que o governo federal está comemorando, porque é um governo que quer criminalizar as manifestações para se ver livre delas. Falam que as mortes provocadas pela polícia são piores e muitíssimo mais numerosas. Que o perigo, como sempre, está do lado de lá. Transferem-se responsabilidades. Brinca-se com palavras e acusações, no melhor estilo da irresponsabilidade reticular dos tempos atuais. Diz-se que o Estado – guardião do capitalismo implacável – é que deve ser acusado e responsabilizado, pois seria ele, por meio de suas instituições e de seus agentes, que tolhe direitos e pratica violência. O cidadão, que apanha e sofre todo dia, teria direito à violência, não poderia ser criminalizado quando bate e machuca, pois está simplesmente reagindo a

uma violência preexistente. Sua agressão é tão somente um dano colateral a ser imputado ao Estado. As palavras se tornam peremptórias. A ala de provocações e declarações inusitadas é interminável.

O país parece estar em um vácuo político, no sentido preciso de que está sem direção e coordenação. Se há vácuo, é porque falta quem preencha o espaço: governo e oposição, instituições e sociedade civil, o campo democrático e reformador. Como a vida se transfigurou nas estruturas e na cultura, o descontrole tende a ser grande. Não se trata de "crise do governo federal", mas de crise dos governos, das instituições, do Estado em seu conjunto. Portanto, uma crise da cultura e de uma hegemonia. Isso tudo se expressa, por exemplo, no ímpeto estetizante e performático dos manifestantes atuais. Eles não aceitam o modo "tradicional" de protestar. Querem se mostrar, aparecer, apresentar suas agendas, e máscaras são usadas também para isso.

Não é, porém, o fim do mundo. Numa situação complexa, difícil de ser governada, não se deveria criticar instituições – igrejas, partidos, entidades, órgãos de imprensa. O melhor seria exigir delas que cumpram alguma função construtiva. Os políticos desprezam a gravidade da situação, seguem batendo uns nos outros, não ensaiam qualquer aproximação ou acordo. Estão estimulados pela disputa eleitoral que se aproxima. Só contribuem para anestesiar os democratas, desencantar a população e complicar o quadro.

É preciso decifrar essa paisagem que desponta na neblina. O levantar de poeira, a culpabilização e as teorias conspiratórias não ajudam a enfrentar uma situação emergencial. Serenidade, clareza, apuração rigorosa de fatos, perspectiva política e união dos democratas são o que se tem de melhor, pois são recursos indispensáveis.

Nada, porém, nesse terreno, é fácil ou factível de imediato.

Os partidos que vêm protagonizando os principais embates políticos e eleitorais do país – o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), não por acaso as duas forças políticas mais consistentes e bem estruturadas – não demonstram estar sensíveis à realidade sociocultural que os cerca. Aprofundaram ao extremo da caricatura suas diferenças, deixando de dar a elas uma estrutura programática e, sobretudo, fazendo com que sirvam para que se rompam todos os diques e se arrebentem os laços que os aproximavam. Parece difícil que venham, no futuro próximo, a convergir para alguma forma de ação democrática e reformadora comum.

Da sociedade civil saem muitos sinais e sugestões, mas pouca ação organizada e direcionada em sentido político-estatal. Os partidos, em crise e confusos diante do quadro, deixaram de ir às ruas, dialogam pouco com as organizações e com as expectativas em favor do surgimento de novas institucionalidades que compensem a lacuna que se registra na representação política. O vácuo também se faz sentir aí.

Não é preciso ler Antonio Gramsci ou Max Weber para saber que Estado é coerção, instituição que reivindica o monopólio da violência física. Só que Estado também é um conjunto de instituições e políticas, muitas das quais conquistadas pelo movimento democrático ou por revoluções reformistas que contaram com o sacrifício de gerações. Estado não é somente polícia e tribunais. É também escolas e hospitais. Expressa os interesses dominantes, mas também acolhe interesses dominados. Pode ser dirigido por um partido de esquerda, como no Brasil. Isso não muda o sistema, mas complexifica os nexos Estado-classes.

É absurdo pedir que se suspendam as manifestações e se passe a cerrar fileiras em torno da Copa que vem chegando. Ninguém sério pode propor isso. A Copa se realizará e se deseja que transcorra bem, dentro e fora dos estádios. A população, contudo, deveria ser convidada a refletir sobre o custo que terá, sobre seus efeitos no cotidiano futuro da sociedade, sobre sua eventual contribuição para a melhoria da infraestrutura e da imagem do país. Em vez de pedidos para que se contemple com ardor patriótico uma competição esportiva tópica, deveriam se pedir mais manifestações, mais política e mais democracia, os melhores antídotos contra uma dinâmica de desencanto, violência e vandalismo que só pode interessar às piores partes do sistema.

Reflexões sobre o Desenvolvimento

Elementos para a reforma do Estado e da Administração Pública no Brasil do Século XXI: a década de 2003-2013 e a economia política do desenvolvimento

José Celso Cardoso Júnior*
Alexandre de Ávila Gomide**

1 INTRODUÇÃO

Este artigo pretende ser o primeiro de uma série destinada a analisar e interpretar transformações na administração pública federal na última década (2003-2013) em áreas estratégicas do governo brasileiro, identi□cando avanços e obstáculos. O objetivo é extrair elementos para quali□car o debate e subsidiar a re□exão sobre a necessidade de uma reforma do Estado no Brasil do século XXI – uma reforma de caráter republicano, democrático e desenvolvimentista.[1] Como tal, deve ser lido como pontapé inicial para estimular um debate mais amplo e aprofundado sobre o tema, nas diversas e complexas dimensões associadas a uma agenda de pesquisa.

O artigo está organizado da seguinte forma: a seção 2 situa o quadro da relação entre Estado e desenvolvimento no Brasil em perspectiva histórica. A seção 3 trata de olhar o Estado para dentro de sua estrutura, analisando as formas de operação do Poder Executivo federal, tanto com os demais poderes quanto com o mercado e a sociedade, de modo a elencar elementos que permitam construir hipóteses iniciais acerca das transformações no aparelho do Estado no período mencionado. Nesse sentido, à guisa de considerações □nais, a seção 4 aponta para um leque de temas e questões envolvidos na orientação de uma agenda de pesquisa e de seus produtos.

2 ESTADO E DESENVOLVIMENTO EM PERSPECTIVA HISTÓRICA

O desenvolvimentismo pode ser entendido como o projeto ou a estratégia que, com apoio político de segmentos e classes no conjunto da sociedade, visa alterar o *status quo* de uma nação por meio da ação consciente e determinada do Estado. Antes associado à industrialização, o conceito, hoje, transcende o aspecto estritamente econômico, visando igualmente à redistribuição de renda, à preservação ambiental e à expansão das capacidades humanas (Fonseca, 2013; Herrlein, 2014). Dessa forma, para qualquer Estado que queira exercer funções desenvolvimentistas é imprescindível um aparato administrativo capaz de implantar tal projeto ou estratégia, bem como canais institucionalizados de negociação de objetivos, metas e políticas com os atores e segmentos da sociedade.[2]

---

* Doutor em Desenvolvimento pelo Instituto de Economia da Universidade de Campinas (IE-Unicamp), Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

** Doutor em Administração Pública e Governo pela Fundação Getulio Vargas de São Paulo (FGV-SP), Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diest do Ipea.

1. Republicano porque deve visar o interesse geral e o bem comum; democrático porque essa é a forma de governo que permite o livre exercício da autodeterminação política dos cidadãos; desenvolvimentista porque entende-se que o bem-estar é fruto da construção política da sociedade. As discussões e conceituações acerca do caráter republicano, democrático e desenvolvimentista do Estado no Brasil podem ser encontradas em Cardoso Júnior e Bercovici (2013, caps. 1, 8 e 15).

2. Sobre o papel do Estado e da burocracia pública para o desenvolvimento, ver Evans e Rauch (1999) e Evans (1995)

No Brasil, de forma concreta, ao longo do período que vai de 1930 até o final da década de 1970, a ação do Estado brasileiro foi fundamental para a construção de uma sociedade industrial, ainda que regionalmente concentrada e desigual. O Poder Executivo – e sua burocracia – foi o ator principal do processo. Para desempenhar tal papel, a administração pública federal teve que desenvolver suas funções e readequar seus órgãos e estruturas, bem como seu modus operandi. No decorrer do processo, reformas estruturais e modernizantes foram vistas como essenciais para o desenvolvimento, ainda que não levadas a cabo – como são prova as Reformas de Base abortadas pelo golpe militar de 1964.

Entre as décadas de 1980 e 1990, contudo, por uma série de motivos, o desenvolvimentismo e as práticas administrativas que o sustentaram sofreram severas restrições.[3] O planejamento governamental, mesmo sob um regime político democrático e pluralista, passou a ser visto como intervenção perniciosa em um espaço que deveria ser regido pelo livre intercâmbio, considerado o mercado como único mecanismo capaz de gerar autorregulação e promover a prosperidade material. Contudo, a partir do fim da década de 1990, o baixo crescimento econômico e a sequência de crises econômicas que abalaram o mundo – e a América Latina, em particular – sinalizaram o equívoco dessa visão, quando não a sua excessiva ideologização e instrumentalização pelos interesses rentistas (Harvey, 2011; Belluzzo, 2013).

Assim, a crise financeira global de 2008 revalorizou o papel do Estado para além de suas funções clássicas de mantenedor da lei e da ordem e provedor dos bens públicos; em vários países, bancos foram nacionalizados, setores industriais foram explicitamente apoiados e investimentos públicos foram utilizados para estimular o crescimento econômico. No Brasil, particularmente, depois de mais de duas décadas de estagnação econômica, a recuperação do crescimento e da capacidade de investimento do Estado foi fundamental para a melhoria de indicadores sociais e do mercado de trabalho na última década, explicitando a necessidade da sustentação do crescimento para fazer frente aos desafios colocados pelas transformações recentes. Isso tudo revitalizou a necessidade do planejamento para a adoção de políticas públicas, outorgando a elas novos e mais complexos objetivos.

Contudo, ao se assumir que a ação do Estado é necessária para o desenvolvimento, não se deve cair na armadilha funcionalista de pensar que ele forçosamente atuará neste sentido. Entre outros motivos, pelo fato de que, a cada novo ciclo de desenvolvimento, exige-se atualização e adequação da sua estrutura administrativa e de seus processos e instrumentos de gestão. Por isso, é indispensável retomar a discussão sobre as capacidades e os instrumentos de que o Estado brasileiro dispõe para promover o desenvolvimento que se pretende para este século XXI.

3 ESTADO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL NO BRASIL

A cada grande ciclo de desenvolvimento, o Estado brasileiro contou com reformas ou transformações significativas, com vistas a dotar seu aparelho administrativo das capacidades governamentais necessárias para os desafios a que se propunha.

Na década de 1930, princípio do período nacional-desenvolvimentista, iniciou-se a racionalização burocrática do Estado com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). No período que se sucedeu, nomeadamente no governo Juscelino Kubitscheck (JK), instituíram-se os

3. Sobre as causas do esgotamento da estratégia nacional-desenvolvimentista no Brasil ver, entre outros, Carneiro (2002).

Grupos Executivos para levar a termo o Plano de Metas. No governo militar, a reforma administrativa de 1967 (Decreto-Lei nº 200) aprofundou a cisão entre administração direta e indireta e criou as fundações, autarquias e empresas públicas, para avançar na estratégia de industrialização por substituição de importações. Na década de 1980, o processo de democratização seguiu-se, contudo, à crise da estratégia nacional-desenvolvimentista e, por isso, veio acompanhado da plataforma de diminuição do tamanho do Estado e das reformas orientadas ao mercado. Tal plataforma foi acompanhada pela Reforma Gerencial, sob a inspiração da New Public Management, na segunda metade da década de 1990.

Com o fracasso da agenda de reformas do Consenso de Washington em promover o desenvolvimento, o século XXI se iniciou sob um novo ciclo de ativismo estatal, mas agora sob a vigência das instituições democráticas estabelecidas pela Constituição Federal (CF) de 1988. Muitas áreas de políticas públicas (social, industrial e de infraestrutura) começam a implementar programas e projetos transformadores de larga escala. No entanto, quais iniciativas estão sendo adotadas no âmbito da administração pública com vistas a dotar o aparelho administrativo do Estado das capacidades necessárias para os desa□os que se colocam? É possível identi□car um projeto ou uma nova plataforma de referência para as transformações em curso na administração pública brasileira, de caráter pós-gerencialista (ou pós-neoliberal)?[4]

Passada mais de uma década com o Partido dos Trabalhadores (PT) à frente da coalizão partidária que governa o Brasil (governos Lula e Dilma), não se identi□ca qualquer re□exão estratégica sobre o Estado e o aparato administrativo que se deseja para dar continuidade às transformações que se veri□cam desde o início do novo milênio. Em outras palavras, uma re□exão que vincule o tema da administração pública a um projeto de desenvolvimento e a uma concepção de Estado.

O que se observa, na realidade, é um "pragmatismo acentuado" como método de governo e de reestruturação da administração pública. Por pragmatismo acentuado entende-se a prática de condução cotidiana da gestão governamental por meio da superposição de medidas administrativas com baixo grau de institucionalidade nas quais vigora o informalismo e decisões ad hoc para processos "reais".[5] Um padrão de gestão da máquina pública movida à base do binômio "pendência versus providência", que, embora possa parecer a única via de curto prazo para a torrente de problemas sempre emergenciais de governo, acaba por explicitar as contradições históricas e a heterogeneidade da formação do Estado e da administração pública no Brasil – além de impor fôlego curto aos resultados alcançados.[6] Dessa forma, embora haja alguns elementos positivos e inovadores implementados no

4. Cabe reconhecer que o governo federal publicou, na última década, pelo menos cinco documentos (Brasil, 2003, 2007, 2011, 2013a e 2013b) que apresentam um esboço de visão estratégica, ou de um modelo de desenvolvimento para o país. Nenhum deles, porém, propõe um modelo de administração pública adequado para conduzir esta estratégia.

5. O Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) seguem rotinas burocráticas pouco aderentes à dinâmica real, institucionalizada, de formulação, orçamentação e implementação de políticas públicas, enquanto programas setoriais diversos, embora careçam de previsão legal (ou que sejam em grande medida informais), costumam pautar de modo mais efetivo as ações concretas dos ministérios envolvidos. E o anterior se vê amplificado frente ao chamado "paradoxo da abundância", por meio do qual as dotações orçamentárias anuais são em geral grandes e crescentes (ao menos para as áreas programáticas mais importantes de atuação corrente do Estado), enquanto os níveis de execução financeira dos orçamentos são pífios em vários casos, ou, no mínimo, aquém das possibilidades de realização na maioria deles.

6. Entre outras contradições históricas, destaquem-se as seguintes: *i)* a convivência entre nepotismo, clientelismo e meritocracia; *ii)* o insulamento burocrático nas organizações; *iii)* a modernização "de cima para baixo"; *iv)* a fragilidade da gestão pública em diversas áreas estratégicas, em particular em áreas de contato direto com a população; e *v)* a alta centralização decisória ou *deficit* democrático nos processos decisórios de alto interesse.

período recente,[7] o fato é que não há clareza acerca da natureza e da direção das ações em curso e sua conformação a um projeto de desenvolvimento.

Tal constatação se vê reforçada pelo fato de que, desde o início dos anos de 1990, houve o fortalecimento das organizações de controle burocrático e judicial – corregedorias, controladorias, Ministério Público (MP) –, acompanhado do aumento do poder de veto de vários órgãos dentro do Estado, vis-à-vis o desmonte das estruturas de planejamento e da perda da capacidade de implementação de políticas pelo Executivo.

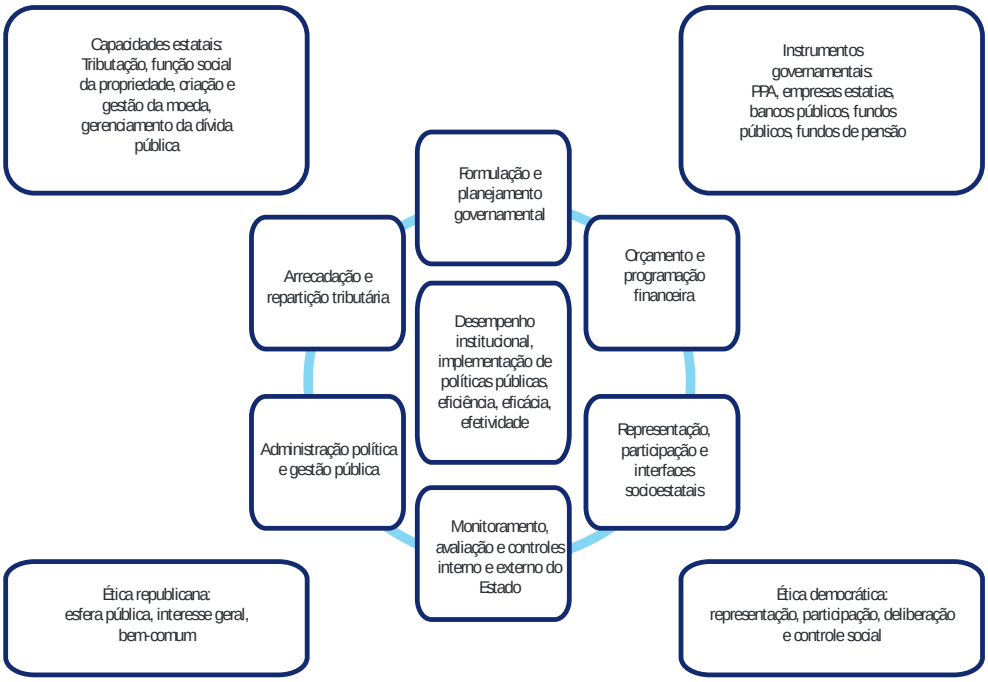
No que tange ao circuito de funções intrínsecas do Estado brasileiro para a capacidade de governar (figura 1), observa-se grande desequilíbrio (em termos de importância relativa estratégica dentro do próprio governo e do grau de institucionalização ou maturidade institucional constituída) entre as atividades de arrecadação, formulação, orçamentação, execução, controles burocráticos e participação social.

Avançar, portanto, na explicitação, compreensão e superação positiva desses problemas é condição primordial para, de fato, poder se destravar o potencial intrínseco às capacidades estatais e aos instrumentos governamentais à disposição da administração pública brasileira, com vistas a uma ampla e efetiva atuação do Estado para o desenvolvimento nacional. Em suma, capacidades estatais que estão na base da trajetória institucional que se plasma no país desde, grosso modo, o advento da República. E não é o fato de não ter havido, no Brasil, um Estado democrático e desenvolvimentista o que impede que se construa um país à base de inovações e experimentalismos institucionais para que se possa, finalmente, superar a barreira histórica do subdesenvolvimento em todas as suas dimensões.

7. Tais como, entre outros: *i)* a criação do regime diferenciado de contratação (RDC) para minimizar os problemas decorrentes, sobretudo, da Lei nº 8.666/1993; *ii)* os aperfeiçoamentos no cadastro único dos programas sociais (CadÚnico), bem como no seu uso e gerenciamento das condicionalidades exigidas dos beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF); *iii)* a redução substantiva das filas no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), por meio da modernização e informatização da estrutura e procedimentos da Previdência Social; *iv)* a criação e o fortalecimento de órgãos e instâncias de governo voltados à promoção de direitos e de políticas inclusivas; *v)* as inovações no planejamento governamental e seus instrumentos legais (PPA, LDO e LOA), bem como o ressurgimento de planos setoriais e territoriais/regionais de desenvolvimento, além de novas empresas públicas de planejamento, tais como a Empresa de Planejamento Energético (EPE) e a Empresa de Planejamento e Logística (EPL), entre outras; *vi)* o fortalecimento da Controladoria Geral da União (CGU); *vii)* a implementação da Lei de Acesso à Informação (LAI); *viii)* os novos mecanismos de participação da sociedade civil, entre os quais as conferências nacionais, os conselhos de políticas públicas, as ouvidorias e as audiências públicas; e ix) os aperfeiçoamentos do E-Gov: governo eletrônico, compras governamentais, gerenciamento e monitoramento de grandes empreendimentos inscritos no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), porto digital etc.

FIGURA 1

O circuito de funções intrínsecas do Estado brasileiro para a capacidade de governar



Fonte: Cardoso Júnior (2013).

4 EM BUSCA DE RESPOSTAS E PROPOSTAS

Nos termos propostos, a orientação de uma agenda de pesquisa envolve complementação entre vários projetos sobre temas relacionados ao Estado, às instituições políticas e à democracia.[8] Nesse sentido, a especificidade do projeto que aqui se avança reside em seu caráter prospectivo e propositivo, associado à busca de inovações institucionais para aperfeiçoamento das capacidades políticas e administrativas do Estado brasileiro.

Numa abordagem comparativa entre os diferentes setores de políticas públicas, este projeto será conduzido por meio da análise de dados documentais e quantitativos, como também por meio de entrevistas com gestores públicos de alto e médio escalão da administração federal.

Pretende-se identificar e avaliar as estruturas, processos e instrumentos de gestão adotados nas diversas áreas programáticas do governo federal. A atenção será direcionada às estruturas organizacionais, aos recursos humanos, aos métodos de planejamento, aos mecanismos de relação com a sociedade civil e às interfaces do Executivo com os controles burocráticos e judiciais. As seguintes perguntas nortearão a pesquisa:

- Quais as principais mudanças em curso? Em qual direção elas apontam? Por que elas aconteceram?

8. Cardoso Júnior, Santos e Alencar (2010), Cardoso Júnior e Siqueira (2011), Cardoso Júnior (2011), Cardoso Júnior e Pires (2011), Cardoso Júnior (2012), Cardoso Júnior (2013), Cardoso Júnior e Garcia (2014), Gomide e Pires (2014), Gomide e Boschi (2014), Pires (2011), entre outros.

- De que tipo são as novas organizações e instrumentos de gestão criados? Quais os seus papéis? Eles fragmentam ou racionalizam a ação governamental? Elas aumentam a capacidade do Estado de produzir políticas públicas?

- Quais procedimentos de coordenação e monitoramento acompanham as políticas e programas governamentais?

- Quais os mecanismos voltados a incrementar as interfaces entre Estado e mercado e entre Estado e sociedade?

- Existe coerência entre as ações em curso em relação ao projeto político declarado da coalizão dominante no poder, expressa nos documentos o□ciais?

Em síntese, trata-se de caracterizar trajetórias e tipos de mudança, avaliá-las em termos de capacidades governativas e de legitimidade democrática para a condução de políticas públicas. En□m, discutir desa□os, contradições e oportunidades para o futuro do Estado no Brasil.

REFERÊNCIAS

BELLUZZO, L. G. O capital e suas metamorfoses. São Paulo: Ed. UNESP, 2013.

BRASIL. Plano Plurianual 2004-2007: projeto de lei. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, 2003.

_____. Plano Plurianual 2008-2011: projeto de lei. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, 2007.

_____. Plano Plurianual 2012-2015: projeto de lei. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, 2011.

_____. Mensagem ao Congresso Nacional, 2013. Brasília: Presidência da República, 2013a.

_____. Plano Mais Brasil: PPA 2012-2015 – Relatório Anual de Avaliação: ano-base 2012. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, Dimensão Estratégica, 2013b. v. 1.

CARDOSO JÚNIOR, J. C. (Org.). A reinvenção do planejamento governamental no Brasil. Brasília: Ipea, 2011.

_____ (Org.). Para a reconstrução do desenvolvimento no Brasil: eixos estratégicos e diretrizes de política. São Paulo: Ed. HUCITEC, 2012.

_____. Estado, planejamento, gestão e desenvolvimento: balanço da experiência brasileira e desa□os no século XXI. In: SEMINARIO SOBRE NEOESTRUCTURALISMO Y ECONOMIA HETERODOXA. Anais... Santiago, Chile: ILPES, 2013.

CARDOSO JÚNIOR, J. C.; BERCOVICI, G. (Org.). República, democracia e desenvolvimento: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo. Brasília: Ipea, 2013.

CARDOSO JÚNIOR, J. C.; GARCIA, R. C. (Org.). Planejamento estratégico governamental em contexto democrático: lições da América Latina. Brasília: ENAP-MPOG; EIAPP-CLAD, 2014.

CARDOSO JÚNIOR, J. C.; PIRES, R. (Org.). Gestão pública e desenvolvimento: desafios e perspectivas. Brasília: Ipea, 2011.

CARDOSO JÚNIOR, J. C.; SANTOS, J. C.; ALENCAR, J. (Org.). Diálogos para o desenvolvimento: a experiência do CDES sob o governo Lula. Brasília: Ipea, 2010.

CARDOSO JÚNIOR, J. C.; SIQUEIRA, C. H. R. (Org.). Complexidade e desenvolvimento. Brasília: Ipea, 2011.

CARNEIRO, R. Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX. São Paulo: Ed. UNESP, 2002.

EVANS, P. Embedded autonomy: States and industrial transformation. Princeton: Princeton University Press, 1995.

EVANS, P.; RAUCH, J. Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of "Weberian" state structures on economic growth. American sociological review, v. 64, n. 5, Oct. 1999.

FONSECA, P. C. D. Desenvolvimentismo: a construção do conceito. 2013 Mimeografado. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/images/avisos/Conceito_Desenvolvimentismo.pdf>.

GOMIDE, A.; BOSCHI, R. (Coord.). Capacidades estatais para o desenvolvimento: vantagens institucionais comparativas em países emergentes. Brasília: Ipea, 2014. Pesquisa em andamento.

GOMIDE, A.; PIRES, R. (Coord.). Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014. No prelo.

HARVEY, D. O enigma do capital e as crises do capitalismo. São Paulo: Boitempo, 2011.

HERRLEIN JÚNIOR, R. A construção de um estado democrático para o desenvolvimento no século XXI. Brasília: Ipea, 2014. (Texto para Discussão). No prelo.

PIRES, R. (Org.). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011.

em águas turvas: governança do programa de despoluição da baía de guanabara

José Féres*

1 INTRODUÇÃO

Um dos principais desafios enfrentados na gestão ambiental consiste na incompatibilidade entre a escala espacial em que os problemas se manifestam e os níveis institucionais de governança. Muitas vezes, a extensão dos problemas ambientais ultrapassa os recortes político-administrativos tradicionais, resultando em ineficiências e problemas de externalidade espacial. Para lidar com o problema ambiental de maneira eficaz, faz-se necessário então adaptar as estruturas de governança à escala do problema ambiental (Young, 2002; Hooghe e Marks, 2003).

O arranjo institucional preconizado pela Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), Lei nº 9.433/1997, representa uma iniciativa neste sentido: ao propor a bacia hidrográfica como unidade físico-territorial de planejamento e o comitê de bacia como lócus para a resolução de conflitos pelo uso da água, procura-se compatibilizar a estrutura de governança à escala do problema ambiental. De fato, a gestão em nível de bacias hidrográficas tornou-se o paradigma dominante da governança de recursos hídricos, evidenciando a incapacidade dos entes federativos tradicionais (estados, municípios) em lidar com as externalidades decorrentes do uso da água (Moss, 2003; Ingram, 2008).

Este artigo tem por objetivo discutir os problemas de governança envolvidos na implementação do Programa de Despoluição da Baía de Guanabara (PDBG), com ênfase na questão da incompatibilidade entre a escala do problema ambiental vis-à-vis a estrutura institucional.

2 BAÍA DA GUANABARA

O intenso crescimento populacional e industrial registrado a partir dos anos 1950 não foi acompanhado por medidas de planejamento territorial e investimentos em infraestrutura. Os resultados deste descompasso podem ser observados pela situação dos rios que atravessam as áreas mais densamente povoadas da bacia hidrográfica da baía de Guanabara, verdadeiras canalizações de esgoto a céu aberto, recebendo contribuições de esgotos domésticos, despejos industriais e lixo.

A principal fonte de poluição da bacia hidrográfica da baía de Guanabara é o tratamento inadequado do esgoto doméstico. Dados de 2000 apontam que, de um volume aproximado de 22,4 m^3/s de esgoto produzido na região, apenas 5,7 m^3/s eram coletados por redes de esgotos e efetivamente tratados. A maioria dos municípios possui atendimento de saneamento inferior a 10% da população urbana (BVRio e Funbio, 2013). Outras fontes poluidoras da bacia são os efluentes industriais, os despejos de óleos e os resíduos sólidos (quadro 1).

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

QUADRO 1
Principais fontes de poluição

Fonte de poluição	Fatores agravantes	Resultados
Esgotos sanitários domésticos. Efluentes industriais. Despejo de óleo. Resíduos sólidos.	Destruição de manguezais e matas ciliares. Ocupação de margens de rios. Assoreamento. Aterros irregulares.	Enchentes e inundações. Redução da capacidade de autodepuração dos corpos d´água. Poluição das águas.

Fonte: Plano Diretor, Japan International Cooperation Agency (Jica), 1994.

O alto nível de poluição da baía de Guanabara compromete várias de suas funções econômicas, ecossistêmicas e sociais. A grande maioria de suas praias não se encontra em condições de balneabilidade, limitando drasticamente seu uso para fins de lazer e desportos. Seus recursos pesqueiros, anteriormente responsáveis por manter uma indústria pesqueira de importância para as populações locais, hoje se encontram em declínio e com produção afetada pelos poluentes.

3 O PLANO DE DESPOLUIÇÃO DA BAÍA DA GUANABARA: IMPLEMENTAÇÃO E AS (DURAS) LIÇÕES

O PDBG, lançado no início dos anos 1990, tinha um objetivo marcadamente socioambiental: reduzir os índices de poluição da baía de Guanabara e melhorar a qualidade de vida da população do entorno. O programa previa um amplo conjunto de obras para atender as necessidades prioritárias nas áreas de esgotamento sanitário, abastecimento de água, coleta e destinação final de resíduos sólidos, drenagem, controle industrial e monitoramento ambiental. O plano contemplava ainda investimentos no aparelhamento e na capacitação de recursos humanos nos órgãos ambientais.

Em sua primeira fase, o programa definiu como prioridade a construção da rede de esgotos e a implantação de tratamento primário de seus efluentes.[1] Os recursos para o financiamento provinham do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), do Japan Bank for International Reconstruction (JBIC) e da contrapartida do governo do estado do Rio de Janeiro. Inicialmente previstas para serem concluídas no ano 2000 a um custo de US$ 793 milhões, as obras desta primeira fase sofreram sucessivos atrasos e, em dezembro de 2005, o valor total do programa havia sido revisto para US$ 1.169 milhões.

Como apontado pela auditoria operacional do Tribunal de Contas do Estado (TCE), 80,45% do valor total do programa haviam sido aplicados em dezembro de 2005 (Bittencourt et al., 2006). Após doze anos de execução do PDBG, no entanto, as estações de tratamento de esgoto (ETEs) construídas funcionavam bem abaixo de sua capacidade, problema que persiste até os dias atuais. Os baixos índices são decorrentes da não conclusão das redes coletoras, cuja maior parte do financiamento era de responsabilidade do governo estadual. Os recursos do JBIC foram destinados para financiar 100% das estações de tratamento de esgoto (ETEs) e 35% da implantação das redes coletoras de esgoto. Os demais 65% dos investimentos na rede coletora provinham da contrapartida do governo do estado do Rio de Janeiro. Como a contrapartida estadual não foi cumprida, as estações construídas passaram a operar abaixo de sua capacidade. A não conclusão dos coletores de esgoto, necessários para a coleta e o transporte de esgotos às ETEs, comprometeu os resultados do programa como um

1. O projeto original do PDBG previa três fases. A Fase I consistia no Programa de Despoluição da Baía de Guanabara. A Fase II previa a execução do Programa de Recuperação Ambiental da Bacia da Baía de Guanabara. Já a Fase III tratava dos Programas Ambientais Complementares.

todo. Com isto, o PDBG não logrou alcançar suas funções social e ambiental. Deve-se destacar que o programa também não alcançou as metas em termos de abastecimento de água e disposição de resíduos sólidos.

Uma série de fatores contribuiu para os resultados insatisfatórios do PDBG. Podem ser listadas as falhas de concepção dos projetos, acarretando reformulações e a necessidade de formalização de termos aditivos com os decorrentes acréscimos de custos (Bittencourt et al., 2006), bem como as falhas de planejamento e a não integração das medidas adotadas. Ressalte-se ainda o atraso de pagamentos devido à não liberação de recursos por parte do governo do estado do Rio de Janeiro.

Todavia, parte dos problemas citados acima deriva de questões estruturais de governança do PDBG, e não da ausência de quadros técnicos e recursos financeiros. Deve-se reconhecer como o principal ponto positivo do PDBG a definição de um amplo conjunto de medidas de saneamento ambiental, definindo ações a serem desenvolvidas em âmbito estadual e municipal. Apesar deste reconhecimento da necessidade de envolvimento dos diferentes entes federativos, a coordenação das ações ficou concentrada na Assessoria de Execução do Programa de Despoluição da Baía de Guanabara (ADEG), órgão criado pela Companhia Estadual de Águas e Esgotos (Cedae) para gerenciar os projetos do PDBG. Esta centralização acabou por alijar os municípios do processo decisório e da execução do programa, apesar de parte considerável das medidas a serem implementadas para a despoluição da baía estar no âmbito municipal.

Com a incapacidade da estrutura de governança do PDBG em oferecer um arranjo institucional que propiciasse a ação integrada e colaborativa entre os diferentes entes federativos, criou-se o problema da incompatibilidade entre a escala do problema ambiental na baía de Guanabara e a estrutura de governança do PDBG. A centralização da gestão no governo estadual prejudicou as ações visando à gestão integrada de resíduos sólidos, atividade de competência dos municípios. Com isso, os problemas da disposição do lixo urbano nos aterros e da contaminação dos cursos d´água por chorume permanecem ainda sem solução adequada. As consequências da ausência de colaboração e coordenação nas duas esferas de governo e do papel secundário dos municípios podem ainda ser verificadas pelas falhas na expansão do sistema de abastecimento de água. A insuficiência das redes de distribuição de água nos municípios da Baixada Fluminense decorreu da falha nas projeções do crescimento populacional por parte do PDBG, que não promoveu a atualização ou correção dos dados que embasaram o projeto (Bittencourt et al., 2006). Uma atuação mais integrada com os municípios é fundamental para o planejamento das ações e dos investimentos, uma vez que tais municípios são responsáveis pelo ordenamento do uso do solo.

Por fim, o modelo centralizado e não participativo impediu um maior engajamento por parte da sociedade civil. A literatura sobre participação social tem enfatizado a importância do envolvimento da sociedade para garantir a efetividade da governança de problemas ambientais (Yearley et al., 2003; Pellizzoni, 2003). Argumenta-se que o engajamento da sociedade civil leva à tomada de decisões, pois os atores sociais envolvidos no processo decisório possuem melhor conhecimento em nível local. Um processo de gestão ambiental participativo também legitima os instrumentos de política adotados, facilitando sua implementação. No entanto, o PDBG deu pouca transparência ao processo de limpeza da baía, dificultando o acompanhamento do projeto. Além da ampla publicidade às ações do plano, é necessária a divulgação regular das cargas poluentes lançadas na baía, bem como

da quantidade de lixo e esgoto para os quais foi dado um destino adequado e quanto esta quantidade dista das metas traçadas.

4 POR UM NOVO MODELO DE GOVERNANÇA: A AUTORIDADE PÚBLICA DA BAÍA DA GUANABARA

Em prosseguimento ao PDBG, o governo estadual lançou o Plano Guanabara Limpa, um conjunto de doze iniciativas para a recuperação da baía da Guanabara que pretende atingir a ambiciosa meta de sanear 80% da baía até 2016. Esta meta faz parte dos compromissos olímpicos assumidos pelo governo do estado com o Comitê Olímpico Internacional (COI) para a realização das Olimpíadas do Rio.

Dentre as iniciativas do plano, o Programa de Saneamento Ambiental dos Municípios do Entorno da Baía da Guanabara (PSAM) pode ser considerado seu carro-chefe. Coordenado pela Secretaria de Estado do Ambiente (SEA), o PSAM prevê a aplicação de cerca de R$ 1,3 bilhão, até 2016, em obras de esgotamento sanitário e em projetos de saneamento nos municípios do entorno da baía de Guanabara. No que tange ao tratamento de esgoto, a meta é passar tal tratamento de 40% para 60%.

No apoio às políticas municipais de saneamento, a unidade executora do PSAM contratou em 2012 consultorias técnicas para apoiar a realização dos planos municipais de saneamento básico (PMSB) de onze municípios localizados no entorno da baía. Os PMSBs têm como objetivo dotar os municípios de instrumentos e mecanismos que permitam a implantação de ações articuladas, duradouras e e□cientes para a universalização do acesso aos serviços de saneamento básico, com metas de□nidas em processo participativo, como determina a Política Nacional de Saneamento Básico (Lei nº 11.445/2007).

Estas medidas mostram a preocupação em corrigir falhas do PDBG, buscando: uma maior integração às ações de saneamento nas diferentes esferas de governo; melhor concepção dos projetos para evitar aditamentos nos contrato; e maior ênfase no processo participativo para incentivar o controle social. Deve ser destacada ainda a maior participação do setor privado nos investimentos, com a assinatura do contrato de concessão dos serviços de coleta e tratamento do esgoto da Área de Planejamento 5 do município do Rio de Janeiro, que inclui 21 bairros da zona oeste da cidade. A concessão do serviço de esgoto ao setor privado constitui uma alternativa à restrita capacidade de investimento das companhias públicas.

Apesar destes avanços, experiências internacionais bem-sucedidas de despoluição, tais como os casos da baía de Chasepeake, nos Estados Unidos, e da foz do Tejo, em Portugal, mostram que o sucesso dos programas reside mais no modelo de entidade e da sua governança do que na existência de recursos humanos e □nanceiros para sua execução. De fato, a complexidade das intervenções exige um alto grau de integração de esforços das esferas municipais e estaduais, bem como de outras entidades atuantes na bacia. Uma vez que a recuperação da baía envolve ações de saneamento municipal e a revitalização dos rios da bacia hidrográ□ca, não é possível pensar-se em um conjunto integrado de ações sem a efetiva participação dos municípios e do Comitê de Bacia Hidrográ□ca da Baía de Guanabara na estrutura de governança do programa. Os modelos atuais de cooperação interfederativa, mesmo com o recente esforço do PSAM para tentar coordenar as ações entre estados e municípios, não apresentariam a □exibilidade necessária para a implementação do conjunto de ações integradas. Neste contexto, os modelos de governança em múltiplos níveis surgem como uma possível solução.

Em recente artigo,[2] Israel Klabin, Jerson Kelman e José Luis Álqueres defendem um modelo de gestão baseado em um consórcio público interfederativo, nos moldes da Autoridade Pública Olímpica (APO). A APO é uma autarquia em regime especial, integrando a administração indireta de cada ente consorciado, cujo objetivo é coordenar a participação da União, do estado do Rio de Janeiro e do município do Rio de Janeiro na preparação e na realização dos Jogos Olímpicos de 2016. Em caráter excepcional, a APO pode assumir o planejamento e a execução de obras ou de serviços sob a responsabilidade dos entes consorciados, desde que a medida se justifique para a adimplência das obrigações contraídas perante o COI. A APO também possui competência para fazer licitações e contratações, e celebrar convênios caso seja imprescindível para o cumprimento das obrigações.

De fato, a instituição de uma Autoridade Pública da Baía de Guanabara (APBG) com um modelo de gestão semelhante à APO traz algumas vantagens. A autonomia para gerir obras sob a responsabilidade dos entes consorciados, caso estes não estejam respeitando os prazos e as metas do PSAM (ou outras metas pactuadas entre os entes consorciados), representaria uma blindagem contra as ameaças de descontinuidade decorrentes dos ciclos políticos. A APBG, ao poder celebrar diretamente acordos e convênios para a captação de recursos, ficaria ainda livre das limitações de capacidade de investimento enfrentadas por governos estaduais e municipais. Por fim, ao reunir como partes consorciadas as esferas de governo estadual e municipal, bem como o comitê de bacia hidrográfica, a APBG representaria uma estrutura adequada para lidar com a gestão integrada do problema da poluição da baía de Guanabara. Assim se restabeleceria a compatilibidade entre a escala do problema ambiental e a estrutura de governança. Este modelo de governança facilitaria o diálogo entre os diferentes atores, favorecendo assim as condições para o estabelecimento de consórcios intermunicipais de gestão de resíduos sólidos ou a execução das medidas de revitalização da bacia hidrográfica da baía de Guanabara em consonância com as ações de saneamento de competência de estados e municípios.

Por outro lado, consórcios interfederativos também apresentam desafios. Em primeiro lugar, trabalhos recentes de geógrafos ressaltam a questão da produção social da escala e seu impacto na distribuição de poder (Herod e Wright, 2002; Sheppard e Mcmaster, 2004; Keil e Mahon, 2008). O estabelecimento de novas escalas espaciais leva a uma reconfiguração da autoridade, com alguns atores ganhando e outros perdendo influência. Os conflitos decorrentes desta redistribuição de poder podem gerar instabilidades no modelo de governança dos consórcios interfederativos.

Outro ponto importante diz respeito à participação social. A estrutura organizacional da APO deu pouco espaço ao protagonismo da sociedade civil, cuja representação no Conselho de Governança resume-se a um único representante (de um total de nove). Este representante é indicado pelo Conselho Público Olímpico, composto apenas pelos Poderes Executivos dos entes consorciados. O projeto de despoluição da baía de Guanabara, para ter sucesso, precisa dar maior peso à transparência e aos mecanismos de participação no sentido de garantir o engajamento da sociedade.

Em suma, um plano de despoluição da baía de Guanabara bem-sucedido exige uma mudança no seu modelo de governança, capaz de assegurar a integração interfederativa das ações, a independência político-financeira do programa e um processo participativo. É hora de pensar em arranjos institucionais mais adequados à escala dos problemas ambientais da baía de Guanabara. Caso contrário, continuaremos nadando em águas turvas, como nos últimos vinte anos.

2. É preciso virar o jogo na despoluição da baía, *O Globo*, 2 fev.2013.

REFERÊNCIAS

BITTENCOURT, A. L. C. et al. Auditoria operacional no Programa de Despoluição da Baía de Guanabara. In: SIMPÓSIO DE AUDITORIA DE OBRAS PÚBLICA, 11., 2006, Foz de Iguaçu, Paraná. Anais... Foz de Iguaçu: IBRAOP, 2006.

BVRIO – BOLSA VERDE DO RIO DE JANEIRO; FUNBIO – FUNDO BRASILEIRO PARA A BIODIVERSIDADE. Sistemas de cotas negociáveis e o controle de e□uentes industriais na baía de Guanabara. Rio de Janeiro: BVRio; Funbio, abr. 2013. 100 p.

HEROD, A.; WRIGHT, M. Geographies of power: placing scale. Oxford: Oxford University Press, 2002.

HOOGHE, L.; MARKS, G. Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance. American political sciene review, v. 97, n. 2, p. 233-243, 2003.

INGRAM, H. Beyond universal remedies for good water governance: a political and contextual approach. Davis: Division of Agriculture and Natural Resources, University of California, 2008.

KEIL, R.; MAHON, R. (Ed.). Leviathan undone? Towards a political economy of scale. Vancouver: UBC Press, 2008.

MOSS, T. Solving problems of □t at the expense of problems of interplay? The spatial reorganization of water management following the EU water framework directive. In: BREIT, H. et al. (Ed.). How institutions change: perspectives on social learning in global and local environmental contexts. Opladen: Leske + Budrich, 2003. p. 85-121.

PELLIZONNI, L. Uncertainty and participatory democracy. Environmental values, v. 12, n. 2, p. 195-224, 2003.

SHEPPARD, E.; MCMASTER, R. B. Scale and geography inquiry: nature, society and method. Oxford: Oxford University Press, 2004.

YEARLEY, S. et al. Participatory modelling and the local governance of politics of UK air pollution: a three-city case study. Environmental values, v. 12, n. 2, p.247-262, 2003.

YOUNG, O. R. The institutional dimensions of environmental change: □t, interplay, and scale. Cumberland: MIT Press, 2002.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BENZ, A. Governance in mehrebenensystemen. In: SCHUPPERT, G. F. Governance-forschung: vergewisserung uber stand und entwicklungslinien. Baden-Baden: Nomos, 2006. p. 95-125.

CEPERJ – FUNDAÇÃO CENTRO ESTADUAL DE ESTATÍSTICAS, PESQUISAS E FORMAÇÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS DO RIO DE JANEIRO. Anuário estatístico do estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2009. (CD-ROM).

desenvolvimento e risco: crítica do conceito de sociedade de risco

Roberto Passos Nogueira*

1 INTRODUÇÃO

Formulado originalmente por Ulrich Beck, há cerca de duas décadas, o conceito de sociedade de risco obteve grande evidência em diversas áreas de políticas públicas. Segundo o sociólogo alemão, a modernidade contemporânea está marcada por problemas e con□itos distributivos de riqueza que se embaralham com os problemas e os con□itos que emergem da produção, da de□nição e da distribuição de riscos técnico-cientí□cos. O livro pioneiro de Beck inicia-se com a a□rmação de que há um nexo claro entre processo de modernização e produção social de riscos nas sociedades de escassez: a produção social de riqueza está sistematicamente acompanhada pela produção social de riscos (Beck,1992, p. 19). Portanto, o bem-estar e a riqueza material que se objetivam criar por meio de políticas desenvolvimentistas estão ameaçados pelo contrapeso dos riscos gerados pelas forças produtivas mais avançadas.

Este artigo realiza uma breve revisão do tema e, inspirado nas ideias de Karl Polanyi, defende a posição de que, desde seu nascedouro, a modernidade capitalista é caracterizável como uma sociedade de risco. A produção capitalista dá origem a uma in□nidade de riscos, na medida em que o mercado se propõe a ser sempre um espaço social autorregulado e, por uma questão ideológica, põe-se em contínuo confronto com a intervenção reguladora do Estado. Contudo, como comprova a revisão histórica cuidadosamente empreendida por Polanyi (1957), sem as medidas regulatórias ditadas pelo Estado, o mercado jamais conseguiria se instalar e subsistir tal como se conhece.

De sua parte, o mercado quer sempre estar seguro de seus próprios riscos, mediante seus próprios cálculos, e com a proteção que venha a conceber contra tais riscos. Usando a expressão famosa de Polanyi, para que o homem escape aos moinhos satânicos armados pelo mercado, o Estado e as instituições democráticas tiveram que construir regras e sistemas de proteção em defesa do trabalhador, do consumidor e do ambiente. Em conexão com os fenômenos da modernização geradora de riscos e com os correspondentes dispositivos de proteção social, os campos de políticas públicas de meio ambiente e de saúde serão aqui analisados sucintamente.

2 POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO, RISCOS E A QUESTÃO ECOLÓGICA

Segundo Beck (1992), uma preocupação constante dos formuladores de políticas de desenvolvimento é fazer com que o reconhecimento dos riscos tecnológicos crescentes não se constitua em empecilho ao processo de modernização. As políticas públicas nas sociedades em desenvolvimento buscam gerar margens de consenso para a aceitabilidade dos riscos, deixando claro para os cidadãos que as autoridades estão realizando os esforços necessários para que tais riscos sejam prevenidos, minimizados ou canalizados para resultados diferentes.

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

A modernização predominante no século XIX estava preocupada em tornar os produtos naturais mais úteis ou em criar máquinas com maior capacidade de produção, enquanto a modernização atual dá-se com consciência dos resultados adversos das novas tecnologias. Coincidindo com o ponto de vista já expresso anteriormente por Giddens (1991), de que a modernidade tardia caracteriza-se por um alto grau de re□exividade pessoal e institucional (pelo lado dos dispositivos sociais e estatais), Beck et al. (1994) a□rmam que o processo de modernização torna-se por si um objeto de constante debate político.

O conceito de risco é considerado, nesse sentido, como intimamente associado à modernização re□exiva. Em oposição aos antigos perigos, os riscos são consequências que se relacionam com as polêmicas acerca das forças ameaçadoras da modernização e, por isso mesmo, politicamente re□exivos (Beck,1992, p. 21). Portanto, para Beck, os riscos não constituem condições objetivas ou ontológicas, mas apenas ponteiros dirigidos a relações sociais e institucionais ameaçadoras, que se originam a partir do próprio fenômeno da re□exividade. Em dimensão planetária, a re□exividade associada aos riscos tecnológicos acaba por promover a dúvida sistemática acerca da constituição e do alcance dos projetos sociais de modernização da economia e da sociedade, especialmente em relação às questões de meio ambiente e de saúde.

Contudo, o pensamento da militância ecológica está longe de concordar com a interpretação de Beck. Acselrad (2002), resumindo a opinião de diversos autores da área, argumenta que a teoria de Beck trata genericamente dos riscos da produção social, mas jamais o faz em referência ao mercado capitalista, que é o responsável pela propagação deste estilo arriscado de desenvolvimento tecnológico e econômico.

Em outras palavras, os riscos detectados pela re□exividade moderna são entendidos por Beck de modo abstrato, como parte constitutiva de uma suposta tecnoeconomia. Beck ignora que o capitalismo é um gerador sistêmico de riscos. Em consequência, a discussão em abstrato dos riscos não atenta para a necessidade de conter e controlar a operação dos mercados e dos grandes empreendimentos capitalistas. O mundo social descrito por Beck carece de um princípio organizador capaz de explicar, por exemplo, os motivos de ânsia de lucro que conduzem às escolhas tecnológicas mais arriscadas, em vez de às mais seguras. A crítica de Beck limita-se a atribuir a produção social dos riscos à racionalidade tecnológica da modernidade contemporânea, jamais pondo em evidência a racionalidade econômica do capital, que é o foco mobilizador de grande parte dos riscos ambientais.

Acselrad (2002) conclui a□rmando que há clara desigualdade social na exposição aos riscos ambientais pelo conjunto da população, algo que extrapola a racionalidade abstrata das tecnologias, e que tem de ser entendido como resultado de uma injustiça social persistente. Esta é a tese central de um importante ramo da militância ecológica, a que pertence Acselrad, o movimento de justiça ambiental, surgido nos Estados Unidos em 1991, cuja orientação é representada no Brasil pela Rede Brasileira de Justiça Ambiental.

Esse autor descreve a situação atual de busca de solução dos con□itos ambientais envolvendo duas correntes contrapostas: a modernização ecológica e a justiça ambiental, as quais correspondem a dois modelos contrapostos de ação estratégica. A primeira linha busca realizar uma revolução de e□ciência, para economizar o planeta, chegando ao ponto de dar preço àquilo que não admite preço, de modo a manter o ritmo de progresso técnico com base num consenso político-econômico entre

os governantes e os produtores. A segunda linha busca denunciar e superar a distribuição desigual dos benefícios e danos ambientais, "considerando que a injustiça social e a degradação ambiental têm a mesma raiz" (Acselrad, 2010, p. 109).

3 A REGULAÇÃO DO MERCADO E O CONTROLE DA ATUAL EPIDEMIA DE DOENÇAS CRÔNICAS NÃO TRANSMISSÍVEIS

Em seu famoso livro sobre a grande transformação econômica que deu origem à sociedade moderna, Karl Polanyi enfatiza o quanto a humanidade foi bene□ciada pela superação gradual do mito liberal segundo o qual a terra, a moeda e o trabalho representam três tipos distintos de mercadorias. Todos estes três fundamentos da economia capitalista, porém, tornaram-se disponíveis ao capital pela ação direta ou indireta do Estado. A economia capitalista tem uma formação e uma sustentação de natureza política, que é mais ou menos ocultada aos olhos do público por questões ideológicas. O □m das crenças e das práticas do liberalismo de mercado poderia demarcar o início de uma era de liberdade real sem precedentes: "a regulação e o controle podem alcançar a liberdade não somente para a minoria, mas para todos" (Polanyi, 1957, p. 256, tradução nossa).

No campo das políticas de saúde, as reformas que, ao longo do século XIX, reduziram a jornada de trabalho e introduziram requisitos de salubridade em relação ao ambiente e ao processo de trabalho nas indústrias tiveram um grande impacto no aumento da expectativa de vida da população. No século XX, surgem as instituições de seguridade social, que se dirigem ao conjunto de riscos sociais associados à trajetória da vida laboral dos indivíduos, incluindo a condição de desemprego. Por sua vez, a regulação industrial obteve impactos adicionais sobre a saúde e a qualidade de vida da população mediante a imposição da segurança do consumo de alimentos industrializados e da melhoria de qualidade de inúmeros produtos industriais e, em décadas recentes, voltou sua preocupação para a segurança dos veículos automotores.

No século XXI, a regulação do risco sanitário associado com bens de consumo direto tem objetivos distintos, que não se referem à mudança de suas propriedades, mas à diminuição ou à cessação da produção e da comercialização de certos produtos. O tabaco, o álcool, os refrigerantes e os alimentos excessivamente processados estão associados aos estilos de vida não saudáveis e constituem produtos que favorecem consideravelmente a propagação da epidemia global de doenças crônicas não transmissíveis, abrangendo o câncer, a doença coronariana e o diabetes.

A regulação dos mercados de produtos não saudáveis apresenta enormes desa□os para as políticas públicas. Em recente encontro sobre promoção da saúde em Helsinque, capital da Finlândia, a diretora-geral da Organização Mundial da Saúde (OMS), Margaret Chan, declarou de forma notavelmente corajosa:

> Os esforços para prevenir as doenças não transmissíveis vão contra os interesses comerciais de operadores econômicos poderosos. Em minha opinião, este é um dos maiores desa□os enfrentados pela promoção da saúde. (...) Todas estas indústrias temem a regulamentação e protegem-se usando as mesmas táticas. As pesquisas têm documentado muito bem tais táticas. Incluem alianças políticas, lobbies, promessas de autorregulação, processos judiciais, bem como pesquisas □nanciadas pela indústria, que confundem as provas e deixam o público em dúvida.

> As táticas abrangem, igualmente, presentes, doações e contribuições para causas nobres, que projetam estas indústrias como cidadãos corporativos respeitáveis, aos olhos dos políticos e do público. Incluem argumentos que atribuem a responsabilidade pelos danos à saúde aos indivíduos e retratam as ações do governo como uma interferência nas liberdades pessoais e de livre escolha. Esta é uma oposição formidável. O poder de mercado prontamente se traduz em poder político (WHO, 2013, tradução nossa).

O que ressalta de modo especial nessa importante declaração pública da OMS é que a política global de saúde atualmente inclina-se a deixar de lado a tendência de atribuir unicamente aos indivíduos a responsabilidade pela cessação do consumo de mercadorias potencialmente nocivas à saúde, entre as quais os produtos derivados do tabaco têm grande proeminência. Não bastam, por exemplo, as campanhas publicitárias de combate ao fumo, que apelam à decisão do fumante ou o intimidam de algum modo. Não cabe, tampouco, o recurso ao uso de sucedâneos que perpetuam o hábito tabagista, tais como os cigarros eletrônicos. A estratégia de regulação proposta atualmente vai em direção à limitação drástica do espaço de mercado concedido tradicionalmente à produção, à venda e à propaganda deste tipo de produto.

Pode-se afirmar que, hoje, é sentida pelos estudiosos dessa área a urgência de mudança dos métodos usuais de combate aos fatores de risco das doenças crônicas. Há necessidade de ações ousadas e, algumas vezes, polêmicas, por parte das autoridades de Estado.

Esse tipo de política regulatória enfrenta desafios devido à fácil mobilidade da indústria no âmbito da globalização dos mercados. Por exemplo, à medida que as políticas regulatórias alcançam sucesso nos países mais desenvolvidos do planeta, as indústrias da área tendem a deslocar seu foco e sede de produção para os países em desenvolvimento. Sabe-se, por exemplo, que a indústria transnacional do tabaco atualmente mantém suas expectativas de ampliação de vendas voltadas para o populoso Leste Asiático e, especialmente, para a China, onde a população masculina é constituída de cerca de 50% de fumantes.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As opções enfrentadas pelas políticas de regulação dos mercados de produtos potencialmente danosos à saúde são muito parecidas e confluem com as políticas de regulação do agronegócio e da ocupação produtiva do meio ambiente em geral. As questões do bem-estar no plano ecológico estão sempre mescladas com as questões da saúde pública, como é bem ilustrado pelo problema do uso generalizado e indiscriminado de agrotóxicos para aumento da produtividade agrícola. Em ambos os casos, o do meio ambiente e o da saúde, fica patente que a regulação do mercado é um modo de criação de liberdade e não de sua destruição, como Polanyi afirmava incansavelmente.

Fica evidente, igualmente, que a produção social de riscos existe desde os primeiros momentos da moderna produção capitalista. Cabe afirmar, portanto, que a regulação estatal dos riscos gerados pelo mercado capitalista impôs-se desde cedo, e cada vez mais vem ampliando sua escala e a variedade de seus objetivos de proteção social, muitas vezes como resposta aos movimentos da sociedade civil organizada.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, H. Justiça ambiental e construção social do risco. Desenvolvimento e meio ambiente, n. 5, p. 49-60, jan./jun. 2002.

_____. Ambientalização das lutas sociais – o caso do movimento por justiça ambiental. Estudos avançados, v. 24, n. 68, 2010.

BECK, U. Risk society, towards a new modernity. London: Sage, 1992.

BECK, U. et al. Re□exive modernization: politics, tradition and aesthetics in the modern social order. Stanford, United States: Stanford University Press, 1994.

GIDDENS, A. Modernity and self-identity, self and society in the late modern age. Stanford, United States: Stanford University Press, 1991.

POLANYI, H. The great transformation, the political and economic origins of four time. Boston: Beacon Press, 1957.

WHO – WORLD HEALTH ORGANIZATION. Opening address by director-general Margaret Chan. In: GLOBAL CONFERENCE ON HEALTH PROMOTION, 8. Helsinki: WHO, 10 June 2013. Disponível em: <http://www.who.int/dg/speeches/2013/health_promotion_20130610/en/>. Acesso em: 9 jan. 2014.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BECK, U. Ecological enlightment, essays on the politics of the risk society. New Jersey: Humanities Press, 1995.

Notas de Pesquisa

Rotatividade nos Cargos de Confiança da Administração Federal Brasileira (1999-2012) – Resultados Preliminares

Felix Garcia Lopez*
Maurício Bugarin**
Karina Bugarin***

1 INTRODUÇÃO

A ocupação dos cargos de confiança é um aspecto importante, mas pouco explorado nas análises sobre o sistema político e administrativo brasileiro. Esta importância decorre da centralidade que as nomeações assumem para o processo de formação e gerência das coalizões de governo, bem como porque os nomeados são responsáveis por desenhar e implementar parte expressiva das políticas públicas do país.[1]

Nosso objetivo, aqui, é apresentar resultados preliminares de pesquisa sobre a ocupação e rotatividade dos cargos de direção e assessoramento superior (DAS), por áreas de governo e níveis hierárquicos dos cargos, em um período que recobre treze anos (1999-2012): do segundo governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) ao segundo ano do governo Rousseff.[2]

2 METODOLOGIA, BASE DE DADOS E CRITÉRIOS DE MENSURAÇÃO DA ROTATIVIDADE

A base de dados utilizada inclui a situação funcional detalhada de cada funcionário que estava ou esteve ocupando cargo de DAS em cada ano, de 1999 a 2012.[3] Os dados correspondem à situação funcional em dezembro do respectivo ano e foram extraídos da base que gerencia informações sobre o funcionalismo público federal, o Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape). A partir desta base foram calculados, para cada ano, os quantitativos de funcionários que ocupavam cargo de DAS (variável EMP, para empregados) no ano anterior e mantiveram a mesma situação funcional (INA, para inalterada), que tiveram promoção ou rebaixamento de DAS (ALT, para

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

** Professor do Departamento de Economia da Universidade de Brasília (UnB).

*** Assessora da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR).

1. O que há de específico nas nomeações – e demissões – de confiança é o caráter discricionário da escolha. O vínculo entre superior e subordinado decorre de compromissos de lealdade fundados na reciprocidade pessoal ou política (Grindle, 2012). As motivações de uma nomeação podem resultar de constelações de interesses bastante diversas, que só empiricamente podem ser mais bem conhecidas. Sendo concebida como uma forma de recrutamento não há, neste texto, qualquer inferência sobre a competência ou desempenho dos nomeados, em particular quando tratamos das nomeações de funcionários oriundos de dentro e de fora do serviço público.

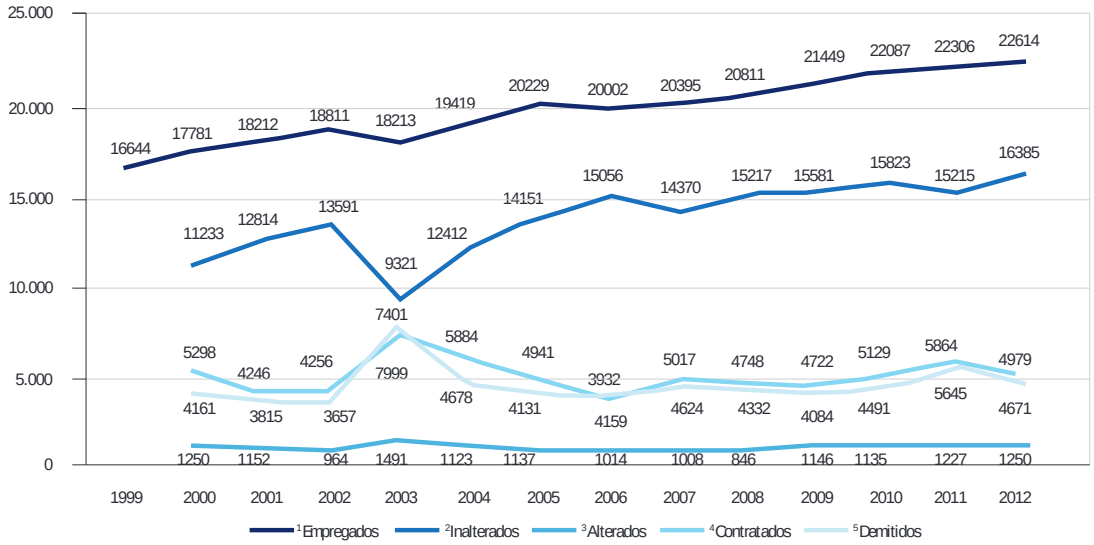
2. Segundo a Secretaria de Gestão Pública (SEGEP) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), responsável por gerir a base Siape, 1999 é o primeiro ano em que há disponibilidade de confiáveis sobre quadro de pessoal da administração pública federal. Apesar de haver informações para alguns anos anteriores, elas não são seguras. Aproveitamos para agradecer a colaboração dos servidores da SEGEP/MPOG Edi Maciel, Paulo Caserta Vasconcellos, Glória Nunes e Márcio Silva.

3. Os cargos de direção e assessoramento superiores (DAS) dividem-se em duas categorias: cargo de direção superior (DAS 101) e cargo de assessoramento superior (DAS 102). Ambas se estruturam em seis níveis hierárquicos (DAS 1 a 6). Nossos dados tratam exclusivamente dos cargos DAS, em todos os seus níveis hierárquicos.

alterada), que foram demitidos (DEM, para demitidos) e, finalmente, aqueles que foram contratados no ano corrente (CON, para contratados).

O gráfico 1 apresenta os valores calculados dessas variáveis no caso do Executivo federal, em termos absolutos. Nota-se o crescimento de 36% do número de cargos de DAS, ao longo da série analisada. No grupo de DAS 4 a 6, houve o aumento mais expressivo, da ordem de 80%. O crescimento do número de cargos de DAS 1 a 3 foi de 27%.

GRÁFICO 1
Evolução da ocupação de DAS no Executivo federal (1999-2012)



Fonte: Siape.

Elaboração dos autores.

Notas: [1]Total de funcionários ocupando cargo de DAS.

[2]Total de funcionários ocupando cargo de DAS que tiveram sua função inalterada em relação ao ano anterior.

[3]Total de funcionários ocupando cargo de DAS que tiveram sua função alterada em relação ao ano anterior, tendo sido promovidos ou rebaixados.

[4]Total de funcionários contratados no ano para ocupar cargo de DAS.

[5]Total de funcionários que ocupavam cargo de DAS mas foram demitidos no ano.

Quanto ao conceito de rotatividade (turnover), a área de recursos humanos o define como a relação entre o número de funcionários demitidos e o número de funcionários contratados. Ou seja, é um indicador da taxa de substituição de trabalhadores antigos por novos em um determinado período de tempo. Mas há diferentes formas de se calcular essa taxa. Tomando em conta as definições existentes de rotatividade utilizou-se uma abordagem conceitual baseada na permanência (ROT3), que considera que ela deve ser definida em função de todas as alterações de cargos ocorridas no ano, isto é, deve-se subtrair de 100% apenas o percentual de funcionários que não sofreram qualquer alteração em seus contratos. Pode-se então definir o conceito de rotatividade utilizado neste trabalho conforme a equação 1:

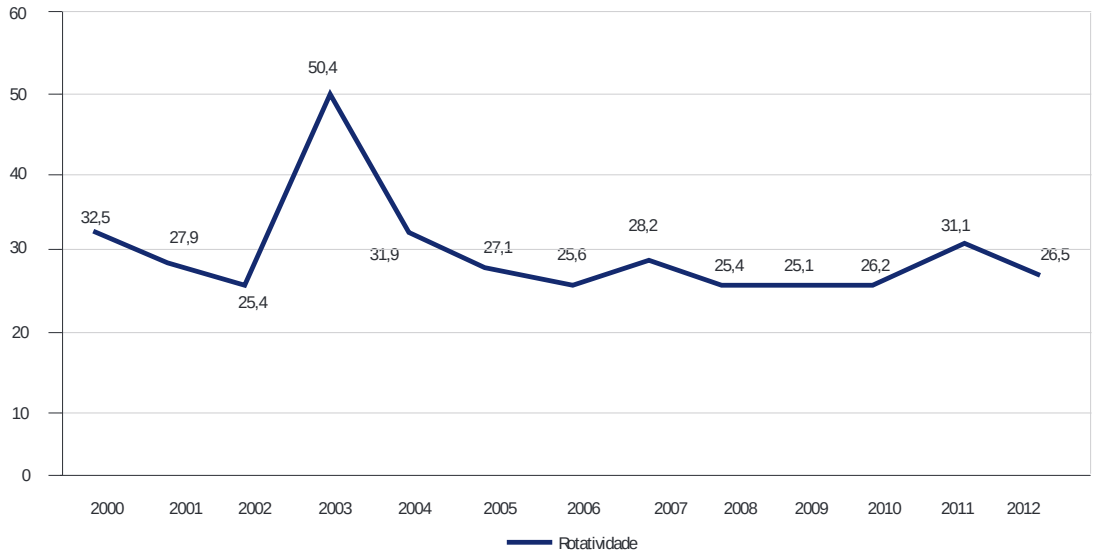
$$\text{Rotatividade}_{3it} = \frac{\text{Total}_{it-1} - \text{Inalterados}_{it}}{\text{Total}_{it-1}} \qquad (1)$$

Vale notar que neste critério não há variação em função de novas contratações que resultem em ampliação do número de DAS. Afinal, se houve muita contratação em um ministério, pelo fato de ter-se criado um novo órgão, por exemplo, não seria apropriado incluir essa contratação como rotatividade.

3 ROTATIVIDADE GERAL E POR NÍVEL HIERÁRQUICO

O gráfico 2 apresenta a rotatividade geral nos cargos de confiança do Executivo federal de 2000 a 2012 utilizando o critério apresentado. No primeiro ano do governo Lula – que é também o início da gestão petista na administração federal –, a rotatividade chegou a 50%. No primeiro ano de seu segundo mandato, foi de 28%, e 31% no primeiro ano de mandato da presidente Rousseff. A maior taxa anual foi observada precisamente no primeiro ano do governo Lula, enquanto a mais baixa ocorreu no penúltimo ano de seu governo. A média no período foi de aproximadamente 30%, enquanto o desvio-padrão foi de quase 7%. O índice mais alto observado no ano de 2003 indica um governo partidário, se por isso entende-se que as nomeações dos quadros que ocupam os cargos resultaram principalmente da mudança partidária no comando do Poder Executivo e dos ministérios.[4] Pode-se observar que também no primeiro ano do governo Rousseff há elevação, ainda que menos expressiva, em relação à média do segundo mandato Lula. Parece que a mudança de presidente sem alteração do partido modera o grau de rotatividade – tomando-se como único parâmetro comparativo possível os anos de 2003 e 2011.

GRÁFICO 2
Variação anual das taxas de rotatividade dos cargos de DAS (2000-2012)
(Em %)

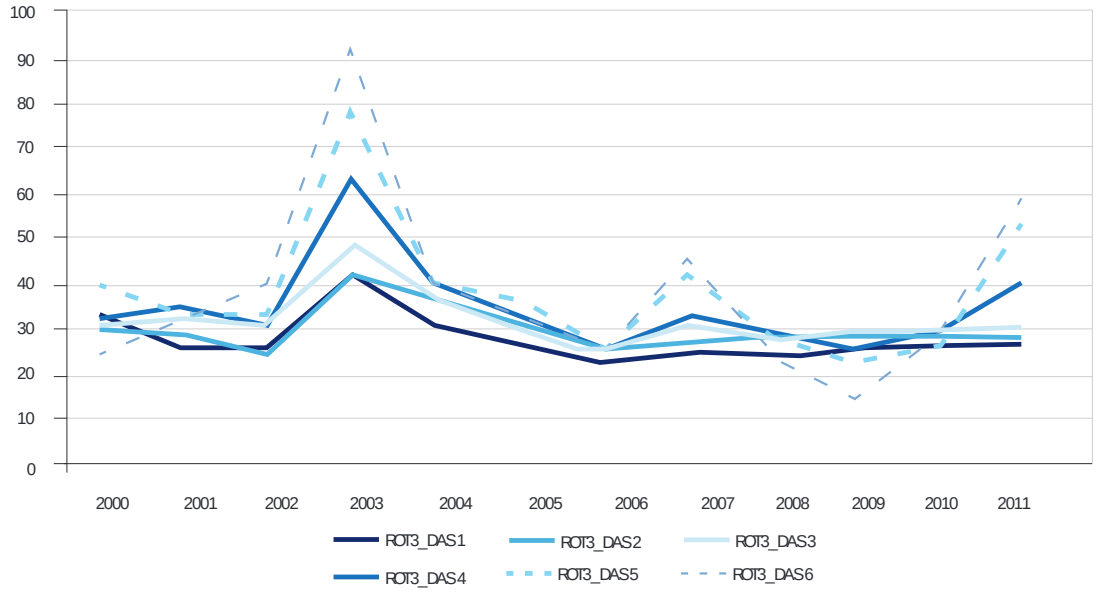


Fonte: Siape.
Elaboração dos autores.

4. Esta evidência é corroborada quando se analisam as taxas de rotatividade de cargos de DAS em ministérios nos quais houve mudança partidária no comando da pasta (Lopez, Bugarin e Bugarin, 2013).

Há diferenças nas taxas de rotatividade, por nível de DAS? O gráfico 3 mostra que sim, e que elas são significativas. Os primeiros anos de mandato – 2003, 2007 e 2011 – apresentam diferenças ainda mais nítidas nas taxas de rotatividade conforme o nível de DAS. Observa-se que as mudanças mais acentuadas, em início de mandato, têm forte correlação com o nível hierárquico do cargo. Nota-se, por exemplo, que a rotatividade foi quase total, atingindo o impressionante valor de 91,5% no primeiro ano do governo Lula, para os cargos de DAS 6. Curiosamente, parece haver uma inversão no penúltimo ano do segundo mandato do governo Lula, em que a rotatividade em DAS 5 e 6 foi menor que em DAS 1 e 2. Vale também notar que essa variância aumenta quase monotonicamente quando se vai de DAS 1 a DAS 6, sendo o desvio-padrão igual a 5,4 para a rotatividade nos cargos de DAS 1; 7,25, nos cargos de DAS 2; 6,12, nos cargos de DAS 3; 10, nos cargos de DAS 4; 15,5, nos cargos de DAS 5; e, finalmente, impressionantes 19,73 nos cargos de DAS 6.

GRÁFICO 3
Rotatividade dos cargos de DAS, por nível hierárquico (2000-2011)
(Em %)



Fonte: Siape.
Elaboração dos autores.

4 ROTATIVIDADE POR ORIGEM ADMINISTRATIVA E ÓRGÃOS GOVERNAMENTAIS

A relevância atribuída à discussão sobre rotatividade nos cargos resulta, em parte, de concepções distintas sobre vícios e virtudes decorrentes do exercício dos cargos de direção e assessoramento por

servidores oriundos do setor privado ou público (em particular aqueles que integram as carreiras burocráticas dos respectivos órgãos).[5]

Por um lado, alega-se que o recrutamento interno confere maior expertise e capacidade de planejamento do ciclo das policies (Lewis, 2008, 2009, 2011), além de menores incentivos para corrupção (Meneguin e Bugarin, 2012). Por outro lado, pode-se alegar ser a seleção externa responsável por renovar práticas administrativas, reduzir a ineficiência e fomentar inovação no setor público (Pacheco, 2010, 2011; Moranto, 1998).

O gráfico 4 apresenta a distribuição no tempo das taxas de rotatividade para nomeados oriundos de dentro e de fora das carreiras do serviço público[6] e indica uma diferença expressiva entre as duas taxas – mais de 10% – somente para o ano de 2003. Por ser o ano de mudança partidária no comando do Executivo federal, a diferença parece expressar de forma mais clara o efeito desta variável sobre as mudanças nos cargos de livre provimento. A diferença, para maior, na rotatividade dos nomeados de fora do serviço público, naquele ano – e posterior estabilidade – parece atestar tanto a esperada motivação partidária e ideológica das nomeações quanto, sobretudo, a maior força dessas nomeações incidindo sobre os ocupantes de DAS de fora das carreiras do serviço público. Em outros termos, os dados indicam de forma mais clara a natureza política da escolha dos superiores hierárquicos.

A seguir, apresenta-se a variação na rotatividade em diferentes grupos de ministérios, novamente com a intenção de esboçar o quadro geral das mudanças, agora entre setores de governo.

Teoricamente, deve-se esperar variação nas taxas de rotatividade dos cargos em função da natureza das políticas públicas. Afinal, há setores do governo que exigem conhecimento técnico e saberes mais específicos, demandam maior estabilidade nas rotinas além de outros fatores, que não foram discutidos neste texto.[7]

Foi analisada a rotatividade para DAS 4 a 6, em três ministérios de natureza mais econômica: Fazenda (MF), Planejamento (MPOG) e Comércio Exterior (MDIC) e três de áreas sociais típicas: Saúde (MS), Educação (MEC) e Cultura (MinC). As variações seguem movimentos similares aos já identificados: forte mudança no primeiro ano do governo Lula, cuja intensidade só é rivalizada, mas menor, no primeiro ano do governo Rousseff. Ao comparar as variações entre esses dois grupos, verifica-se maior rotatividade nestes últimos. O movimento de variação é o mesmo, mas com intensidade maior para os ministérios da área social.[8]

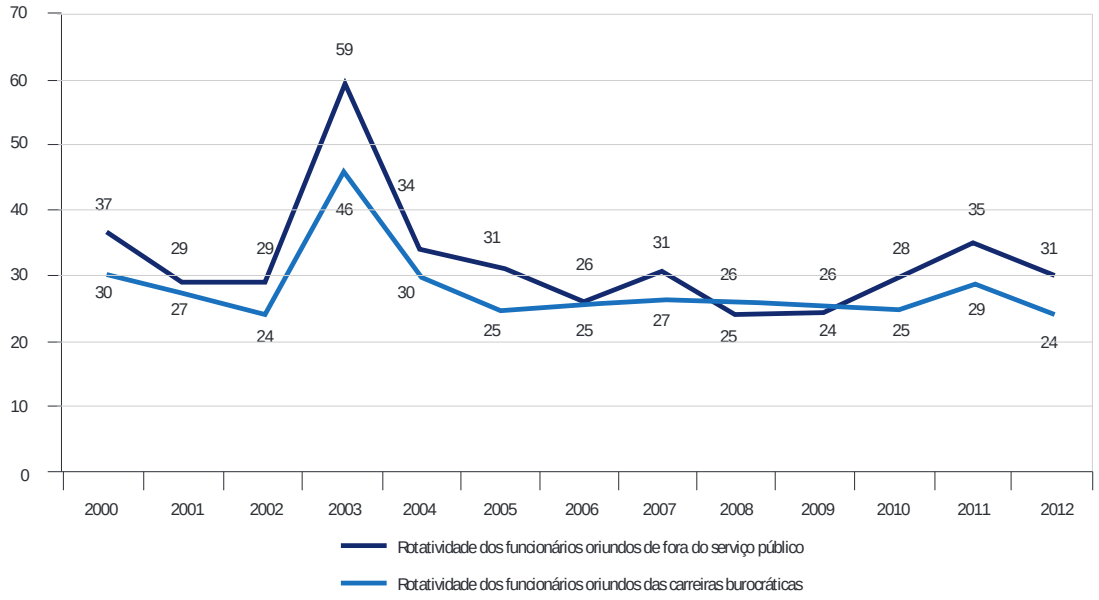
5. A esse respeito, é pertinente relembrar que, a Constituinte – no Decreto nº 2.407/1987 – e, posteriormente, a Constituição Federal (CF) de 1988 tinham por objetivo reduzir radicalmente o sistema de provimento por meio de "cargos em comissão" baseados nas indicações "de confiança", que deveriam ser quase integralmente substituídos por funções destinadas aos servidores das diferentes carreiras burocráticas. As funções de confiança deveriam ir se restringindo a "cargos de natureza especial, chefes de gabinete e alguns assessores diretos". A ideia, contudo, não ganhou espaço na administração federal, especialmente por veto do Congresso Nacional (Graef, 2008, 2010).

6. Conforme os dados do Siape, servidores de carreira incluem "servidores ativos ou inativos, oriundos de órgão ou entidade de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, suas empresas públicas e sociedades de economia mista, ocupante de cargo ou emprego permanente, inclusive militar das Forças Armadas, agregado ou inativo e o militar do Distrito Federal" (*Boletim Estatístico de Pessoal*, 2013, p. 175).

7. É possível também que a rotatividade varie em função da combinação de outras propriedades dos órgãos governamentais, tais como maior ou menor oferta de funcionários de carreira, grau de institucionalização do órgão ou da política e outros atributos.

8. Vale observar que, no caso do MS, parece haver um ciclo bianual na rotatividade, que se mostra mais baixa em ano eleitoral (nacional ou municipal) e mais elevada em ano pós-eleitoral, seguindo, portanto, bem de perto o ciclo das eleições.

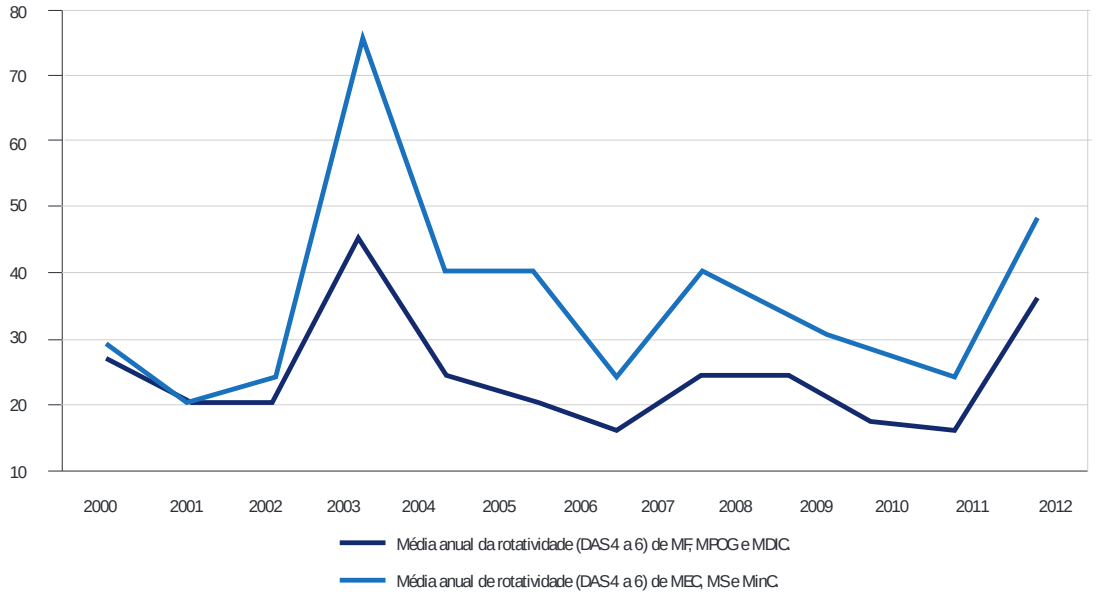
GRÁFICO 4
Rotatividade anual do total de ocupantes de cargos de DAS conforme origem administrativa (2000-2012)
(Em %)



Fonte: Siape.
Elaboração dos autores.

O gráfico 5 apresenta a evolução das rotatividades anuais médias de DAS 4 a 6 para os seis ministérios selecionados, agrupados nos dois tipos. Nele, se observa nítida diferença. As transições de governo, por serem momentos propícios à mudança, uma vez mais ressaltam com maior clareza as diferenças. Pode-se observar, em particular na transição para o governo Lula (2003), no primeiro ano de seu segundo mandato e no primeiro ano do governo Rousseff (2011), que a alternância é superior nos ministérios sociais comparada a dos ministérios da área econômica. Vale observar que parece haver uma convergência nas duas médias no final do governo FHC, para valores abaixo de 25%.

GRÁFICO 5
Rotatividade média anual dos ocupantes de DAS 4 a 6 para grupos de ministérios selecionados (2000-2011)
(Em %)



Fonte: Ipea.
Elaboração dos autores.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este breve texto apresentou os dados e principais resultados preliminares relativos à rotatividade dos cargos de livre nomeação (DAS) da administração pública federal, indicando algumas das principais variações observadas entre governos, áreas de políticas e níveis dos cargos. Os dados ajudam a avançar na compreensão do funcionamento da burocracia política do país e de algumas de suas propriedades. Com base nessas variações é possível, desde já, construir uma imagem mais adequada do processo de ocupação dos cargos de livre nomeação da administração pública federal.

Primeiro, indicou-se que a rotatividade, como esperado, tem momentos de pico, ocorridos nos primeiros anos de governo dos presidentes, aos quais, posteriormente, se seguem períodos caracterizados pela tendência de decréscimo nas taxas. Tais mudanças refletem os momentos de sucessão política e de poder típicos dos ciclos eleitorais. A maior mudança observada – na série disponível – foi precisamente a chegada do Partido dos Trabalhadores (PT) ao poder federal, que representou uma mudança de 50% nos cargos de DAS, em relação ao ano anterior. O resultado parece nos indicar a cara partidária da mudança de poder, ou seja, que mudanças de partido produzem relevantes alterações no quadro de funcionários dos cargos de DAS da administração federal (ver nota de rodapé 4).

Também verificou-se que são os cargos de maior hierarquia os mais sujeitos à rotatividade. A imagem segundo a qual os cargos inferiores, por serem menos valiosos no mercado político, são mais sujeitos à distribuição personalista e sujeitos à mudança mais intensa não é a mais adequada. Diferentes fatores objetivos contribuem para isso. O principal deles pode ser a dificuldade de se atrair

para Brasília profissionais que derivem de redes políticas pessoais, por conta dos custos econômicos dessa transferência. Soma-se a isso a natureza das funções desses cargos, que pedem atividades mais administrativas e rotineiras, voltadas para a gestão dos próprios órgãos, exigindo maior permanência dos servidores, a despeito de mudanças político-partidárias nos respectivos órgãos governamentais ou níveis superiores da burocracia política.

Identificou-se ainda que, em geral, há maior rodízio entre os ocupantes de cargos de DAS que não pertencem à carreira do serviço público. Esse resultado poderia apontar para uma melhor qualificação dos servidores de carreira, o que os manteria em seus cargos apesar das mudanças na direção do ministério em que trabalham.

Por fim, mostrou-se que há uma tendência de rotatividade menor na área econômica, se comparada à área social. Será necessário verificar de forma mais detida as razões dessa diferença, mas espera-se que elas derivem da natureza das funções – que exigem maior grau de especialidade – ou da política pública (econômica), fatores potencialmente inibidores de taxas mais altas de rotatividade.

Foi apresentada uma exploração inicial na fascinante análise da rotatividade no serviço público federal que pode ser estendida em diversas direções. Os dados estilizados encontrados permitem tecer uma série de hipóteses a respeito dos fatores que condicionam essa alternância nos cargos de DAS no país. Uma extensão natural desse trabalho é explicitar essas hipóteses e testá-las por meio de modelos econométricos, passos subsequentes desta análise.

REFERÊNCIAS

DIEESE – DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Rotatividade e flexibilidade no Mercado de trabalho**. São Paulo: Dieese, 2011.

GRAEF, Aldino. Cargos em comissão e funções de confiança: diferenças conceituais e práticas. **Respublica**, v. 7, n. 2, p. 61-72, jul. 2008.

_____. Origens e fundamentos da carreira de gestor governamental. **Respublica**, v. 9, n. 1, p. 7-24, jan. 2010.

GRINDLE, Merilee. **Jobs for the boys**: patronage and the State in comparative perspective. Cambridge: Harvard University Press, 2012.

LEWIS, David. **The politics of presidential appointments**: political control and bureaucratic performance. Princeton: Princeton University Press, 2008.

_____. Revisiting the administrative presidency: policy, patronage, and agency competence. **Presidential studies quarterly**, v. 39, 1, p. 60-73, 2009.

_____. Presidential appointments and personnel. **Annual review of political science**, v. 14, p. 47-66, 2011.

LOPEZ, Felix; BUGARIN, Maurício; BUGARIN, Karina. Partidos, facções e a ocupação dos cargos de confiança no executivo federal (1999-2011). In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 37., 2013, Águas de Lindóia, São Paulo. Anais... Águas de Lindóia: ANPOCS, 2013.

MENGUIN, Fernando; BUGARIN, Maurício. O papel das instituições nos incentivos para a gestão pública. Brasília: Senado Federal, 2012. (Texto para Discussão, n. 118).

MORANTO, Robert. Thinking the unthinkable in public administration: a case for spoils in the federal bureaucracy. Administration and Society, v. 29, n. 6, p. 623-642, Jan. 1998.

PACHECO, Regina. Profissionalização, mérito e proteção da burocracia no Brasil. In: LOUREIRO, Maria; ABRUCIO, Fernando; PACHECO, Regina. (Org.). Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI. São Paulo: Editora FGV, 2010.

_____. Critérios de nomeação para cargos de direção no setor público. Desigualdade e diversidade, n. 9, p. 21-30, jul./dez. 2011.

SEGEP – SECRETARIA DE GESTÃO PÚBLICA. Boletim estatístico de pessoal e informações organizacionais, Brasília, v. 18, n. 211, 2013.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

CHIAVENATO, Idalberto. Gestão de pessoas. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

PETERS, Guy. La politica de la burocracia. Ciudad de Mexico: Fondo de Cultura Econômica, 1999.

PETERS, Guy; PIERRE, Jon. The politicization of the civil service in comparative perspective. Londres: Routledge, 2004.

Estudos em Segurança Pública e Sistema de Justiça Criminal: A Aplicação de medidas e Penas Alternativas

Almir de Oliveira Júnior*
Rebecca Forattini Altino Machado Lemos Igreja**
Emília Juliana Ferreira***
Vítor Silva Alencar****
Talita Tatiana Dias Rampin***

1 INTRODUÇÃO

A área de segurança pública, incluindo o sistema de Justiça criminal,[1] sofre com o problema da falta de informações e dados con□áveis. O caráter fragmentado e insulado das organizações do sistema de Justiça criminal no âmbito dos estados, bem como a demarcação rígida da competência pela gestão da política nestas unidades intermediárias da Federação, di□culta que instituições e níveis de governo cooperem entre si, impedindo a articulação de conhecimentos para o aperfeiçoamento dos programas e para o aumento a governança no setor (Sapori, 2007). Com o propósito de gerar informações que sirvam para apoiar a atuação governamental no setor, o Ipea engajou-se em pesquisa solicitada pelo Departamento Penitenciário Nacional do Ministério da Justiça (Depen/MJ), por meio da Coordenação-Geral de Penas e Medidas Alternativas (CGPMA), que estabeleceu um acordo de cooperação técnica para a realização da pesquisa Política criminal alternativa à prisão.

O projeto consistiu, originalmente, em executar um estudo retrospectivo sobre o □uxo de Justiça, desde a execução penal, a última etapa deste □uxo, até o inquérito, sua primeira etapa, a □m de entender fatores que in□uenciam a aplicação ou não de penas e medidas alternativas pela Justiça criminal.

O objetivo desta nota de pesquisa é apresentar parte dos resultados do levantamento qualitativo.[2] Com a vantagem de possibilitar a abordagem mais intensiva e pormenorizada do funcionamento rotineiro do sistema de Justiça, a pesquisa qualitativa enfocou os órgãos em que se dá o desfecho do

---

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

** Professora adjunta da Universidade de Brasília (UnB).

*** Pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diest do Ipea.

**** Pesquisador do PNPD na Diest do Ipea.

1. O conceito de sistema de Justiça criminal refere-se a um complexo conjunto de organizações que exercem uma série de atividades concatenadas e sucessivas que definem o papel do Estado na consecução da ordem pública. Engloba, basicamente, as polícias, o Ministério Público (MP), a defensoria pública, o Judiciário penal e o sistema prisional.

2. A pesquisa consistiu também em uma investigação quantitativa. Foi levantada uma amostra de processos de varas criminais e juizados especiais com baixa definitiva em 2011, referente aos estados de Alagoas, Espírito Santo, Minas Gerais, Pará, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro e São Paulo e ao Distrito Federal. Os formulários para coleta de dados foram compostos por questões fechadas que abrangiam variáveis relativas ao perfil sociodemográfico do autor e informações estritamente processuais, que pudessem fornecer subsídios para a compreensão do fluxo do sistema de Justiça criminal. Contudo, os resultados da parte quantitativa ainda não foram consolidados e serão divulgados posteriormente.

processamento do fluxo da Justiça criminal, ou seja, varas e juizados criminais, varas de execução penal e centrais de penas e medidas alternativas.[3] O trabalho de campo envolveu a observação de audiências e a realização de entrevistas com magistrados e servidores destes órgãos. De forma a diversificar os casos estudados, foram selecionadas cinco Unidades da Federação (UFs) entre aquelas que tomam parte no estudo quantitativo, garantindo-se a inclusão de todas as regiões geográficas brasileiras. Em cada uma das UFs selecionadas, a capital e uma cidade do interior foram objeto de investigação, com o intuito de confrontar as duas realidades, em termos de estrutura e procedimentos, de modo a tentar compreender seu impacto sobre a implementação de penas e medidas alternativas.

A expectativa é de que os achados da pesquisa possam ajudar a esclarecer os meandros da aplicação e da execução de penas e medidas alternativas pelo sistema de Justiça, contribuindo para apontar os desafios da política nacional, especialmente no que diz respeito à ampliação do recurso às alternativas penais, de um lado, e ao aumento de sua efetividade, de outro.

2 OS JUIZADOS ESPECIAIS, AS VARAS CRIMINAIS, AS VARAS DE EXECUÇÃO E A APLICAÇÃO DAS ALTERNATIVAS PENAIS[4]

Entre os órgãos judiciais visitados nas mais diferentes localidades, os juizados foram os que apresentaram maior variedade nos procedimentos seguidos. Estas variações podem ser explicadas por vários motivos: a falta de estrutura local, a condição do juizado como adjunto a uma vara criminal, o acúmulo de processos ou as particularidades de entendimentos dos juízes responsáveis. Por conta desta variedade, não foi possível estabelecer padrões de procedimentos seguidos pelos juizados, inclusive no processamento dos casos. No entanto, esta mesma variedade demonstra a forma diversificada pela qual se interpretam e se aplicam, na prática cotidiana, os dispositivos e os procedimentos legais estabelecidos.

De modo geral, é possível entrever que ainda há resistência por parte de alguns juízes e servidores, assim como de promotores e defensores, a trabalhar em juizados. Conversas informais com estes profissionais atuantes nas varas transmitem uma impressão de que as atribuições dos juizados são menosprezadas no âmbito do sistema de Justiça criminal, o que, consequentemente, gera um desprestígio para o trabalho dos funcionários que aí estão lotados. Em algumas localidades visitadas, esta situação é interpretada como consequência de uma hierarquia que se estabelece com base no menosprezo pelos tipos penais de menor potencial ofensivo e na pouca visibilidade do papel dos juizados – e aqui considerações acerca de progressão na carreira são percebidas com descrédito, pois os juizados não ocupam um lugar de destaque nos tribunais estaduais. Alguns servidores e juízes entrevistados durante a pesquisa afirmam que os promotores de justiça, habituados a tratar de crimes mais graves, também não se interessam pelas causas de juizados e não contribuem com a transação penal.

3. Trata-se das instituições em que se dá o desfecho do processamento do fluxo da Justiça criminal, caso um processo preencha todos os requisitos legais para que seja pronunciada uma sentença, emitida pelo juiz de uma vara criminal ou pelo juiz de um juizado especial criminal. Este último possui competência para conciliação, julgamento e execução das infrações penais consideradas de menor potencial ofensivo, ou seja, aquelas cuja pena máxima cominada não seja superior a dois anos. Os demais crimes são julgados nas varas criminais, sejam comuns, sejam especializadas (por exemplo: varas especializadas em crimes contra a mulher). As varas de execução penal e as centrais de penas e medidas alternativas acompanham as penas impostas aos condenados. Existem centrais de penas e medidas alternativas criadas e mantidas pelo Poder Executivo, dependendo da localidade.

4. As penas alternativas estão incluídas em um conceito mais amplo: as alternativas penais. Esta categoria engloba uma série de substitutivos penais e medidas não privativas de liberdade. São decisões proferidas por autoridade competente, em qualquer etapa da Justiça penal, que submetem réus ou condenados a certas condições ou obrigações que não incluem a prisão. Quando se trata de uma pessoa *suspeita* ou *acusada* de um delito, pode-se aplicar uma *medida alternativa*. Quando se trata de uma pessoa *condenada* por um crime, pode-se aplicar uma *pena alternativa*. Alguns exemplos: prestação pecuniária, perda de bens e valores, prestação de serviço à comunidade ou a entidades públicas, interdição temporária de direitos e limitação de fim de semana (Jesus, 2000; Oliveira Junior e Ferreira, 2014).

A proposição de fluxo processual dos juizados prevê a possibilidade de diferentes acordos estabelecidos anteriormente à propositura da ação penal: a conciliação, a suspensão condicional do processo e a transação penal. Todos eles interrompem o processo, com base na ideia de que as partes acolhem a propositura do acordo com o entendimento de que a não continuação do processo é um benefício, pois não haverá mais discussão de mérito.

As audiências de conciliação, estritamente falando, são realizadas como passo anterior à audiência de transação penal, e conduzidas por conciliadores que podem ser servidores ou voluntários. Deve-se ressaltar que há um reconhecimento de que a conciliação possui grande capacidade de dirimir conflitos, de modo que seu uso é também justificado com o objetivo de dar baixa rápida ao processo. Pode-se dizer que as audiências de conciliação são aquelas que mais representam a ideia de acordo, pois pressupõem a presença de ambas as partes e a mútua concordância com os termos estabelecidos. Contudo, isto não implica, necessariamente, um processo de composição das partes envolvidas. Além disso, segundo alguns juízes entrevistados, há uma baixa resolutividade de conflitos por meio das conciliações nos juizados, devido, principalmente, ao não comparecimento, em juízo, de réus e vítimas. Diante desta falta de resolutividade, muitos preferem iniciar o processo já pela transação penal.

O segundo tipo de resolução, muito utilizada em juizados, anterior à continuação da ação penal, é a suspensão condicional do processo. Como observado pela equipe de pesquisa, as propostas de suspensão condicional de processo têm sido realizadas de maneira bastante automatizada. Em muitos juizados, em casos nos quais cabe a suspensão do processo, observa-se como prática de audiência convidar o réu, após este entrar na sala, a apenas assinar o documento aceitando a suspensão, sem muitas explicações, somente com o aviso de que deverá comparecer periodicamente à vara para assinar o termo de suspensão. Em geral, não lhe é realmente pedido o seu acordo.

O último tipo de resolução anterior à continuação da ação penal, talvez a mais utilizada no juizado, é a transação penal proposta pelo Ministério Público (MP). Trata-se de momento no procedimento processual penal em que, com base em uma perspectiva descriminalizadora de condutas, é facultada às partes a oportunidade de negociar os termos de aplicação de penas alternativas. Em campo, foram identificados dois modelos de propositura de transação pelo MP: a oferecida de forma escrita, juntada aos autos; e aquela oferecida durante a audiência agendada especificamente para esta finalidade. Em ambos os casos, a parte toma conhecimento dos termos da transação no momento da realização da audiência, que, sempre, é marcada para esta finalidade.

A pesquisa encontrou grande variedade nos procedimentos seguidos para a realização das transações penais. Embora se espere a participação no ato do juiz, do promotor de justiça, do acusado e da defesa, em vários casos observados um ou mais de um destes atores não se encontrava presente. Na percepção de determinados servidores, a transação, como conciliação e forma de resolução do processo penal, implica um movimento de massificação usado de forma quase indiscriminada. Ademais, pouco espaço de diálogo é observado na realização deste ato. Na maioria das audiências acompanhadas pela equipe, a propositura dos valores e dos termos já estava preestabelecida ou era negociada entre o juiz e o promotor, e era somente informada ao réu e ao defensor. A negociação incidia sobre as datas para o pagamento e o tipo de parcelamento dos valores, mas nunca sobre o valor em si. Segundo alguns juízes, este tipo de desfecho dos processos causa insatisfação para muitas vítimas, problematizando a questão dos baixos valores propostos pelo MP

a título de prestação pecuniária. Menos comum, aplica-se, também, a prestação de serviços à comunidade na transação penal, sendo esta a preferência de algumas localidades.

Em cada fórum visitado, também foram selecionadas algumas varas criminais para a realização de estudos de caso. Em fóruns das capitais, em que há maior especialização das varas, a seleção se restringiu às varas de competência comum. Tal escolha impôs um limite para que a pesquisa realizasse um estudo comparativo entre as localidades, especialmente tendo como foco os tipos de delitos. Por exemplo, o processamento de casos de trá□co de drogas não pôde ser veri□cado em capitais onde havia uma vara especializada em entorpecentes. Além disso, algumas varas visitadas acumulavam também as matérias de juizado. Contudo, as visitas às diversas varas criminais foram extremamente úteis para observar a aplicação das medidas e das penas alternativas.

A visita às varas criminais teve como objetivo veri□car: a representatividade de processos envolvendo alternativas penais no volume de trabalho das varas; a estrutura administrativa das varas para o atendimento dos processos em que houve substituição; a aplicação da suspensão condicional do processo, como medida alternativa; os critérios para a substituição estabelecidos; as percepções dos juízes e dos servidores sobre as penas e as medidas alternativas; e, □nalmente, o tratamento dos processos que envolvem penas e medidas alternativas, em sua fase de conhecimento e de sentenciamento.

As percepções de juízes e servidores sobre as penas e as medidas alternativas variaram muito segundo as localidades visitadas. Em alguns momentos, são vistas como sinônimo de impunidade e como prova da ine□cácia do sistema de Justiça brasileiro em oferecer um serviço rígido e e□ciente. Segundo esta visão, se as alternativas penais foram pensadas como uma forma de desafogar as penitenciárias brasileiras, elas não estão cumprindo este objetivo. Um dos motivos alegados por vários juízes do desprestígio das penas alternativas foi a banalização de sua aplicação pela oferta de cestas básicas no passado. Um dos juízes entrevistados explica que em 1996, quando foi possibilitada a aplicação de cestas básicas, não se poderia prever que ocorreria tamanha banalização.

Embora não sejam responsáveis pela execução, juízes de varas criminais de um dos fóruns visitados evitam a substituição alegando saber de antemão que esta não será cumprida. Estas percepções dos juízes sobre as penas e as medidas alternativas não podem ser generalizadas, mas são indicativas de alguns problemas que circundam a sua aplicação, veri□cados nas visitas realizados aos fóruns. Desde o momento da marcação da visita da equipe do Ipea com diretores de secretaria das varas criminais, observou-se uma resistência por parte destes em relação à pesquisa. Esta resistência é, em geral, explicada pela pouca representatividade de processos possíveis de terem as penas substituídas nas varas criminais. Segundo os diretores, estes processos tendem a se perder no meio de outros considerados mais urgentes, especialmente aqueles que envolvem réus presos. Em varas que acumulam matérias de juizado, os processos tenderiam a □car ainda mais relegados a segundo plano, e neste caso, como se trata de penas curtas, haveria um grande volume de prescrição.

Em algumas localidades, observa-se um grave problema de intimação do réu. Deve-se ressaltar que em uma das capitais visitadas não somente é difícil localizar o réu, mas também as vítimas. A equipe assistiu a várias audiências em que não estavam presentes os réus, as testemunhas ou mesmo as vítimas. Com relação à não localização das partes, ouviu-se de servidores das varas que, no caso de réus em situação de rua, soltá-los signi□ca não os encontrar mais, o que justi□caria mantê-los presos.

O trabalho de campo realizado nas varas de execução penal e de execução de penas e medidas alternativas teve como objetivo acompanhar a execução, o monitoramento e a fiscalização de penas e medidas alternativas; observar o fluxo dos processos que envolvem estas penas; e identificar o perfil do apenado.

Durante o trabalho de campo, verificou-se a execução das penas e das medidas alternativas sendo realizadas por varas de execução genéricas e especializadas. Os diferentes tipos de execução têm a ver com a localização da comarca. As varas especializadas foram encontradas em todas as capitais e em nenhuma cidade do interior visitada. Contudo, a especialização na execução de penas e medidas alternativas das comarcas visitadas engloba também a fiscalização de outras penas e a progressão de penas, tais como: medidas de segurança, livramento condicional, prisão domiciliar e regime aberto. Assim, a especialização da vara não a limita de abranger diversas outras modalidades que não necessariamente se encaixam no perfil de execução de penas alternativas. Esta situação de pseudoespecialização pode causar entraves para a execução das penas alternativas. Por exemplo, há varas visitadas em que estes processos deixaram de ser prioridade por conta do seu pequeno volume e de sua pouca gravidade. Observa-se também, em uma destas varas, que em casos de progressão para o regime aberto com prisão domiciliar é estabelecida como condição especial a prestação de serviço à comunidade, expandindo-se assim a execução de penas alternativas a outros tipos de regime. Ou, de outra forma, em caso de descumprimento de prisão domiciliar ou de regime semiaberto, a prestação de serviços à comunidade também é imposta como condição. Segundo servidores entrevistados, esta última situação causa uma grande problema, dado que, em geral, as instituições conveniadas não querem receber antigos presos condenados por delitos mais graves.

Especializadas ou não, na maioria das vezes as varas acabam delegando as funções de encaminhamento, acompanhamento e fiscalização, propriamente ditas, aos serviços psicossociais e às centrais de execução, ocupando-se apenas da parte mais cartorial e da realização de audiências. Em varas de execução genéricas, os juízes tendem a dar preferência ao tratamento de crimes mais graves e alertam que não possuem estrutura suficiente, inclusive de pessoal, para dar encaminhamento aos processos que envolvem penas e medidas alternativas. Deve-se ressaltar também que as varas de execução de penas alternativas tendem a ter espaço marginal nos fóruns, em relação às varas de execução de penas em regime fechado.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A legislação deixa ao arbítrio do juiz avaliar se a substituição é suficiente considerando tanto o crime, pelos motivos e circunstâncias, como o réu, por sua culpabilidade, antecedentes, conduta social e personalidade. Mas nota-se que outras questões, como as percepções sobre a falta de estrutura para execução de penas alternativas e a ideia de que as alternativas penais são um sinônimo de impunidade, acabam restringindo as substituições.

Os entrevistados afirmaram que há vários problemas nos atos processuais dos juizados, nos processos criminais de conhecimento e na execução penal, dos quais alguns dos mais importantes são enumerados a seguir.

1) Prescrição. Segundo a pesquisa qualitativa, a prescrição ocorre por morosidade na tramitação dos processos e pela incapacidade da Justiça criminal de trazer aos tribunais os réus e os condenados à revelia.

2) Falta de recursos humanos. Houve relatos de falta de defensores públicos e promotores nos juizados especiais criminais e de servidores para fiscalizar o cumprimento de medidas e penas alternativas.

3) Prisão cautelar como medida insubstituível. Outras medidas cautelares que não a prisão deixam de ser aplicadas sob a justificativa de que são recorrentes os casos em que não se consegue encontrar os réus para citá-los e intimá-los. Um exemplo é o caso de moradores de rua, que, por não terem endereço fixo, são alvo de prisões cautelares.

4) Arbítrio excessivo na aplicação da pena. Os juízes admitem utilizar intuição, analisar a aparência e o "jeito" do réu e considerar como antecedentes atos infracionais e processos simultâneos.

5) Resistência de juízes e promotores à aplicação de medidas e penas alternativas, identificada pela pesquisa principalmente quanto aos delitos de drogas. Os juízes, contrariamente à decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), continuam a não aplicar a substituição de penas alternativas para tráfico de drogas. Foram entrevistados juízes e promotores que entendem que se deve combater o uso e o tráfico de drogas fortemente porque elas seriam a "porta de entrada" da criminalidade. Há também uma visão entre juízes e promotores de que as penas alternativas consistem necessariamente em sinônimo de impunidade. A falta de fiscalização do cumprimento de penas alternativas também é um argumento para a não substituição.

REFERÊNCIAS

JESUS, D. E. Penas alternativas. São Paulo: Saraiva, 2000.

OLIVEIRA JUNIOR, A.; FERREIRA, H. R. S. Penas e medidas alternativas. In: LIMA, R. S.; RATTON, J. L.; AZEVEDO, R. (Org.). Crime, polícia e Justiça no Brasil. São Paulo: Contexto, 2014.

SAPORI, L. F. Sistema de Justiça criminal e manutenção da ordem pública. In: Segurança pública no Brasil – desafios e perspectivas. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

Qual é a magnitude do gasto tributário em saúde?

Carlos Octávio Ocké-Reis*

1 INTRODUÇÃO

A mensuração dos gastos tributários em saúde representa uma dimensão importante dos estudos relacionados à economia política desta área, embora seja matéria pouco explorada e debatida por economistas, cientistas políticos e sanitaristas no Brasil (Marinho, 2006).

Este texto pretende colaborar para a superação desta lacuna, a partir do cálculo da renúncia fiscal verificada entre 2003 e 2011. Para tanto, foi identificado o montante de recursos financeiros que, legalmente, vem sendo deduzido do total do imposto a pagar, envolvendo as famílias, os empregadores, a indústria farmacêutica e os hospitais filantrópicos.

Em particular, são estimados os gastos tributários associados ao mercado de planos de saúde, a partir de dados oficiais da Receita Federal do Brasil (RFB) no ano-calendário. Somam-se: i) os gastos realizados pelos declarantes do modelo completo do Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF), segundo faixa de alíquota; e ii) os gastos com despesas médicas, odontológicas e farmacêuticas dos empregadores, declarados no Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ).

2 GASTO TRIBUTÁRIO

Ao deixar de arrecadar parte do imposto, o Estado age como se estivesse realizando um pagamento, ou seja, efetua gasto tributário, uma transferência. Trata-se de um pagamento implícito, isto é, não há desembolso, mas constitui-se de fato em pagamento (Brasil, 2013; Villela, 1981). As pessoas físicas podem deduzir da renda tributável os dispêndios realizados com saúde e, diferentemente do que ocorre na área da educação, não existe limite para tal abatimento. Esta forma de renúncia se aplica igualmente ao empregador, quando fornece assistência de saúde a seus empregados, a qual, uma vez considerada despesa operacional, pode ser abatida do lucro tributável (Ocké-Reis e Santos, 2011; Piola et al., 2010).

Esse tipo de incentivo não é uma novidade nas relações econômicas estabelecidas entre o Estado e o mercado de serviços de saúde (Dain et al., 2001; Medici, 1990). No entanto, seria razoável esperar que, no âmbito do sistema de saúde brasileiro, o gasto tributário com planos de saúde, decorrente dos gastos das famílias e dos empregadores, fosse justificado plenamente pelo governo federal. Afinal, não está claro para os analistas de políticas de saúde qual é a funcionalidade desta renúncia, embora, na literatura especializada, este gasto possa, em tese, atender aos seguintes objetivos governamentais (Ocké-Reis, 2014):

- promover benefício fiscal;
- reestruturar padrão de competição do mercado (questão regulatória);

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

- patrocinar consumo de planos privados de saúde;
- reduzir filas de espera do setor público;
- diminuir carga tributária dos contribuintes que enfrentam gastos catastróficos em saúde; e
- atender reivindicação das famílias pela redução dos gastos com bens e serviços de saúde.

Paralelamente, considerando-se a eliminação pelo Senado da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) – patrocinada pela oposição ao governo federal em fins de 2007 –, bem como a ênfase dos gestores do Sistema Único de Saúde (SUS) sobre o subfinanciamento da saúde pública, seria de se esperar que o crescimento dos gastos tributários com planos de saúde (ou seja, a renúncia fiscal) devesse, pelo menos, ser regulado pelo governo federal, no sentido de garantir maior equidade ao sistema. Convém advertir que a tendência atual gera uma similaridade com a arquitetura do sistema privado de saúde estadunidense, reconhecido como caro e ineficiente, que também se caracteriza pela presença de subsídios e benefícios aos empregadores (Marmor e Boyum, 1994).

3 RENÚNCIA DE ARRECADAÇÃO FISCAL: NÓ GÓRDIO DO SUS?[1]

Sem projeto estratégico para fortalecer o SUS, uma visão fiscalista, em que o fomento ao mercado de planos aparece como solução pragmática para desonerar as contas públicas, passa a fazer parte do ideário de setores economicistas do Estado e da sociedade. Entretanto, em razão das atuais circunstâncias históricas, as relações mercantis do setor de saúde não serão extintas por decreto.

Em que pese a lógica excludente do mercado, encerrada nos lucros extraordinários e na radicalização da seleção de riscos, sua negação precisa ser mediada na teoria e na prática. Deve-se ter em mente o acúmulo de forças em direção à reforma pública do subsistema privado, para reduzir os gastos das famílias com bens e serviços de saúde, em especial nos estratos inferiores de renda.

Nessa linha, a regulação da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) deve ser organizada a partir da lógica do seguro social. Do contrário, a tese correta, contrária à estratificação de clientela, continuará impotente para barrar o parasitismo dos planos privados de saúde em relação ao Estado, ao padrão de financiamento público e ao próprio SUS. Em outras palavras, se, além do SUS (Estado), o mercado (capitalismo) fosse pressionado por dentro pelo nexo do seguro social (mutualismo), estariam dadas condições mais realistas para tornar o mercado de planos de saúde, de fato, suplementar.

Nesse cenário, fortalecer o SUS significa impulsionar as políticas inclusivas do governo federal, que diminuem a pobreza e a desigualdade, em sentido oposto ao crescimento dos gastos tributários em saúde.

Em 2011, por exemplo, esses gastos alcançaram aproximadamente R$ 16 bilhões, equivalentes a 22,5% dos R$ 70 bilhões destinados ao SUS (tabela 1).[2]

1. Como se poderá observar na tabela 3, o gasto tributário associado aos gastos com planos de saúde cresceu 60% em termos reais entre 2003 e 2011. Esta é a peça-chave para entender a hipótese do *nó górdio* no plano teórico e no plano histórico (Ocké-Reis, 2012).

2. Na tabela 1, destaca-se a magnitude do gasto tributário em relação ao gasto público federal em saúde em 2011 – quase um quarto. Contudo, cabe apontar sua queda nos últimos anos, saindo do patamar médio de 28%-30% para 22%-23%.

TABELA 1

Participação percentual, gasto federal em saúde e gasto tributário em saúde (2003-2011)

Ano	Gasto federal em saúde[1] (R$ milhões)	Gasto tributário em saúde (R$ milhões)	%
2003	27.181	7.172	26,39
2004	32.703	8.819	26,97
2005	37.146	9.563	25,74
2006	40.750	12.453	30,56
2007	44.303	12.185	27,50
2008	48.670	13.770	28,29
2009	58.270	13.595	23,33
2010	61.965	14.422	23,27
2011	70.101[2]	15.807	22,55

Fonte: Ministério da Saúde (MS) e RFB.

Elaboração: Diest/Ipea.

Notas: [1] Despesas com ações e serviços públicos de saúde financiadas com recursos próprios.

[2] Siga Brasil (Senado Federal).

Obs.: As despesas com ações e serviços públicos de saúde são aquelas definidas na quinta e sexta diretrizes da Resolução nº 322/2003 do Conselho Nacional de Saúde (CNS). No âmbito federal, além da exclusão da despesa com inativos e pensionistas, foram excluídas as despesas com o pagamento de juros e amortização da dívida e com o Fundo de Erradicação e Combate da Pobreza.

Destacam-se aí as deduções com planos de saúde, que chegaram a R$ 7,7 bilhões (tabela 2),[3] cobrindo 24,8 milhões de indivíduos (titulares e dependentes no modelo completo do IRPF) e respondendo por 9,18% do faturamento das operadoras (tabela 3)[4,5] – cujo lucro líquido cresceu mais de duas vezes e meia em termos reais entre 2003 e 2011 (tabela 4).

3. Em primeiro exame, considerando-se o aumento da renda média da economia brasileira, a entrada de novos contribuintes não impactou significativamente o montante do gasto tributário na saúde, uma vez que a estimativa de tal gasto se baseou nos gastos com saúde declarados no modelo completo (estratos intermediários e superiores de renda). Entretanto, em tese, pode ter havido algum efeito: os contribuintes dos estratos intermediários inferiores podem ter optado por preencher o modelo completo, justamente em função do consumo de bens e serviços privados de serviços de saúde.

4. Considere-se que o contribuinte pagou seu imposto em dia (modelo completo) e gastou com plano de saúde R$ 10 no ano de 2011. Desse total, no atual quadro institucional, R$ 1 foi pago pelo governo por meio da renúncia de arrecadação fiscal. Em suma, como o contribuinte e seu empregador podem abater parte de seus gastos com saúde, diminuindo a base de cálculo do IRPF e do IRPJ, o governo acaba contribuindo com parte do custeio dos planos privados de saúde. Esta lógica se reproduz no plano agregado, indicando a participação da renúncia na composição do faturamento do mercado.

5. O gasto tributário associado aos gastos com planos de saúde cresceu 60% em termos reais entre 2003 (R$ 4,7 bilhões) e 2011 (R$ 7,7 bilhões).

TABELA 2

Participação percentual, gasto tributário em saúde e gasto tributário com planos de saúde (2003-2011)

Ano	Gasto tributário em saúde (R$ milhões)	Gasto tributário com planos de saúde (R$ milhões)	%
2003	7.172	3.102	43,25
2004	8.819	3.672	41,64
2005	9.563	4.239	44,33
2006	12.453	4.953	39,77
2007	12.185	5.688	46,68
2008	13.770	6.490	47,13
2009	13.595	6.409	47,14
2010	14.422	6.975	48,36
2011	15.807	7.767	49,14

Fonte: RFB.

Elaboração: Diest/Ipea.

TABELA 3

Proporção do gasto tributário com planos de saúde sobre o faturamento do mercado (2003-2011)[1]

Ano	Gasto tributário com planos de saúde (R$ milhões de 2011)	Faturamento (R$ milhões de 2011)	%
2003	4.736	43.880	10,79
2004	5.210	46.294	11,25
2005	5.690	50.032	11,37
2006	6.447	55.479	11,62
2007	7.087	65.044	10,90
2008	7.636	71.398	10,69
2009	7.229	74.230	9,74
2010	7.428	79.439	9,35
2011	7.767	84.649	9,18

Fonte: RFB e ANS.

Nota: [1] Valores deflacionados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

TABELA 4

Mercado de planos de saúde: crescimento real do faturamento e lucro líquido (2003-2011)[1]

Ano	Faturamento (R$ milhões de 2011)	Índice	Lucro líquido (R$ milhões de 2011)	Índice
2003	43.880	100	1.792	100
2004	46.294	106	1.589	89
2005	50.032	114	2.608	146
2006	55.479	126	10.785	602
2007	65.044	148	5.309	296
2008	71.398	163	4.486	250
2009	74.230	169	4.606	257
2010	79.439	181	5.093	284
2011	84.649	193	4.917	274

Fonte: ANS.

Elaboração: Diest/Ipea.

Nota: [1] Valores deflacionados pelo IPCA/IBGE.

Desse modo, de um lado, propõe-se que a renúncia fiscal seja rediscutida – pois favorece os estratos superiores de renda e os lucros das grandes operadoras de planos de saúde. De outro, que a saúde suplementar seja regulada mediante o regime de concessão, mudando-se, no Congresso Nacional, as normas que designam a assistência à saúde como livre à iniciativa privada – Artigo 199 da Constituição Federal de 1988 e Artigo 21 da Lei nº 8.080 de 1990.

Afinal de contas, ou o Estado estatiza o sistema, radicalizando seu papel intervencionista e desatando o nó górdio do SUS, ou continua optando por formas privadas de atividades socialmente importantes, aplicando mecanismos de subvenção estatal (incentivos governamentais).[6,7]

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Foram mensurados os gastos tributários em saúde e, em especial, aqueles decorrentes da renúncia derivada dos gastos com planos de saúde. Contudo, caso se queira da ótica das finanças públicas e da microeconomia avaliar melhor seu impacto sobre os gastos do SUS e sobre a estrutura e dinâmica do mercado, parece necessário estudar de modo aprofundado os seguintes tópicos:

- mensuração do gasto tributário em saúde (microdados);
- mensuração e distribuição do gasto público federal em saúde;
- regulação e definição do papel do gasto tributário no campo das políticas públicas em saúde;
- identificação de receitas tributárias que, de outra forma, seriam sonegadas, relativas à prestação de serviços médico-hospitalares;
- avaliação do impacto do gasto tributário sobre o gasto das famílias com saúde;
- avaliação do impacto do gasto tributário sobre a demanda do mercado de planos de saúde; e
- avaliação do impacto do gasto tributário sobre a lucratividade do mercado de planos de saúde.

Ao seguir-se tal roteiro, pretende-se evitar que esse debate continue inconcluso. O que precisa ser investigado de maneira minuciosa é um conjunto de evidências que, neste momento, estão apontando para a seguinte conclusão: a renúncia da arrecadação fiscal neste campo induz o crescimento do mercado de planos de saúde, em detrimento do fortalecimento do SUS.[8] Além disso, a renúncia gera uma situação de injustiça, ao favorecer os estratos superiores de renda e atividades econômicas lucrativas (Ocké-Reis, 2013; Nogueira, 2011).

6. Não se trata aqui de uma inflexão política mas, antes, de uma disjuntiva teórica. Considerando-se que a cobertura da atenção médica da força de trabalho é politicamente relevante para o governo (exercício de legitimidade), dado que o mercado de serviços de saúde apresenta uma trajetória de custos e preços crescentes, ou o Estado amplia os mecanismos de intervenção ou subsidia atividades privadas socialmente importantes (Ocké-Reis, 2012).

7. Não se postula elevação da carga tributária, mas pode haver aumento do orçamento público. O governo adotou uma série de desonerações – entre elas, os próprios subsídios destinados ao consumo de planos privados – para estimular a economia e absorver o choque da elevação de alguns preços. Contudo, isto pode ser revertido, por exemplo, na área da saúde.

8. Com base em uma política fiscal anticíclica, os recursos oriundos da renúncia poderiam ser aplicados na atenção primária – no Programa de Saúde da Família (PSF), de prevenção – e na média complexidade – em unidades de pronto atendimento (UPAs), com profissionais especializados e recursos tecnológicos de apoio diagnóstico e terapêutico. Assim, o governo federal poderia justificar, sob o critério da equidade, a redução ou a eliminação da renúncia de arrecadação fiscal. Nada garante, entretanto, que o governo federal transforme gasto indireto (tributário) em gasto direto, apesar de o subsídio destinado ao consumo dos planos privados de saúde ter alcançado a cifra de R$ 7,7 bilhões em 2011, o equivalente a pouco mais de um quinto do gasto público federal nesse ano.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Receita Federal. **Demonstrativo dos gastos tributários 2013**. Brasília: RFB, 2013. Disponível em: <http://tinyurl.com/l8tatxr >. Acesso em: 21 mar. 2014.

DAIN, S. et al. Avaliação dos impactos da reforma tributária sobre o financiamento da saúde. In: NEGRI, B.; GIOVANNI, G. **Brasil**: radiografia da saúde. Brasília: Ministério da Saúde; Campinas: UNICAMP, 2001. p. 233-288.

MARINHO, A. Propostas para o sistema de saúde brasileiro. In: LEVY, P. M.; VILLELA, R. **Uma agenda para o crescimento econômico e a redução da pobreza**. Rio de Janeiro: Ipea, 2006. p. 63-71.

MARMOR, T. R.; BOYUM, D. Reflections on the argument for competition in medical care. In: MARMOR, T. R. (Ed.). **Understanding health care reform**. New Haven: Yale University Press, 1994. p. 139-45.

MEDICI, A. C. **Incentivos governamentais ao setor privado no Brasil**. Rio de Janeiro: Ence/IBGE, 1990. (Relatórios Técnicos, n. 1).

NOGUEIRA, R. P. **Critérios de justiça distributiva em saúde**. Brasília: Ipea, 2011. (Texto para Discussão n. 1.591).

OCKÉ-REIS, C. O. **SUS**: o desafio de ser único. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2012.

_____. **Mensuração dos gastos tributários**: o caso dos planos de saúde – 2003-2011. Rio de Janeiro: Ipea, 2013. (Nota Técnica, n. 5).

_____. **Renúncia de arrecadação fiscal em saúde**: a experiência institucional da Austrália, Brasil, Canadá e Estados Unidos. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. (Texto para Discussão). No prelo.

OCKÉ-REIS, C. O.; SANTOS, F. P. **Mensuração dos gastos tributários em saúde – 2003-2006**. Rio de Janeiro: Ipea, 2011 (Texto para Discussão, n. 1.637).

PIOLA, S. F. et al. Gasto tributário e conflito distributivo na saúde. In: CASTRO, J. A.; SANTOS, C. H.; RIBEIRO, J. A. C. **Tributação e equidade no Brasil**: um registro da reflexão do Ipea no biênio 2008-2009. Brasília: Ipea, 2010. p. 351-374.

VILLELA, L. A. **Gastos tributários e justiça social**: o caso do IRPF no Brasil. 1981. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1981.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ANDREAZZI, M. F. S.; OCKÉ-REIS, C. O. Renúncia de arrecadação fiscal: subsídios para discussão e formulação de uma política pública. **Physis**, v. 17, n. 3, p. 521-544, 2007.

Políticas Públicas em Direitos Humanos e Desenvolvimento no Brasil*

Maurício Mota Saboya Pinheiro**
Alexandre Hamilton Oliveira Santos***

1 INTRODUÇÃO

O objetivo geral deste texto é apresentar uma discussão sobre a necessidade de novos avanços na organização temático-institucional das políticas nacionais de direitos humanos no Brasil, tendo por base uma concepção teórica ampla de direitos humanos e uma breve avaliação da estrutura do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3). Com base em estudo ainda em curso, (Pinheiro e Santos, 2013), argumenta-se que um reforço desta articulação poderia contribuir para o aperfeiçoamento das políticas nacionais de direitos humanos e de desenvolvimento, consolidando-as em verdadeiras políticas de Estado.

2 ARCABOUÇO TEÓRICO

Segundo a abordagem das capacidades humanas (ACH),[1] o desenvolvimento é a expansão do poder das pessoas de terem estilos de vida que possam ser valorizados racionalmente. Para uma pessoa ter uma vida valorizada, de um ponto de vista racional, precisa atingir certos estados e atividades considerados meritórios, segundo critérios sustentados discursivamente em uma comunidade. Exemplos de tais estados e atividades na sociedade brasileira são estar bem nutrido, ter boa saúde, ter boa formação educacional, ter emprego digno, participar da vida social e política. Estes e outros estados e atividades – que, quando ao alcance da pessoa, mesmo que ainda não plenamente realizados, transformam-se em suas **liberdades substantivas** – podem ser considerados fundamentais à dignidade humana.[2]

Na obra de Amartya Sen, os direitos humanos são concebidos como enunciados éticos sobre o valor das liberdades substantivas do ser humano.[3] Desse ponto de vista, quando uma comunidade afirma a importância de as pessoas viverem – simplesmente viverem –, está enunciando um direito humano à vida. Analogamente, afirmar a importância de se manter livre de certos estados considerados atentatórios à dignidade humana (escravidão, tortura, prisão arbitrária) é afirmar a existência de direitos humanos à proteção contra aqueles estados. Independentemente de serem positivados em um

* Os autores agradecem os comentários de Luseni Aquino e a eximem de quaisquer falhas remanescentes ao trabalho.

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

*** Pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diest do Ipea.

1. Não se pretende que a ACH, do economista e filósofo indiano Amartya Sen (2000), seja tomada como o único referencial teórico para as discussões sobre direitos humanos no Brasil. Ela é oferecida apenas como subsídio a uma concepção adequadamente ampla e coerente de direitos humanos.

2. A aplicação do conceito de *atividades ou estados humanos racionalmente valorizáveis* necessariamente depende de um contexto de entendimento social sobre o uso dos termos envolvidos. Por isso, é muito difícil restringir *a priori* – isto é, antes de se delimitar uma experiência histórica e concreta – o significado da mencionada expressão. Tudo aquilo que uma comunidade humana histórica puder definir, em seus jogos de linguagem e formas de vida culturais, como uma atividade ou um estado humano valoroso pode contar como elemento do conceito de liberdade substantiva.

3. Ver, em especial, Sen (2000, cap. 10; 2005; 2011, cap. 17).

sistema legal-institucional, os direitos humanos serão necessariamente fundamentados em liberdades substantivas que as comunidades reconheçam como importantes para os seres humanos.

Consoante à concepção enunciada, baseada na ACH, uma política de direitos humanos pode ser definida como um conjunto de ações públicas tendentes a garantir, fomentar, expandir ou preservar as liberdades substantivas cuja importância tenha sido eticamente reconhecida pela comunidade. E, desde que o desenvolvimento se defina como um processo de expansão daquelas liberdades, tem-se que uma política de direitos humanos também pode ser uma política de desenvolvimento. Portanto, da perspectiva da ACH, embora não sejam idênticas conceitualmente, as políticas de desenvolvimento e de direitos humanos podem ter ações e objetivos em comum. Fala-se aqui de ações e objetivos que visem expandir as liberdades substantivas em esferas de valores almejados socialmente pelas pessoas, como as políticas de saúde, educação, distribuição de renda, emprego, previdência, assistência social, meio ambiente, cultura, mobilidade, habitação e muitas outras.[4]

3 PESQUISA EMPÍRICA

As liberdades humanas têm a propriedade de poderem se entrelaçar, formando espécies de cadeias causais, passíveis de registro empírico. Por um lado, a possibilidade de se interconectarem, complementarem-se mutuamente e se autorreforçarem faz com que as liberdades possam atuar em verdadeiros *círculos virtuosos*. Por exemplo, um indivíduo que tenha atingido um excelente estado educacional tem mais probabilidade de cuidar melhor de sua saúde e, por conseguinte, de atingir igualmente um excelente padrão de saúde. Por outro, a falta de certas liberdades pode ocasionar um *círculo vicioso* de privações de liberdades. Por exemplo, uma pessoa por longo tempo sem ocupação pode perder também parte de seus vínculos sociais e de sua qualificação para novos trabalhos, o que tende a agravar o seu estado de desocupação. Ora, em razão dos encadeamentos das liberdades humanas, como os exemplificados, as instituições e as políticas públicas responsáveis pela defesa e pelo fomento destas liberdades – inclusive instituições e políticas de desenvolvimento e de direitos humanos – devem articular-se mutuamente, trabalhando de modo harmônico.

Imbuídos do propósito de conhecer a rede de articulação institucional de ações de direitos humanos do governo federal, os autores deste artigo realizam desde 2013 um estudo exploratório junto aos órgãos e às entidades da administração pública (Pinheiro e Santos, 2013). Circunscrita a ministérios e secretarias especiais do Poder Executivo federal, a pesquisa foi norteada com o fim de identificar a possível existência de correlação entre políticas de direitos humanos e de desenvolvimento. A pesquisa, cujos resultados finais serão publicados em breve, caracteriza-se metodologicamente por correlacionar categorias do PNDH-3, do Plano Plurianual (PPA) 2012-2015 e da pauta de ações de diversos órgãos e entidades federais – estes últimos não necessariamente contemplados no PNDH-3 ou na PPA – na área de direitos humanos.

4. A Declaração Universal dos Direitos Humanos, da Organização das Nações Unidas (ONU), de 1948, estabelece o direito de todas as pessoas exigirem a satisfação dos "direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis" (Artigo 22º). A partir de seu Artigo 23º, cita nominalmente vários direitos sociais: trabalho, proteção contra o desemprego, remuneração satisfatória, sindicalização, repouso, lazer e férias, níveis razoáveis de saúde, alimentação, vestuário, direito à educação etc. (UNIC, 2000). Além da Carta de 1948, inúmeros outros tratados internacionais firmados no âmbito do Sistema ONU – como o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966, e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, de 1969 – dispõem explicitamente sobre várias classes de direitos abrangidos pelos direitos humanos. Logo, os documentos oficiais da ONU expressam um entendimento abrangente – cada vez mais abrangente – acerca do que se deve entender por direitos humanos. Por fim, a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, de 1986, sela de uma vez por todas o desenvolvimento humano como um objeto de direito das pessoas.

Constatou-se certa dissonância entre o que os órgãos e as entidades pesquisados entendem serem ações em direitos humanos, embora haja uma referência para a concepção das políticas públicas na área: o PNDH-3 (Brasil, 2010). Isto signi□ca que cada órgão ou entidade possui uma maneira muito particular de encarar o tema dos direitos humanos e agir em relação a ele. Pode-se inferir, preliminarmente, que a cultura institucional de cada órgão ou entidade molda o olhar dos formuladores de política de modo mais ou menos independente das diretrizes do PNDH-3. Para ilustrar, cite-se o exemplo do Comando da Aeronáutica, que respondeu a questão submetida[5] apresentando cópias de planos de ensino de disciplinas na área de direitos humanos em suas escolas militares. Em geral, foram constatadas no decorrer da pesquisa ações de direitos humanos nos comandos militares, embora não tenham sido reconhecidas como tais no PNDH-3.

De fato, constatou-se haver uma série de ações públicas realizadas pelo próprio governo federal que não estão contempladas no PNDH-3, mas que, sob uma perspectiva ampla, baseada na ACH, poderiam ser consideradas ações em direitos humanos. Para apreciar o valor desta a□rmação, é preciso retomar a parte teórica deste artigo e partir de um conceito amplo de direitos humanos. Se a expressão direitos humanos for entendida no sentido de um conjunto de enunciados éticos sobre a importância de certas liberdades substantivas das pessoas – mormente aquelas entendidas como importantes para a realização integral da pessoa humana –, então pode-se admitir que as iniciativas listadas a seguir, entre muitas outras, pertençam ao âmbito dos direitos humanos.

1) Participação em fóruns internacionais de discussão sobre os principais temas pertinentes à paz e à segurança internacionais. A paz e a segurança internacionais podem ser direitos humanos, porque constituem verdadeiras condições sociais de possibilidade para o □orescimento das liberdades e da prosperidade das comunidades humanas em geral.

2) Fomento à educação previdenciária, principalmente entre grupos historicamente mais vulneráveis, como trabalhadores por conta própria, microempreendedores individuais, donas de casa de baixa renda e empregados domésticos. A educação previdenciária, especialmente para os grupos citados, pode ser considerada um direito humano, porque aumenta a capacidade de as pessoas se precaverem contra os efeitos privativos da liberdade, ocasionados pela eventual perda da capacidade laborativa. Com isso, as pessoas ganham mais autonomia, liberdade e responsabilidade na condução de suas vidas.

As ações citadas nos itens (1) e (2) são realizadas, respectivamente, pelos ministérios da Defesa e da Previdência Social. Aquelas constituem apenas uma amostra de um universo muito maior de ações públicas que poderiam razoavelmente ser classi□cadas como direitos humanos, mas que não se enquadram no PNDH-3, nem em qualquer outro documento o□cial da política de direitos humanos. Se ações semelhantes às citadas fossem consideradas o□cialmente no âmbito da política nacional de direitos humanos, ampliar-se-ia sobremaneira a rede institucional responsável pelas políticas de direitos humanos no Brasil.

5. Consulta feita através do Sistema de Informação ao Cidadão (E-SIC) com o seguinte texto: "Solicito lista dos programas e das ações executados por esse órgão ou entidade, na área de direitos humanos, constantes do PPA 2008-2011 e PPA 2012-2015, que estejam em sintonia com o PNDH-3, contendo programa, objetivo, órgão, meta, iniciativa e ações".

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A fim de avançar na articulação temática e institucional das políticas nacionais de direitos humanos, é preciso fazer um esforço para integrar todas as iniciativas públicas de promoção e defesa dos direitos humanos, tomadas em diversas instituições públicas, em vários níveis de governo. E se os argumentos aduzidos anteriormente procedem, então há indícios de que a política brasileira de direitos humanos do governo federal, consubstanciada no PNDH-3 e gerida pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR), carece de um grau maior de integração, tanto do ponto de vista temático quanto do institucional.

Pensar as políticas nacionais de direitos humanos como políticas de Estado, isto é, como políticas estáveis e embasadas em valores perenes do Brasil, implica, entre outras coisas, manter permanentemente a questão dos direitos humanos nos diferentes fóruns de discussão pública internos. Isto significa congregar toda a sociedade brasileira para discutir o conceito de direitos humanos – tema que não se deve restringir aos técnicos do governo nem aos acadêmicos –, buscando sempre perspectivas mais abrangentes e integradas do ponto de vista político-institucional.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3)**. Brasília: SDH/PR, 2010. Disponível em: <http://tinyurl.com/y9zo2tm>.

UNIC. Declaração universal dos direitos humanos (1948). Rio de Janeiro: UNIC Rio, 2000. Disponível em: <http://tinyurl.com/5wfa287>.

PINHEIRO, Maurício; SANTOS, Alexandre H. **Direitos humanos e desenvolvimento**: uma avaliação da política nacional de direitos humanos sob uma ótica de articulação institucional. (Relatório de Pesquisa Preliminar). Brasília: Ipea, 2013. Mimeografado.

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

_____. Human rights and capabilities. **Journal of human development**, v. 6, n. 2, July 2005.

_____. **A ideia de justiça**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 1999.

LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos**: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

LOSSO, Cynthia. Desenho de curso de especialização em gestão de políticas públicas de direitos humanos. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, 2012. (Apresentação em Power Point.).

PINHEIRO, Maurício. Direitos humanos e liberdades: conceitos centrais de uma nova visão de desenvolvimento. Boletim de análise político-institucional, Brasília, n. 1, p. 33-36, 2011.

VASAK, Karel. For the third generation of human rights: the rights of solidarity. In: INTERNATIONAL INSTITUTE OF HUMAN RIGHTS, 10., July, 1979. (Inaugural Lecture, Tenth Study Session).

Sobre A ProdutividAde dos Serviços notAriAis e de registro no brAsil

Alexandre Samy de Castro*

1INTRODUÇÃO

Esta nota descreve o estudo em andamento sobre os padrões de produtividade dos serviços notariais e de registro no Brasil. O objetivo inicial da pesquisa é discutir quais características das serventias são mais relevantes para explicar o desempenho ou a produtividade do serviço,[1] com destaque para o regime de operação da serventia – público ou privado. A e□ciência da prestação dos serviços notariais e de registro é reconhecida pela literatura (Arruñada, 1996) como um requisito básico para conferir segurança jurídica aos negócios e, consequentemente, promover a e□ciência dos mercados e estimular o desenvolvimento econômico.[2]

A Constituição de 1988 (CF/1988) instituiu um modelo de provisão de serviços notariais e de registro em caráter privado, por meio de delegação de concurso público.[3] Dentre os principais argumentos em defesa do modelo privado, destacam-se o modelo de acesso baseado em mérito, os incentivos à produtividade da mão de obra, além da responsabilização objetiva do responsável pelo cartório, o que contribui, em princípio, para uma melhor qualidade do serviço e maior segurança jurídica dos atos. No entanto, decorridos mais de 25 anos da promulgação da Carta, ainda existem no país, conforme demonstra a tabela 1, 3.466 serventias o□cializadas (não privatizadas), das quais 1.452 em situação de vacância.[4]

---

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

1. Deste ponto em diante, tratar-se-á o termo "serviço notarial de registro" apenas como "serviço". Estes serviços são vulgarmente conhecidos como "cartórios", porém são entidades diversas dos cartórios judiciais, sendo serventias extrajudiciais.

2. Em termos microeconômicos, os serviços notariais e de registro contribuem para a redução de assimetrias informacionais e custos de transação, em mercados financeiros, além de mercados de bens e de fatores e atos civis diversos. O funcionamento adequado de tais serviços deve prevenir a ocorrência de conflitos judiciais.

3. "Art. 236. Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público.

§ 1º - Lei regulará as atividades, disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, e definirá a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário.

§ 2º - Lei federal estabelecerá normas gerais para fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro.

§ 3º - O ingresso na atividade notarial e de registro depende de concurso público de provas e títulos, não se permitindo que qualquer serventia fique vaga, sem abertura de concurso de provimento ou de remoção, por mais de seis meses."

A mudança ocorrida com a CF/1988 foi radical, pois até então vigia o marco Constitucional de 1967 que, alterado pela Emenda nº 7, de 1977, determinava a oficialização dos serviços e remuneração de seus servidores "exclusivamente pelos cofres públicos" (Artigo 206). A Emenda nº 22, de 1982, instituiu (sem posterior regulamentação que garantisse efetividade à norma) a provisão dos serviços por concurso público (Artigo 207), ao mesmo tempo que garantiu a efetivação de substitutos com mais de cinco anos de serviço em 31 de dezembro de 1983 o chamado "trem da alegria" (Artigo 208).

4. Importante ressaltar que a maior parte dos 1.830 casos de serventias oficializadas e providas decorre de "passagem", em 1982, do vulgarmente conhecido "trem da alegria" dos cartórios que, por meio da Emenda Constitucional nº 22 à Constituição de 1967, garantiu titularidade àqueles responsáveis com mais de cinco anos de trabalho, em dezembro de 1983. Portanto, o modelo atual conta com serventias oficializadas em caráter definitivo e amparadas pelo direito constitucional.

TABELA 1
Tipo e situação jurídica dos serviços notariais e de registro no Brasil (janeiro 2014)

Situação jurídica	Oficializada	Privatizada	Total
Conversão em diligência	5	40	45
Extinto	3	3	6
Inativada	88	31	119
Pendência judicial capaz de afastar a análise do caso pelo CNJ	35	157	192
Provido	1.830	5.632	7.462
Sem decisão original	53	127	180
Vago	1.445	3.002	4.447
Vago – *sub judice*	7	96	103
Total	3.466	9.088	12.554

Fonte: Justiça Aberta, Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

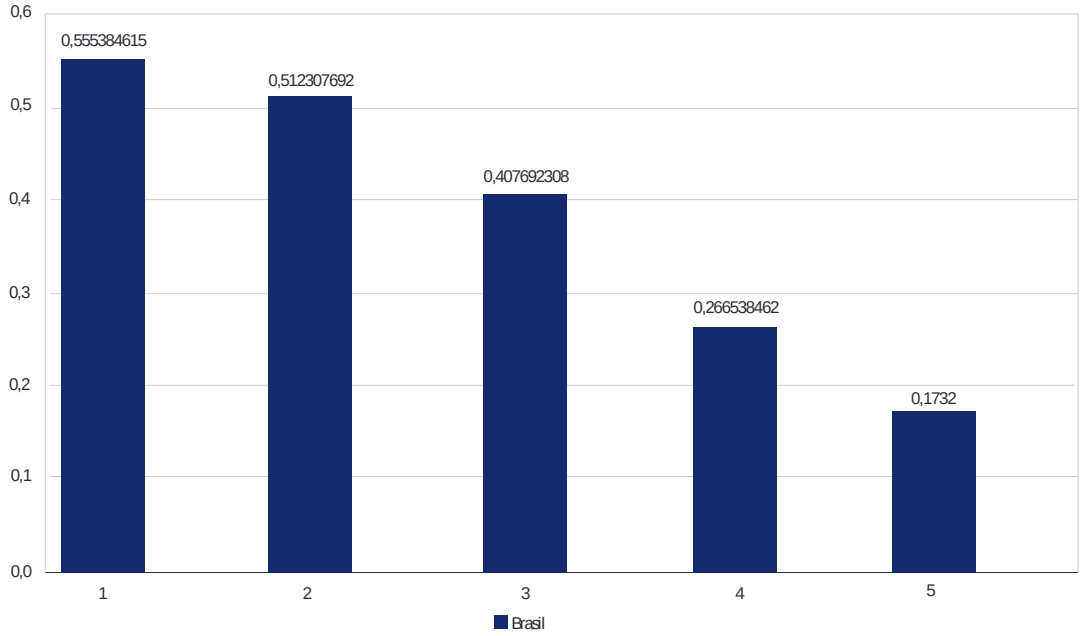
A exploração privada dos serviços por meio de delegação pelo poder público impõe requisitos mínimos do ponto de vista da rentabilidade, tal como qualquer outra atividade privada. A natureza peculiar da atividade requer intensa regulação sobre diversos aspectos, especialmente fixação de preços e gratuidades. Dentro deste modelo institucional, um marco regulatório adequado deveria ser capaz de alcançar múltiplos objetivos, potencialmente conflitantes como: eficiência do serviço, universalização do acesso, rentabilidade mínima, desenhos de repasses, regimes de tributação, tabelas de preços, entre outros.

As evidências de um marco regulatório precário em vigor se refletem em uma proporção elevada de serventias em situação de vacância, especialmente entre as serventias de baixo faturamento (gráfico 1).[5] As principais consequências destas deficiências são: i) o risco regulatório per se (falta de previsibilidade de regras) tende a deprimir níveis de investimento; e ii) as gratuidades penalizam desproporcionalmente pequenas unidades (tipicamente situadas em mercados "mais pobres", reduzindo o preço médio dos atos e elevando custos unitários dos atos, devido, por exemplo, à verificação de requisitos à isenção), contribuindo para a redução de margens dentro desta classe de serventias. Ambos os efeitos têm consequências deletérias sobre a produtividade. Adicionalmente à questão regulatória, do ponto de vista microeconômico, diante de custos fixos elevados, a condição de lucratividade (preço maior que custo unitário) só será atingida a partir de uma escala mínima de produção (número de atos).

Portanto, dados a tecnologia de produção e o marco regulatório, a exploração da concessão torna-se, em alguns casos, inviável economicamente: as pequenas unidades têm receitas "engessadas", não têm como reduzir custos e enfrentam incertezas regulatórias, se encontrando em uma espécie de "armadilha de baixa produtividade". O prejuízo econômico resultante deste "equilíbrio" deveria, em tese, se refletir diretamente em elevadas taxas de vacância. De fato, como mostra o gráfico 1, as pequenas serventias apresentam elevada probabilidade de vacância, relativamente às "grandes" serventias. Em suma, a vacância dos serviços notariais é endógena com relação à produtividade: as unidades menos eficientes apresentam maior probabilidade de vacância (tabela 2).

5. Este marco regulatório impõe obrigações pesadas às unidades pequenas, devido às exigências legais de gratuidade de uma série de atos, além da obrigatoriedade de repasses de receita a outras instituições, absolutamente dissociadas da atividade notarial.

GRÁFICO 1
Serviços notariais e de registros (2012)
(Em % de serventias vagas, por quintis de receita bruta)



Elaboração dos autores.

TABELA 2
Produtividade dos serviços notariais e de registro, por situação jurídica (provido *versus* vago)

Situação jurídica	Média	Desvio-padrão	Mediana	Mínimo	Máximo
Provido	5.705	6.128	3.703	1	55.379
Vago	4.165	5.264	2.167	1	53.525
Total	5.212	5.909	3.201	1	55.379

Elaboração dos autores.

Neste contexto institucional, se as serventias vagas por de□nição não conseguem ser preenchidas mediante concurso (privatização), então a comparação entre a produtividade de serviços públicos versus privados precisa levar em consideração o fato de que as serventias "selecionadas" para a privatização são justamente aquelas mais e□cientes.

2 ARCABOUÇO E RESUMO DOS RESULTADOS

Com base na discussão introdutória, o artigo busca apresentar três resultados: i) a estimação dos parâmetros de um modelo que explica a probabilidade de vacância dos serviços em função das variáveis que deslocam custos e receitas afetando, em última instância, o lucro econômico e, por conseguinte, a decisão de manter a operação: preço médio – riqueza local, renda local, tabela de preços –, demanda (população), custos e regulação – regionais: salários, ambos especí□cos à Unidade Federativa (UF);

ii) a análise descritiva da produtividade, condicionada ao equilíbrio subjacente – no caso, temos dois equilíbrios, um com baixa produtividade, prejuízo e vacâncias e outro equilíbrio "normal", relativo às serventias economicamente viáveis. Por ser o primeiro um equilíbrio degenerado, o foco da análise descritiva da produtividade se concentra no segundo caso; e iii) a análise da produtividade é complementada por um simples modelo de fronteira estocástica de produção, que busca estimar a produtividade não observada, dados os insumos e as características de cada unidade.

2.1 Probabilidade de vacância

De ne-se o lucro do serviço i como: $\pi_i = (P - C_i) \times Q_i$, onde P é o preço médio de um ato e C_i é o custo unitário do emprego. Q_i é o número de atos. A condição de lucro não negativo é $\pi_i > 0 \Leftrightarrow P > C_i$. Logo, a probabilidade de vacância é dada por uma função Pr (P > C_i). Considerando-se os fatores que deslocam preço médio e custo médio,[6] pode-se escrever um modelo na forma reduzida como: $prob(Vacância_i) = \alpha + \beta \times P_i + \gamma \times Q_i + \phi' X_i + \varepsilon_i$, onde $Vacância_i$ é uma variável igual a 1 quando a serventia está vaga e zero, caso contrário[7] e X_i representa um conjunto de características da unidade. Por razões de espaço, omite-se a apresentação da equação de vacâncias. Contudo, a probabilidade de vacância cai com preço médio[8] e número de atos e aumenta quando há a atribuição de "Notas" e "Registro de contratos marítimos" ("efeitos" fortes). Todas estas correlações de magnitude bastante elevada.

2.2 Produtividade – estatísticas descritivas

Apresentar estatísticas de produtividade por atribuições do serviço seria ideal, tendo em vista que os atos produzidos são especí cos a cada atribuição. Contudo, dado que tais atribuições não são mutuamente exclusivas (há unidades com múltiplas atribuições), uma tabulação deste resultaria em dupla contagem de unidades. A análise da produtividade por UF é interessante, pois pode evidenciar virtudes ou falhas regulatórias, especí cas às UFs. A tabela 3 apresenta estatísticas da produtividade média por UF (ordenadas por produtividade média global), corroborando a ideia de que a produtividade é crescente com a escala. A produtividade é de nida como o número de atos dividido pelo número de empregados.

6. O preço médio de um ato depende de: riqueza e renda local; um conjunto de fatores específicos à UF, associados à regulação da atividade – concessão de gratuidades, definição de repasses, regimes de tributação, risco regulatório como um todo. Portanto, o preço médio do ato tem uma componente local (renda e riqueza) e outra regional (por UF, associada ao marco regulatório). O custo unitário, por sua vez, pode ser descrito como uma função monotonicamente decrescente da escala (volume de atos). A produtividade que impacta os lucros é também crescente na escala, tal como o exposto na discussão introdutória.

7. Exclui-se da definição de vacância aquelas serventias declaradas vagas *sub judice* (103 unidades), pois entende-se que a disputa judicial pressupõe que a unidade econômica apresenta valor econômico expressivo (isto é, lucratividade suficientemente positiva). Estas serventias são tipicamente aquelas cujos responsáveis atuais brigam na justiça para permanecer na posição, atentando contra os direitos de novos delegatários, devidamente aprovados em concurso público. Este comportamento revela que a serventia é lucrativa a ponto de justificar custos associados a uma disputa judicial. O CNJ classifica a situação de vacância a partir da CF/1988 e do entendimento jurisprudencial das cortes superiores, Supremo Tribunal Federal (STJ) e Superior Tribunal de Justiça (STF).

8. O preço médio de um ato e para uma serventia é computado como a receita bruta total dividida pelo número de atos.

TABELA 3
Produtividade de serviços notariais e de registros no Brasil
(Por UF e quintis de tamanho)[1]

	q1	q2	q3	q4	q5	Total
Ceará	287	1.637	4.676	9.605	16.968	9.468
Espírito Santo	402	1.607	3.796	9.825	14.401	8.667
Piauí	205	1.491	4.996	9.281	12.876	7.666
Maranhão	4	1.681	4.433	7.465	11.849	7.232
São Paulo	310	1.708	3.546	5.212	11.022	7.098
Rio Grande do Sul	321	1.617	3.496	6.168	10.185	6.940
Santa Catarina	443	1.506	4.204	7.012	10.200	6.688
Amazonas	34	1.227	3.384	5.302	18.959	6.635
Goiás	267	1.426	3.660	6.936	16.082	6.100
Minas Gerais	406	1.764	4.496	8.049	12.624	5.854
Mato Grosso	207	981	3.572	5.676	8.283	5.742
Distrito Federal	15	375	1.114	846	7.582	5.586
Rio de Janeiro	321	1.072	2.506	3.965	7.833	5.367
Total	336	1.366	3.710	6.748	11.207	5.349
Pará	205	1.283	2.940	6.297	9.068	4.959
Acre	242	537	3.412	4.482	9.323	4.798
Mato Grosso do Sul	395	1.839	4.049	4.169	7.129	4.701
Tocantins	279	1.524	5.102	8.222	16.331	4.414
Pernambuco	349	1.264	3.422	5.465	11.275	3.723
Alagoas	369	1.332	3.962	6.246	14.460	3.383
Sergipe	455	1.463	2389	5.969	9.950	2.874
Rio Grande do Norte	380	1.153	2.126	5.226	7.373	2.324
Paraná	284	808	1.783	4.466	8.380	2.055
Bahia	365	1.193	2.988	7.948	15.936	1.896
Paraíba	314	1.315	2.915	4.448	5.899	1.728
Amapá	20	9.085	18.134	11.343		
Rondônia	17	2.515	6.598	10.457	7384	
Roraima	1031	2.001	336	19.106	10.103	

Fonte: Justiça Aberta, CNJ.
Nota: [1] Produtividade definida como atos do empregado. Tamanho significa número de atos.

2.3 Produtividade – fronteira estocástica

A partir do arcabouço estabelecido por Aigner, Schmidt e Lovell, (1977); Broeck e Meeusen (1977) e Battese e Corra (1977), estimam-se os parâmetros de um modelo que permite a identi□cação de uma componente associada à produtividade não observada. Intuitivamente, esta componente captura aspectos não observáveis da serventia, diversos das características contempladas no modelo tais como insumos (total de empregados), estoque de capital (se há computadores e se há conexão

com a internet) e atribuições da unidade (notas, protesto de títulos, registro civil das pessoas naturais, registro de contratos marítimos, registro de distribuição, registro de imóveis, registro de interdições e tutelas, registro de títulos e documentos civis), além de efeitos-fixos específicos à UF.

Estatísticas descritivas da produtividade não observada, estimada por UF, estão apresentadas na tabela 4. Diferentemente do indicador da produtividade observada, apresentado na tabela 2, que ignora aspectos como tamanho e as atribuições da serventia, o presente indicador é "livre" dos efeitos destas variáveis; é como se estivesse comparando unidades de mesmo tamanho e mesmas atribuições. O resultado é que a dispersão entre UFs é relativamente pequena, assim como a dispersão entre unidades dentro da mesma UF. Como um todo, os resultados sugerem que o tamanho é uma variável-chave para explicar a produtividade das serventias. As diferenças entre UFs na tabela 3 parecem se dever em boa parte à organização do sistema extrajudicial em que algumas UFs apresentam elevada incidência de pequenas unidades.

Uma simples regressão da produtividade estimada contra o indicador de tipo (serventia privatizada versus oficializada) apresenta, estatisticamente, um significativo de 0,03: serventias privatizadas são mais eficientes que as estatais em 3 pontos percentuais (p.p.), uma correlação muito baixa do ponto de vista econômico.

TABELA 4
Produtividade não observada dos serviços notariais e de registro no Brasil[1]
(Por UF)

	Média	Desvio-padrão	Mediana	Mínimo	Máximo
Mato Grosso do Sul	0,552	0,153	0,581	0,042	0,781
Rondônia	0,551	0,151	0,564	0,002	0,805
Maranhão	0,542	0,164	0,596	0,001	0,841
Santa Catarina	0,542	0,166	0,576	0,001	0,828
Mato Grosso	0,542	0,175	0,595	0,011	0,818
Rio Grande do Sul	0,538	0,171	0,569	0,001	0,848
Rio de Janeiro	0,536	0,174	0,570	0,000	0,847
Piauí	0,531	0,186	0,581	0,001	0,781
São Paulo	0,525	0,181	0,541	0,001	0,863
Minas Gerais	0,520	0,199	0,571	0,000	0,850
Espírito Santo	0,516	0,204	0,573	0,001	0,800
Distrito Federal	0,511	0,209	0,586	0,001	0,824
Acre	0,507	0,223	0,584	0,001	0,774
Sergipe	0,507	0,213	0,569	0,001	0,835
Total	0,505	0,212	0,554	0,000	0,874
Amazonas	0,501	0,222	0,552	0,000	0,815
Pará	0,491	0,234	0,560	0,001	0,827
Ceará	0,485	0,233	0,534	0,001	0,843

(Continua)

(Continuação)

	Média	Desvio-padrão	Mediana	Mínimo	Máximo
Paraíba	0,482	0,238	0,558	0,001	0,868
Goiás	0,478	0,245	0,550	0,000	0,836
Rio Grande do Norte	0,477	0,225	0,464	0,011	0,851
Bahia	0,469	0,237	0,493	0,001	0,874
Pernambuco	0,459	0,253	0,531	0,001	0,855
Tocantins	0,456	0,259	0,528	0,001	0,854
Alagoas	0,452	0,255	0,489	0,022	0,870
Paraná	0,449	0,259	0,499	0,001	0,871
Roraima	0,429	0,288	0,428	0,073	0,813
Amapá	0,406	0,353	0,429	0,006	0,762

Elaboração dos autores.

Nota: [1] Estimativas baseadas no método de fronteira estocástica de produção.

3 CONCLUSÃO

Esta pesquisa em andamento tem dois objetivos. Primeiro, demonstrar como as dificuldades de provimento de serviços notariais e de registro estão associadas a problemas no marco regulatório que comprometem a produtividade e a rentabilidade dos serviços. Segundo, a pesquisa busca desenvolver uma análise comparativa da produtividade entre serventias, apresentando algum tipo de indicador de produtividade que leve em consideração o tamanho e as atribuições do serviço. Estas atribuições parecem explicar parte expressiva da variação na produtividade observada de modo que a produtividade não observada apresenta pouca dispersão. Adicionalmente, o regime de operação em caráter público ou privado parece não ser importante para explicar diferenças de produtividade não observada. É importante ressaltar que a medida utilizada é de cunho "produtivista" (baseada apenas em volume de atos) no sentido de que não contempla outras dimensões importantes porém não observáveis como a qualidade e a celeridade dos atos, embora se espere que, em princípio, tais dimensões sejam fortes e positivamente correlacionadas entre si.

Tais conclusões (preliminares) suscitam um debate importante qual seja: o desenho regulatório do sistema, que parece penalizar unidades menores, negligenciando a questão da viabilidade econômica. Os problemas regulatórios apontados parecem impedir que o sistema complete a transição para um modelo totalmente privatizado, como determina a Constituição. Mais do que isso, o fato de que o modelo de provisão do serviço (público versus privado) não explique a produtividade potencialmente coloca em xeque algumas das premissas fundamentais do arcabouço institucional e regulatório vigente. Diante destas evidências, seria recomendável uma adequação do marco regulatório, em suas múltiplas dimensões (gratuidades, repasses, regime de tributação etc.) de modo a conferir plena efetividade à regra constitucional vigente.[9]

9. Esta recomendação não elimina, naturalmente, a possibilidade de um debate mais profundo sobre as vantagens e desvantagens de um modelo de provisão privado, em relação ao modelo oficializado. As evidências preliminares apresentadas nesta pesquisa são mais de caráter provocativo do que conclusivo. Este debate deveria ser instruído por mais dados empíricos sobre o funcionamento dos serviços (em dimensões como qualidade e confiabilidade dos atos) e de uma discussão macroinstitucional.

REFERÊNCIAS

AIGNER, D. J.; SCHMIDT, P.; LOVELL, C. A. K. Formulation and estimation of stochastic frontier production function models. Journal of econometrics, v. 6, p. 21-37, 1977.

ARRUÑADA, B. The economics of notaries. Journal of law and economics, v 3, issue 1, p. 5-37, Mar. 1996.

BATTESE, George E.; CORRA, Greg S. Estimation of a production frontier model: with application to the pastoral zone of Eastern Australia. Australian journal of agricultural economics, v. 21, n. 03, Dec. 1977. Disponível em: <URL http://ideas.repec.org/a/ags/ajaeau/22266.html>.

BROECK, J. van den; MEEUSEN, W. Efficiency estimation from Cobb-Douglas production functions with composed error. International economic review, v. 18, n. 2, p. 435-444, 1977.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação
Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão
Andrea Bossle de Abreu

Revisão
Carlos Eduardo Gonçalves de Melo
Cristina Celia Alcantara Possidente
Elaine Oliveira Couto
Elisabete de Carvalho Soares
Lucia Duarte Moreira
Luciana Bastos Dias
Luciana Nogueira Duarte
Míriam Nunes da Fonseca

Editoração
Roberto das Chagas Campos
Aeromilson Mesquita
Aline Cristine Torres da Silva Martins
Carlos Henrique Santos Vianna
Nathália de Andrade Dias Gonçalves (estagiária)

Capa
Aline Rodrigues Lima

Livraria
SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo
70076-900 – Brasília – DF
Tel.: (61) 3315 5336
Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em Agaramond 12/14,5 (texto)
Frutiger 14/16,8 (títulos, gráficos e tabelas)
Impresso em papel reciclado 90g/m2
Cartão supremo 250g/m2 (capa)
Rio de Janeiro-RJ

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

Agenda Político-Institucional

Agenda Político-Institucional: perspectivas para 2014

Opinião

2014, entre as Ruas e o Estado

Reflexões sobre o Desenvolvimento

Elementos para a Reforma do Estado e da Administração Pública no Brasil do Século XXI: a década de 2003-2013 e a economia política do desenvolvimento

Em Águas Turvas: governança do programa de despoluição da baía de guanabara

Desenvolvimento e Risco: crítica do conceito de sociedade de Risco

Notas de Pesquisa

Rotatividade nos Cargos de Confiança da Administração Federal Brasileira (1999-2012) – resultados preliminares

Estudos em Segurança Pública e Sistema de Justiça Criminal: a aplicação de medidas e penas alternativas

Qual é a Magnitude do Gasto Tributário em Saúde?

Políticas Públicas em Direitos Humanos e Desenvolvimento no Brasil

Sobre a Produtividade dos Serviços Notariais e de Registro no Brasil

ISSN 2237620-8

9 772237 620009

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Secretaria de Assuntos Estratégicos

GOVERNO FEDERAL BRASIL PAÍS RICO É PAÍS SEM POBREZA