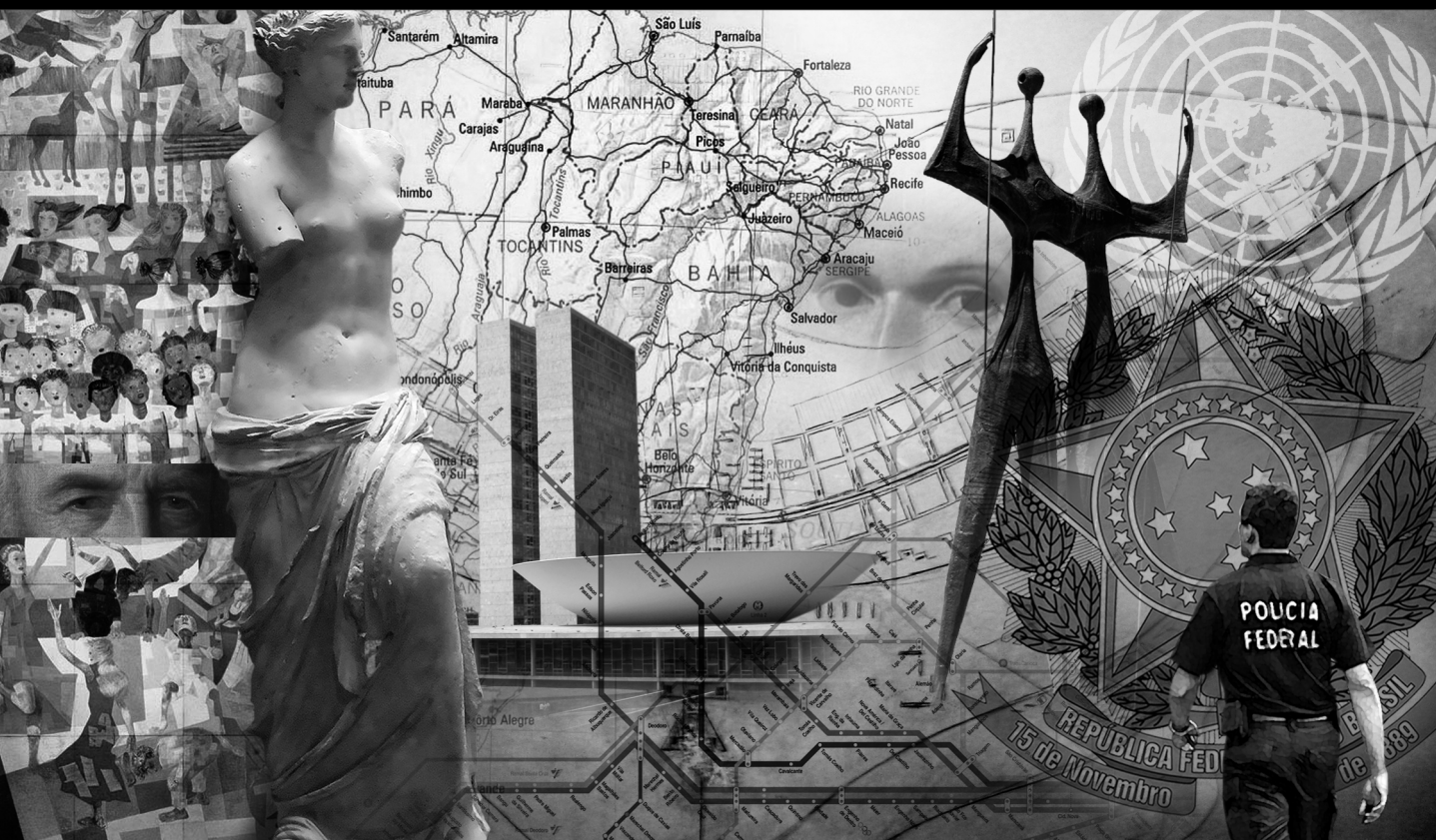


Gestão em Administração Pública

Volume Único

Douglas Guimarães Leite
Rogerio Dultra dos Santos
Juliane dos Santos Ramos Souza
Paula Campos Pimenta Velloso
Sergio Rodrigues Dias Filho





Fundação

CECIERJ

Consórcio **cederj**

Centro de Educação Superior a Distância do Estado do Rio de Janeiro

Gestão em Administração Pública

Volume Único

Douglas Guimarães Leite

Rogério Dutra dos Santos

Juliane dos Santos Ramos Souza

Paula Campos Pimenta Velloso

Sergio Rodrigues Dias Filho



**GOVERNO DO
Rio de Janeiro**

**SECRETARIA DE
CIÊNCIA E TECNOLOGIA**

**UNIVERSIDADE
ABERTA DO BRASIL**

Ministério da
Educação

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
PAÍS RICO É PAÍS SEM POBREZA

Apoio:



FAPERJ

Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo
à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro

Fundação Cecierj / Consórcio Cederj

Rua da Ajuda, 5 – Centro – Rio de Janeiro, RJ – CEP 20040-000

Tel.: (21) 2333-1112 Fax: (21) 2333-1116

Presidente

Carlos Eduardo Bielschowsky

Vice-presidente

Masako Oya Masuda

Coordenação do Curso de Tecnólogo em Segurança Pública

UFF - Pedro Heitor Barros Geraldo

Material Didático

Elaboração de Conteúdo

Douglas Guimarães Leite
Rogerio Dultra dos Santos
Juliane dos Santos Ramos Souza
Paula Campos Pimenta Velloso
Sergio Rodrigues Dias Filho

Direção de Design Instrucional

Cristine Costa Barreto

Coordenação de Design Instrucional

Bruno José Peixoto
Flávia Busnardo da Cunha
Paulo Vasques de Miranda

Design Instrucional

Anna Maria Osborne

Editor

Fábio Rapello Alencar

Revisão Linguística e Tipográfica

Flávia Saboya
Licia Matos
Maria Elisa Silveira
Yana Gonzaga

Coordenação de Produção

Bianca Giacomelli

Ilustração

Renan Alves

Capa

Vinicius Mitchell

Programação Visual

Camille Moraes
Deborah Curci
Filipe Dutra

Produção Gráfica

Patrícia Esteves
Ulisses Schnaider

Copyright © 2014, Fundação Cecierj / Consórcio Cederj

Nenhuma parte deste material poderá ser reproduzida, transmitida e gravada, por qualquer meio eletrônico, mecânico, por fotocópia e outros, sem a prévia autorização, por escrito, da Fundação.

G393

Gestão em Administração Pública. v. único. / Douglas Guimarães Leite... [et al.]. – Rio de Janeiro: CECIERJ, 2014.

2438 p.; il. 19 x 26,5 cm.

ISBN: 978-85-7648-969-6

I. Administração pública. II. Estado-Brasil. III. Segurança Pública. IV. Organizações sociais. 1. Souza, Juliane dos Santos Ramos. 2. Velloso, Paula Campos Pimenta. 3. Santos, Rogerio Dultra dos. 4. Dias Filho, Sergio Rodrigues. I. Título.

CDD: 351

Referências bibliográficas e catalogação na fonte, de acordo com as normas da ABNT.
Texto revisado segundo o novo Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa.

Governo do Estado do Rio de Janeiro

Governador

Luiz Fernando de Souza Pezão

Secretário de Estado de Ciência e Tecnologia

Alexandre Vieira

Universidades Consorciadas

CEFET/RJ - Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca

Diretor-geral: Carlos Henrique Figueiredo Alves

IFF - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense

Reitor: Luiz Augusto Caldas Pereira

UNEF - Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro

Reitor: Silvério de Paiva Freitas

UERJ - Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Reitor: Ricardo Vieiralves de Castro

UFF - Universidade Federal Fluminense

Reitor: Roberto de Souza Salles

UFRJ - Universidade Federal do Rio de Janeiro

Reitor: Carlos Levi

UFRRJ - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

Reitora: Ana Maria Dantas Soares

UNIRIO - Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

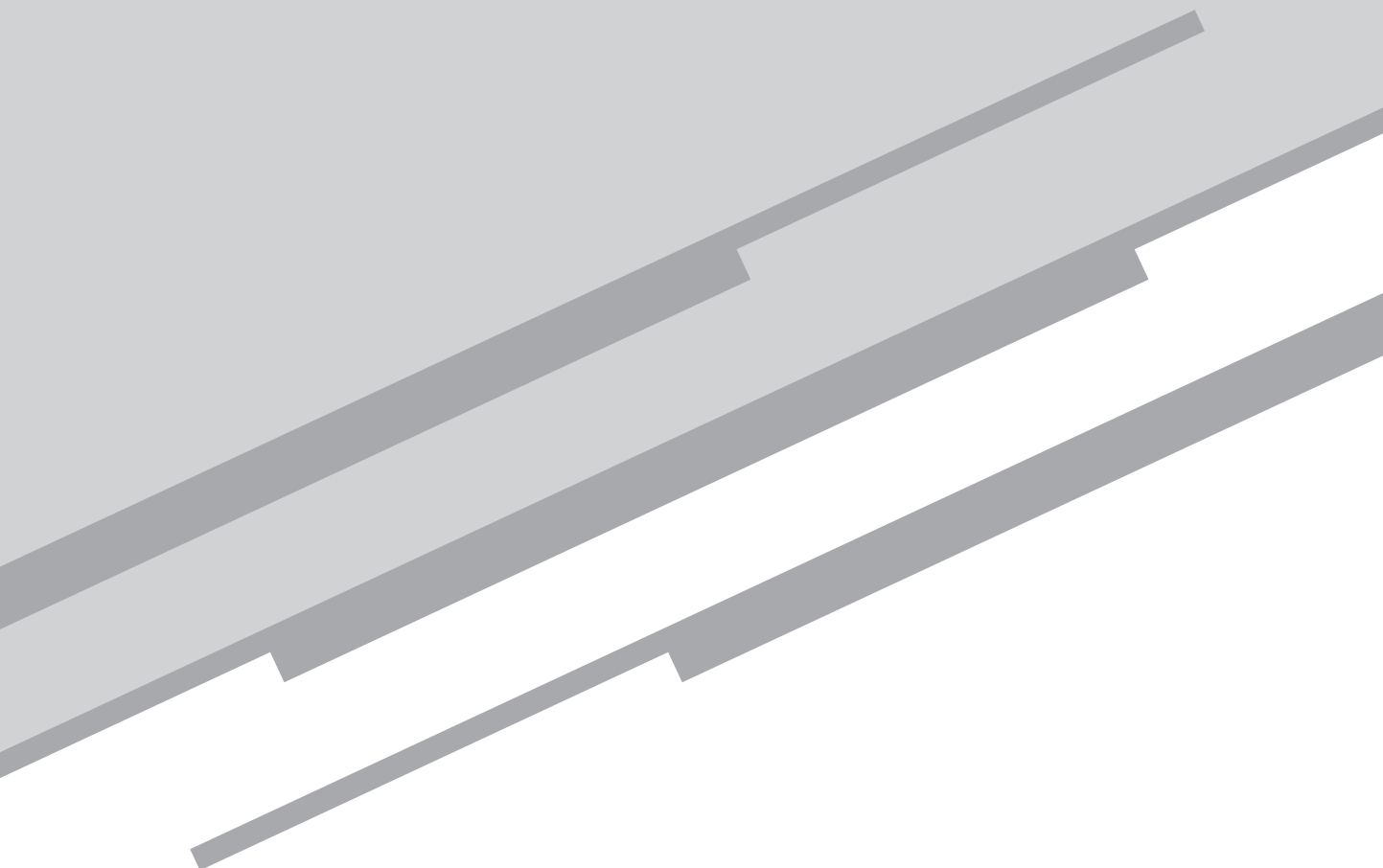
Reitor: Luiz Pedro San Gil Jutuca

Sumário

Aula 1 • Desenvolvimento do Estado moderno	7
<i>Paula Campos Pimenta Velloso</i>	
<i>Rogério Dutra dos Santos</i>	
Aula 2 • Crise e reforma do Estado: o modelo e a crise do Estado de bem-estar	29
<i>Rogério Dutra dos Santos</i>	
<i>Douglas Guimarães Leite</i>	
Aula 3 • Crise e reforma do Estado: o caso brasileiro.....	55
<i>Douglas Guimarães Leite</i>	
<i>Rogério Dutra dos Santos</i>	
Aula 4 • A Nova Gestão Pública no Brasil: o conceito da reforma administrativa de 1995 e suas principais alterações institucionais	95
<i>Douglas Guimarães Leite</i>	
<i>Rogério Dutra dos Santos</i>	
Aula 5 • Organizações Sociais – Contratos de gestão: controle social e indicadores de desempenho.....	125
<i>Douglas Guimarães Leite</i>	
<i>Juliane dos Santos Ramos Souza</i>	
<i>Rogério Dutra dos Santos</i>	
Aula 6 • Consórcios públicos, agências executivas e agências reguladoras.....	157
<i>Paula Campos Pimenta Velloso</i>	
<i>Rogério Dutra dos Santos</i>	
Aula 7 • Forças repressivas, Segurança Pública e Estado brasileiro no contexto global.....	175
<i>Rogério Dutra dos Santos</i>	
<i>Sergio Rodrigues Dias Filho</i>	
Aula 8 • Discursos criminológicos e controle social no Brasil.....	207
<i>Rogério Dutra dos Santos</i>	
<i>Sergio Rodrigues Dias Filho</i>	
Referências.....	231

Aula 1

Desenvolvimento do Estado moderno



*Paula Campos Pimenta Velloso
Rogerio Dultra dos Santos*

Metas

Apresentar os conceitos básicos e principais elementos necessários à compreensão do desenvolvimento do Estado moderno e inscrevê-lo na discussão acerca da modernidade política a partir dos pensadores que ajudaram a caracterizá-lo.

Objetivos

Ao final desta aula, você deverá:

1. reconhecer as características que definem o Estado moderno do ponto de vista de sua gênese histórica, sua estrutura e suas finalidades;
2. identificar as conexões entre a formação do Estado moderno, a oposição entre espaço público e a esfera privada, e a relação entre limitação do poder político e exercício da democracia.

Introdução

O tema da Administração Pública, eixo das aulas que se seguirão, remete à concepção de um Estado que, historicamente, diferenciou suas formas de manifestação até dividi-las entre os amplamente conhecidos três poderes: o Executivo, o Legislativo e o Judiciário. A Administração Pública passou então a ser a forma corrente de referir o Poder Executivo, que, na sua condição de Governo, deve comandar a aplicação das receitas do Estado (orçamento) no desempenho das atividades sociais definidas e fomentadas pelas políticas públicas concebidas no Poder Legislativo. Os conflitos de qualquer ordem, porventura existentes nas fronteiras do país, são matéria do trabalho do Poder Judiciário, que a eles sempre devem dar uma resposta, segundo determinam as constituições destes Estados chamados Estados Democráticos de Direito, tipo prevalecente hoje, no chamado mundo ocidental.

Para que cheguemos até este ponto, porém, começaremos nesta aula o percurso de um desenvolvimento histórico das diferentes formas de Estado, de suas primeiras até aquela que mais se assemelha à nossa contemporânea. Nesse itinerário, apresentaremos e discutiremos também conceitos fundamentais acerca da organização do Estado e da Administração Pública modernas, como as categorias de racionalização e burocracia, essenciais ao desenvolvimento dos temas das próximas aulas.

Estado e nação

O conceito de *Estado*, como está compreendido hoje, nasce na Europa e data do século XIX. Desenvolveu-se então a ideia de Estado-nação: uma forma centralizada de poder público reconhecida internacionalmente, com organização política, **soberania**, população e território definidos. Mas sua definição e seu reconhecimento se apoiam não só em uma percepção política como também cultural. Hoje, a noção de um país com língua, costumes e trajetória em comum é conteúdo do termo Estado, que, sob a lógica do **nacionalismo**, é reconhecido pelos indivíduos que o integram.

Por outro lado, a definição do que é uma nação é algo bastante controverso. A mais conhecida delas foi escrita em 1912, por Josef Stalin: “Uma nação é uma comunidade desenvolvida e estável, com linguagem, território, vida econômica e caracterização psicológica manifestos em uma comunidade cultural”. Entretanto, como afirma o historiador in-

Soberania

Geralmente entendida como a propriedade do Estado de não reconhecer, nos limites do seu território, a validade de qualquer outro poder acima do seu próprio. Um Estado soberano é, portanto, aquele que se regula segundo as suas próprias regras, estabelecendo, ademais, o modo de sua criação.

Nacionalismo

Fenômeno característico de coletividades dotadas de traços culturais comuns, como língua, costumes e trajetória histórica reconhecidos pelos indivíduos que integram o Estado-nação. É possível, porém, que haja nacionalismo sem que a sua coletividade portadora esteja organizada na forma política de um Estado.

glês Eric Hobsbawn, por ser extremamente mutável e variada, a realidade histórica dos Estados nacionais dificilmente se enquadra em uma definição objetiva como essa. Os critérios subentendidos na imagem de nação definida por Stalin são necessariamente ambíguos e mutáveis, muitas vezes utilizados para fins político-ideológicos, como a luta pela autonomia territorial, por exemplo (HOBSBAWN, 2002).

O *nacionalismo*, termo ainda mais maleável e menos objetivo, sugere a ideia de unidade política nacional, entendida como o dever político dos Estados nacionais de organizarem-se politicamente, o qual supera qualquer outro dever público e impõe a defesa dessa organização em casos de guerra. Por esse motivo, aquilo que já foi chamado de “questão nacional” diz respeito não só às aspirações, crenças e interesses dos indivíduos que compõem o “corpo político” nacional, mas também à capacidade tecnológica de as organizações estatais promoverem a unidade cultural, como é o caso da alfabetização em massa. Uma “consciência nacional” desenvolve-se, portanto, de forma desigual entre grupos regionais, atingindo por último as camadas populares, pois depende daquele desenvolvimento tecnológico e econômico coordenado pela autoridade central.

Segundo o cientista político tcheco Miroslav Hroch, a história do nacionalismo identifica-se diretamente com o desenvolvimento dos movimentos nacionais. A história desses movimentos divide-se em três fases:

1ª fase – na Europa do século XIX, nasce como um movimento exclusivamente cultural, folclórico e literário, sem implicações de natureza política;

2ª fase – surgem os primeiros militantes da “ideia nacional” e as campanhas políticas em torno dela;

3ª fase – os programas nacionalistas alcançam o apoio das massas, muitas vezes depois do estabelecimento de um Estado nacional (note-se que há experiências em que o apoio das massas acontece antes da criação dos Estados e, em outras, não ocorre nem mesmo depois, como é o caso de alguns experimentos da América Latina). Importa, entretanto, registrar que o nacionalismo aparece originalmente como uma crença em determinados valores compartilhados regionalmente. Tais valores têm origem histórica e fabricam, artificial e politicamente, a noção de identidade nacional.



Para saber um pouco mais sobre a questão nacional de alguns povos, leia o texto sobre a “Questão Palestina”, que trata do embate entre diversas nações em função da afirmação de suas identidades e da luta por um território, com ênfase especial no drama do povo palestino: http://www2.uol.com.br/historiaviva/reportagens/em_busca_de_uma_patria.html.

A definição precisa de **Estado**, como organização de natureza política, é ainda mais remota. Em latim, o termo *status* (estado) representava a situação do senhor de terras do século XIII, cujo poder era predominantemente pessoal, recebido e transmitido, sobretudo, hereditariamente. Isso se altera com a noção de principado, consolidada no século XVI. O principado indica uma soberania territorial, o que acrescenta uma dimensão política e militar a um domínio meramente tradicional ou mesmo jurídico de propriedade de terra. O termo *status* passa a significar, então, a condição política, social e material (econômica) do príncipe e do conjunto de funcionários que operam e organizam o poder político em um território militar e economicamente soberano.

Estado moderno, portanto, é um conceito que sugere o momento histórico em que se cristaliza uma organização política e jurídica central, a qual se opõe à pluralidade de forças sociais característica da Idade Média. Essa organização do poder se afasta dos laços de obrigação territorial de origem medieval e consolida um comando político de caráter impessoal.

A **modernidade política** é convencionalmente vinculada ao processo de centralização do poder e à organização das instituições públicas sob uma lógica preponderantemente racional-legal. A modernidade se opõe, em especial, ao modo de compreensão do mundo fundado em crenças e explicações de natureza religiosa. O Estado moderno aparece, assim, como a síntese institucional da modernidade, capaz de conduzir a organização da vida social segundo princípios de uma racionalidade baseada nas descobertas do mundo empírico, das coisas concretas.

Estado

Organização de natureza política; situação do senhor de terras do século XIII; poder pessoal recebido e transmitido hereditariamente; principado, século XVI; soberania territorial; situação política, social e material do príncipe e seus funcionários que operam e organizam o poder político em um território militar e economicamente soberano.

Modernidade política

Centralização do poder, organização das instituições públicas sob a lógica racional-legal. Opõe-se à compreensão do mundo fundada em crenças e explicações religiosas. Condução e organização da vida social segundo princípios de racionalidade. Aceitação da comunidade política. Crença dessa comunidade na objetividade, na impessoalidade e na regularidade dos procedimentos estatais. Processo que se desdobrou entre os séculos XIV e XIX.

Esse conjunto de traços se manifesta no perfil do seu ordenamento jurídico, de forma que a sua atividade esteja respaldada pela aceitação da comunidade política que o integra e pela crença dessa comunidade na objetividade, na impessoalidade e na regularidade de seus procedimentos. Tais elementos, hoje comuns à maioria das comunidades políticas ocidentais, somente assumiram consistência e tornaram-se típicos do que hoje consideramos Estado após um processo relativamente longo, que se desenrolou entre os séculos XIV e XIX. Sigamos, a partir de agora, algumas passagens desse itinerário histórico.

As formas políticas do Estado entre a Idade Média e a Idade Moderna

Em termos históricos, as condições necessárias para que o Estado moderno tomasse corpo surgiram não somente da dinâmica das trocas mercantis no final da Idade Média (Baixa Idade Média – séculos XIII a XV), mas da necessidade de ampliar e organizar o processo de comunicação do comércio e também entre as cidades. A realidade do feudalismo, sistema socioeconômico predominante, não permitia o desenvolvimento das técnicas de interação e comunicação características da atividade comercial. A cultura católica, que dominava a formação das elites, era **dogmática** e, portanto, não educava para a resolução de problemas concretos. Muito menos, não cultivava as lições da experiência histórica.

Dois fenômenos históricos estimularam seu surgimento: (1) o fim das relações públicas entre indivíduo e Estado e (2) a concentração progressiva da propriedade. Esses acontecimentos deram origem a relações de produção organizadas através dos vínculos de subordinação pessoal, presentes em todo o período medieval.

A dogmática nasce canônica em razão da sua estreita relação com a cultura religiosa. O termo *cânon* deriva do grego (*kanoon* = régula, regra) e foi empregado nos primeiros momentos da Igreja Católica para nomear as decisões tomadas nos concílios papais, sendo, durante a maior parte da Idade Média, o único Direito escrito. Os cânones são regras jurídico-sagradas que determinam de que modo devem ser interpretados e resolvidos os vários litígios. Mais que regras, são leis, isto é, são verdades reveladas por um ser superior, onipotente, e a desobediência, muito mais que uma infração, é um pecado. Os cânones são os desígnios de Deus, transformados em regras a serem seguidas sem questionamento pelos homens.

Dogmática

Discurso que pretende interpretar as coisas do mundo sem admitir contestação. Desse modo, a dogmática se manifesta historicamente como uma forma de organização social que deve ser obedecida sem maiores questionamentos. Torna-se, assim, uma prática social que deve ser incorporada como a verdade pessoal de cada um que passa a ser regulado por ela. A dogmática legitima o discurso oficial tornando inquestionáveis os comandos fundados em argumentos dessa natureza.

No período de predomínio do modo feudal de produção, as criações intelectual e jurídica são monopólios da igreja. A função dogmática dos doutores universitários não se define pelo conhecimento, mas pela autorização divina de revelar, ou melhor, de dizer a verdade da lei. Com isso, legitima-se o discurso oficial do papa e da Igreja de forma extremamente regrada ou canônica; mais que revelar a verdade, o que o jurista canônico externa com a sua prática de interpretação da lei é a vontade política do poder eclesiástico em fazer valer os seus comandos.

A dinâmica das necessidades comerciais estimulou o rompimento com a educação dogmática da Igreja. O incremento do comércio entre as cidades gerou um homem prático, que necessitava de instrumentos de comunicação e resolução de problemas concretos, que não passassem pelo dogmatismo. Nesse momento, a recuperação dos textos de autores gregos e romanos produziu uma modificação radical sobre a ordem política vigente, sob o influxo do chamado **renascimento humanista**.

O Renascimento inaugura-se com uma forte censura à Igreja. Em especial, critica as pretensões papais de fundir poder espiritual e poder temporal, e seu objetivo de indicar, controlar e julgar o Imperador. A ideia de que a cidade não deve ser governada pela Igreja nasce desse conflito entre o papado e o Sacro Império Romano Germânico. Marsílio de Pádua (1280-1343), conselheiro político do Imperador Ludovico IV, em sua obra *O defensor da paz* (1324), advogava essa separação entre política e religião, afirmando que o conflito entre duas instituições gerava instabilidade social. Argumentava que a paz da cidade e o bem viver nela não poderiam depender de um poder pretensamente pleno e absoluto (a chamada *plenitudo potestatis* dos pontífices). Seguindo o filósofo grego Aristóteles, Marsílio entendia que o poder terreno deveria derivar do consenso de caráter jurídico, coercitivo e autônomo produzido pela cidade.

Marsílio considerava que questões materiais e espirituais poderiam conviver somente em foro interno. A busca espiritual dos indivíduos, embora individual e privada, dependeria essencialmente da paz, garantida pela justiça humana, finalidade última do governo. Assim, a Igreja, para Marsílio, era a comunidade de fiéis que encontrava lugar somente dentro do espaço permitido pelo governo, e não uma instituição hierárquica e de caráter administrativo.

Em razão da necessidade do consenso para gerar a paz na cidade, Marsílio de Pádua entendia que a melhor forma de governo era uma monarquia eletiva, que tinha como objetivo último o bem comum e, para tanto, deveria regular os atos civis dos cidadãos através de leis que

Renascimento humanista

Movimento social e intelectual de críticas, projetos e organizações que, tendo a dúvida racional como método, possibilitaram a ruptura com os modelos medievais dogmáticos de justificação e disposição da vida política.

determinassem o útil e o justo para a cidade. Marsílio percebia que a lei garantia a estabilidade do governo – numa situação histórica em que a precariedade das monarquias hereditárias era a regra –, compreendendo-a como uma razão isenta de paixões. Além dessas funções, a lei deveria extrair seu caráter coercitivo exclusivamente da vontade popular expressa em assembleia, pois a experiência e o poder de produzir o direito deveriam repousar na coletividade. Dessa forma, o poder político se estabelecia como supremo e indivisível, sendo a religião apenas uma parte integrante da sociedade civil. Tanto a Igreja quanto os súditos, fiéis ou não, estariam, segundo Marsílio, submetidos ao poder temporal, autônomo e ao verdadeiro defensor da paz terrena.

Humanismo

Conjunto ideal ou típico de valores culturais facilitados por uma educação voltada para a cultura geral. Vasto movimento cultural iniciado no século XI. Influenciou o pensamento dos séculos seguintes.

Desse contexto sintetizado pelas ideias de Marsílio de Pádua, generalizou-se o uso do termo **humanismo**. Designando o vasto movimento cultural que se iniciou no século XI, o humanismo influenciou fortemente o pensamento dos séculos seguintes e envolveu principalmente regiões e países como Itália, Inglaterra, França, Alemanha e Espanha.

Portanto, a respeito do humanismo, há que se falar principalmente em uma prática de vida e não em um conceito, cuja característica central foi a de observar com profundo respeito e admiração o legado cultural da Antiguidade Clássica, tentando repassá-la às futuras gerações através da educação formal. Daí o termo *Renascimento* ou *Renascença*. O cientista político inglês Quentin Skinner sustenta que o movimento humanista “exerceu considerável influência sobre o desenvolvimento do pensamento político da Renascença”. Argumenta que o ensino anteriormente “ditado” sobre as questões da retórica deu lugar ao estudo direto dos clássicos latinos e, logo, o valor literário intrínseco dessas obras afastou o estudo meramente pragmático, substituído pela vontade dos primeiros humanistas italianos de influenciar diretamente na política, através da retórica (SKINNER, 1996).

Na verdade, o estudo da retórica pelo “ditado” objetivava a justificação do poder político das cidades italianas pós-feudais, durante o século XIII, dominadas por déspotas (*signori*) que aprofundavam a distância entre o ideal inicial de liberdade republicana – autonomia, soberania, defesa das constituições republicanas de cada cidade – e de independência política. A necessidade de manutenção de privilégios da nobreza, através da negação da autonomia política, em um primeiro momento, e dos direitos populares foi um dos elementos que estimulou esse tipo específico e pré-humanista de teoria política. No momento humanista propriamente dito, o estudo direto dos clássicos acabou estimulando a

“defesa retórica” do ideal de liberdade contra a centralização dos governos das cidades, o que foi amplamente reprimido pelos *signori*.

Sob a influência intelectual do Renascimento, o Estado então dependia da compreensão de que a paz e a ordem eram as funções primordiais a serem cumpridas por qualquer organização política. Esses objetivos maiores implicam uma ética segundo a qual o governante necessita produzir ordem interna e paz nas relações com outros Estados.



Estado no Renascimento: afastando-se do centro de uma moralidade cristã como eixo de sua definição, o Estado depende de paz e de ordem como elementos primordiais da organização política.

Os primeiros humanistas italianos, ao se depararem com o problema da defesa dos valores da república (*res publicae*: coisa pública) e da liberdade das cidades, fizeram notar a falta de paz civil, a existência de facções, a ausência de concórdia cívica e a inveja como males que necessitavam de combate, para que as cidades se tornassem livres, republicanas e, principalmente, tranquilas. O argumento político do Renascimento se dará, desse modo, a partir da arte do **discurso**. É a necessidade de se protegerem os benefícios da existência da cidade que motiva a construção **retórica** da ideia de bem comum pelo humanismo renascentista italiano, derivada: a) da preferência pela liberdade republicana; b) da necessidade de responder pelos motivos da fragilidade desse tipo de governo ante os déspotas; c) da vontade de ver triunfar os ideais políticos maiores de paz e de concórdia, transmutados na ideia que vincula o bem de cada um com o bem geral da cidade. Justifica-se a preocupação de teóricos da política da época em indicar o que produzisse um governo forte e cidadãos obedientes.

O Renascimento se caracteriza, assim, por uma espécie de vínculo entre a experiência intelectual e a vivida, do qual a república seria o

Retórica e discurso

Entendida como arte, a retórica, aprendizado do discurso, ganhava em importância diante da necessidade política de se consagrar a ideia de bem comum, em benefício da existência e da preservação do governo da cidade.

melhor exemplo. Em *Comentários sobre a primeira década de Tito Lívio*, através da história, o florentino Nicolau Maquiavel (1469-1527) encontra em Roma o fundamento concreto de seu desejo de república. Apesar disso, a realidade descrita em *O Príncipe*, sua obra mais conhecida, não oferece quaisquer sinais de que esse mundo possa se repetir ou atualizar. O recurso ao passado deflagra o reconhecimento das limitações do presente e impõe ou autoriza uma forma de realismo moral, por meio do qual os mecanismos de poder político funcionam através de normas distintas da ética cristã tradicional.

Maquiavel representa o apogeu do momento histórico em que a política era entendida como conhecimento sobre o comportamento dos regimes políticos. Sua obra marca o início da compreensão moderna do Estado. As características desse novo modo de compreensão da ordem política, formulado em termos gerais pelo Renascimento, estão desenvolvidas por Maquiavel em *O Príncipe* (1513). Nele, o autor argumenta que o príncipe (governante) deve agir para que a cidade reconheça a autoridade de suas leis, mas sem que ele mesmo tenha que estar submetido aos limites jurídicos e morais na busca de seus objetivos públicos.



O Príncipe

Obra fundamental da teoria política do Ocidente. Nela, Maquiavel marca, definitivamente, a ideia de que a ação do governante não encontra limites jurídicos ou de moralidade tradicional (religiosa) e deve mover a cidade a reconhecer a autoridade das leis. Trata-se da noção de razão de Estado.

A chamada doutrina da razão de Estado estabelece uma ética específica, a de que os fins públicos se sobrepõem não somente aos interesses privados, mas justificam a utilização de quaisquer meios para sua realização. Não se trata, portanto, de uma fundamentação imoral ou amoral

da política, mas do estabelecimento de uma moralidade distinta da que compreendia a necessidade dos homens públicos se comportarem seguindo os preceitos cristãos da justiça, verdade e retidão nas suas ações. Nesse novo patamar da justificação da atividade política, a ideia de república, repercutindo a tradição dos antigos romanos, transforma-se no valor moral e político dominante.

Nessa fase inicial de consolidação do Estado moderno, um novo elemento se cristaliza na configuração da dinâmica política: o papel do povo. É o mesmo Maquiavel quem chama a atenção do Príncipe para que olhe para o povo se quiser governar bem uma cidade. Em sua obra *Comentários sobre a primeira década de Tito Lívio* (1627), entretanto, ele radicaliza a tese da importância do povo, que de elemento passivo se transforma no motor do equilíbrio político. No conflito entre governantes e governados, a pressão do povo sobre o governo obriga as instituições políticas a se adaptarem para evitar a desordem e a guerra civil, criando canais de comunicação e participação. Para o autor, essa dinâmica conflitiva é positiva para a ordem da cidade.

Por fim, ainda com Maquiavel, a modernidade política inaugura a compreensão de que a cidade deve ser capaz de acumular a experiência política daqueles que a fazem funcionar. Maquiavel entendia que a constante alternância no poder político trazia sempre o inconveniente da substituição do corpo de agentes. Para ele, a operação regular das instituições do Estado deveria ser garantida pela existência e permanência de um corpo estável de funcionários, independente da substituição dos mandatários.

O Estado moderno nasce, como se vê, sob a experiência histórica das Cidades-Estado da futura Itália e sob a influência do humanismo renascentista e da teoria do Estado de Maquiavel. Surge, assim, um Estado tendente a ser laico (não religioso), sujeito à permanência da operação burocrática (corpo estável de funcionários), aspirando à paz e à ordem, e identificando o povo como fator central para que sua estabilidade – mesmo sob conflito – seja alcançada. Esse resumo, contudo, transmite esquematicamente apenas a experiência europeia durante o século XVI. O momento de maturação da modernidade política e de seu modelo de Estado é o século seguinte, sob a influência central de dois pensadores: Thomas Hobbes (1588-1679) e John Locke (1632-1704).

ATIVIDADE 1

Atende ao Objetivo 1

Indique as características que definem o Estado moderno do ponto de vista de sua gênese histórica, estrutura e finalidades.

This image shows a single sheet of white paper with horizontal blue or grey ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are approximately 20 lines visible. The paper has a slight shadow on its right side, suggesting it's resting on a surface.

Resposta Comentada

O Estado moderno é um ente centralizado que assume, ao longo do tempo, a forma de Estado nacional, organizando-se politicamente em torno de elementos como soberania, população e território definido, reconhecido ademais pelos outros Estados existentes. De um ponto de vista não só político mas também cultural, partilham-se noções de língua, costumes e trajetórias que suscitam o pertencimento dos indivíduos a um dado Estado. Para se consolidar contra outras forças sociais concorrentes, historicamente, importou para a configuração do Estado moderno o desenvolvimento de uma racionalidade (razão de Estado) que desvinculou o procedimento ético-decisório de seus governantes daquele que emanava e era dominado pela Igreja Católica na Europa da baixa Idade Média.

Cientificismo e racionalismo; contrato, direito, direitos

O filósofo inglês Thomas Hobbes, além de fortemente influenciado pelo humanismo renascentista, produziu suas reflexões sobre o Estado influenciado pelo cientificismo e pelo racionalismo do século XVII. Hobbes escreveu sobre quase tudo o que se sabia na época, tendo uma obra que percorre desde as ciências naturais, como Matemática, Ótica, Geometria, Física e Biologia, passando pelas letras, através de traduções (do grego, do latim, do francês e do italiano), poemas e narrações de viagens, indo até as questões propriamente culturais, como Música, Moral, Filosofia, Religião, Direito e, principalmente, a Política.

O **racionalismo** surge na Europa do século XVII como um novo modelo de produção de conhecimento que se opõe ao conhecimento histórico e retórico – tidos como pouco precisos. Centra-se originalmente na demonstração para a extração de conclusões corretas ou lógicas sobre a realidade. Influenciado pela ideia de que o mundo pode ser conhecido na sua totalidade – e portanto, dominado –, o racionalismo encontra na Matemática a expressão mais acabada de seu projeto. Raciocinar, nesse sentido, significa calcular corretamente. A razão, que define o saber como científico, deve realizar os cálculos que comprovem a veracidade das suas conclusões, orientadas pelos princípios da causalidade, necessidade e universalidade. Thomas Hobbes, sob a influência do racionalismo e do cientificismo do século XVII, tornou-se o fundador da ciência da política, extraindo suas conclusões acerca da ordem política do raciocínio lógico e abstrato.

Hobbes construiu um sistema político-jurídico centrado no conceito básico de contrato. No argumento de seu livro mais importante, *Leviatã* (1651), o filósofo pode ser identificado como o genuíno autor de uma estrutura de pensamento caracterizada pela insistência na ideia da ordem na política.

Toda a arquitetura da obra hobbesiana repousa sobre a relação lógica entre a natureza humana e a constituição do Estado. A compreensão de Hobbes sobre a natureza humana conclui que o homem é um ser que tende a agir de forma irracional – isto é, para a sua própria destruição, através do conflito –, e que o Estado tem a função básica de impedi-lo. Faz isso ao lembrar ao homem os motivos pelos quais foi constituído, mas tem também a função de conduzir o homem de volta à racionalidade. A razão do Estado é, portanto, a ordem e a paz, que preservam a

Racionalismo

Doutrina surgida na Europa do século XVII. Opera pela demonstração, da qual extrai conclusões retas ou lógicas. A razão faz cálculos para comprovar a veracidade das suas conclusões, orientadas pelos princípios da causalidade, necessidade e universalidade.

Estado de natureza

Situação hipotética e não histórica, na qual o homem se encontra sob a iminência de conflito físico imediato e da eventualidade de sua morte violenta.

vida natural dos homens pelo maior tempo possível. Controlar a irracionalidade humana será uma tarefa constante do Estado, operada inclusive através de meios coercitivos. Nesse sentido, e em primeiro lugar, o homem hobbesiano é irracional antes da formação do Estado – e o **estado de natureza** é a situação de auge da manifestação dessa irracionalidade.

Diante dessa situação, surge uma luz de racionalidade, de inteligência, por meio da qual, à beira do conflito físico e aniquilador, o homem é capaz de compreender a necessidade da criação de um poder maior, de um poder comum que mantenha todos os homens em respeito mútuo. Aqui surge um fundamento exclusivamente antropológico do Estado e do motivo pelo qual o homem deve obediência à ordem política: a paz e a segurança proporcionadas pela existência do Estado são obras do próprio homem.

O momento de racionalidade criadora da ordem política é rapidamente superado quando o Estado passa a mover-se e a prover o conforto dos indivíduos. O homem, afastado da ameaça da morte violenta, deixa de ter medo e, portanto, passa a funcionar a partir da orientação de paixões quase nunca racionais. Para Hobbes, o homem funciona a partir de dois princípios naturais: a fuga da dor e a busca do prazer. Assim, aversão e desejo são sentimentos muito mais estimulantes a posturas irracionais, como a busca incondicional do lucro e da glória, em oposição à paixão racional da autopreservação. Aquelas são paixões irracionais porque levam os homens a entrarem em disputa por objetos, coisas, pessoas e por qualquer tipo de reconhecimento. E essas disputas levam ao conflito, que arrasta os homens à possibilidade da aniquilação. Então Hobbes entende as paixões que levam ao conflito como irracionais, mas inscritas na natureza humana.

Assim, o Estado criado por um homem, em um momento de racionalidade excepcional, produzirá o conforto necessário para que o homem evite a sua aniquilação física, e, por outro lado, permitirá também – ao garantir tranquilidade, conforto, lei civil e liberdade dentro da lei – que o homem esqueça o porquê da criação do Estado. Esse esquecimento dará livre passagem às paixões irracionais, o que redundará no conflito e poderá gerar a aniquilação do Estado. A universidade, a religião submetida ao Estado e a coerção funcionam, assim, como elementos que submetem os indivíduos e/ou os forçam a lembrar que evitar a morte depende da própria existência do Estado.

Em Hobbes se pode encontrar, portanto, um Direito positivo – isto é, posto, produzido pelo Estado –, por ser um direito criado a partir do

homem e das situações concretas de conflito. E é pelo funcionamento do Estado que se torna possível a coordenação da ordem política por um soberano-representante, estabelecido por um pacto social, por uma convenção. Mas será possível encontrar em Hobbes também um Direito natural – para além daquele direito produzido pelo Estado –, uma orientação da razão que vai permitir que o soberano-representante tenha sempre na lembrança quais são seus objetivos fundamentais, a fim de preservar a perenidade do Estado. Não se trata, portanto, de Direito natural transcendente; é um Direito natural humano e racional.



Direito positivo e Direito natural (jusnaturalismo)

De suma importância para a história do Direito ocidental, a distinção entre Direito positivo e Direito natural pode ser, em resumo, apresentada da seguinte forma: a concepção de que Direito é o que os sujeitos produzem com fundamento em uma ordem que eles podem alterar (refere-se ao Direito positivo), e a noção de que Direito é aquilo que está baseado em uma ordem cuja mudança ou autoria lhes escapa (diz respeito ao Direito natural). Exemplo típico de Direito natural é o que afirma a vigência jurídica de leis criadas por Deus. A visão de Direito natural em Hobbes, porém, é uma exceção à definição clássica porque tomará a ideia de natural como aquilo que decorre lógica e necessariamente de uma escolha racional que o próprio sujeito faz (o seu direito), e não daquilo que uma ordem superior à sua vontade lhe impôs. Assim, verifica-se em Hobbes um Direito natural que é entendido como uma orientação da razão que reitera permanentemente os objetivos fundamentais do Estado. Porque é orientação da razão, é Direito natural, e não é Direito positivo, ou seja, posto pelo Estado. Porém, uma vez que é da ordem do que é criado e do que se encontra ao alcance da mudança pelos sujeitos, não é direito no sentido tradicional do jusnaturalismo.

Como aponta Norberto Bobbio, Hobbes é um autor limítrofe, pai do juspositivismo moderno e também do jusnaturalismo moderno. Na medida em que se afasta do jusnaturalismo medieval, Hobbes compreende que o Direito natural funciona como uma espécie de razão, como um guia de funcionamento lógico de um Estado, o qual tem como objetivo alcançar e garantir a paz e a ordem pelo maior tempo possível. Isso porque o Estado certamente morrerá – já que é um homem artificial –, mas poderá perdurar tanto mais quanto produzir o seu Direito positivo, produzir as suas leis civis a partir de uma orientação das regras da razão. Essas regras Hobbes entende como sendo o Direito natural. E quais são elas? São as regras que qualquer sujeito pode alcançar pelo raciocínio lógico e dizem respeito a derivações das leis de natureza, que o homem alcança pela razão. Esse é o caso de uma das leis mais fundamentais que é proteger-se a si próprio e evitar a guerra por todos os meios que encontrar. Assim, o Direito natural em Hobbes é imanente ao homem. Não se trata de um Direito posterior ao Estado, mas de um Direito que se estrutura da necessidade de o Estado se orientar no que respeita à produção das normas. Quando o Estado produz normas jurídicas, ele o faz ou para a sua dissolução ou para garantir a sua própria manutenção e existência por mais tempo.

Então, a oposição entre Direito natural e Direito positivo não existe em Hobbes, mas em John Locke. Neste, vamos encontrar um Direito natural anterior ao Estado, transcendente – que deriva de Deus –, mas que também é imanente, isto é, localizado no homem e derivado de seu trabalho, da ocupação da terra etc. Esse Direito natural vai ser um elemento de limitação do funcionamento do Estado mesmo antes de ele passar a existir. Quando o Estado surge na alegoria de Locke, surge já “sabendo” de suas limitações, estabelecidas por esse Direito natural pre-existente. No estado de natureza hobbesiano, os homens têm direito a tudo. E essa não é uma situação estabelecida por uma força superior, ou por Deus. Não há Deus nessa equação natural. Veja-se o que diz o penúltimo parágrafo do Capítulo XIII do *Leviatã*:

desta guerra de todos os homens contra todos os homens, também isto é consequência: que nada pode ser injusto. As noções de bem e de mal, de justiça e de injustiça não podem aí ter lugar. Onde não há poder comum, não há lei. E onde não há lei, não há injustiça. Na guerra, a força e a fraude são duas virtudes cardeais.

Esta aqui é uma referência a Maquiavel: “a justiça e a injustiça não fazem parte das faculdades do corpo ou do espírito”, ou seja, o homem não tem nenhuma condição de estabelecer um critério objetivo de justiça a partir da sua constituição individual.

A Hobbes e Locke se juntariam outras importantes referências no debate sobre um tema central para o entendimento do Estado, qual seja a discussão sobre o seu fundamento e a sua legitimação política. Em outras palavras, por que deve existir o Estado e com base em que critérios deve impor o seu mando aos súditos, governados ou cidadãos? Esse tema atravessa a própria história do Estado moderno que, no período desses autores e nos seguintes, foi convulsionado por inúmeros episódios revolucionários que acabaram sendo responsáveis pela forma mais geral da organização política que conhecemos hoje – um Estado com três poderes distintos, embasado em uma política de tipo democrático-representativa, e estruturado em torno de um documento jurídico-político fundamental, denominado Constituição.

Ao lado da discussão sobre a sua legitimação, uma outra igualmente importante vem a ser aquela que aborda o Estado em sua estrutura administrativa, vale dizer, como máquina funcional voltada à execução das finalidades dispostas pela lei na perseguição do chamado interesse público. Burocracia é o nome que se consagrou para referir o Estado moderno como ente dotado de instituições e órgãos responsáveis pela administração dos interesses situados acima das vontades e dos contratos privados, indicando também um tipo de dominação política de caráter racional-legal. No último item desta aula, falaremos de como se articulam essas noções e do seu significado para o funcionamento do Estado nos dias atuais.



Burocracia

Em geral se associa à expressão *burocracia* o sentido negativo de obstáculos, entraves ou excesso de exigências despropositadas no caminho da realização de alguma atividade, especialmente associa-

da ao Estado. Mas a noção de burocracia se fixou como um conceito de suma importância para a teoria social, especialmente a partir da obra de Max Weber. O sociólogo alemão lhe conferiu o significado definitivo de uma forma de dominação política específica, baseada na eficiência de um aparato técnico-administrativo especialmente constituído para a realização de suas finalidades institucionais.

Estado moderno, burocracia e administração pública: organização política racional-legal

O Estado-nação é uma resultante histórica do processo de centralização política, territorial, cultural e administrativa do Estado moderno. Essa centralização significa a substituição da autoridade local pelo poder centralizado, e seu processo desenvolve-se ao mesmo tempo em que são criados mecanismos que permitem à autoridade central impor a sua vontade, mesmo contra resistências locais (o que representa a manifestação do poder político propriamente dito), e encontrar obediência para uma ordem estabelecida através do direito, manifesta por um quadro administrativo fixado institucionalmente (dominação racional-legal e burocracia), segundo a definição clássica do sociólogo alemão Max Weber (1864-1920).

Ação racional

- (1) A ação de um indivíduo será classificada como racional com relação a fins se, para atingir um objetivo, ele lança mão dos meios necessários ou adequados. O procedimento econômico, isto é, todo procedimento que leva em conta um número de necessidades a atender e uma quantidade escassa dos bens necessários à satisfação dessas necessidades, é o modelo típico de ação racional.
- (2) A ação será racional com relação a valores quando o agente orientar-se por fins últimos, por princípios, levando em conta somente a fidelidade a eles.

O que Max Weber identificou como a principal característica das sociedades ocidentais modernas foi o que chamou de racionalidade. O tipo de ação que caracteriza as sociedades modernas é a ação racional, que se opõe à ação tradicional, condicionada por hábitos e costumes ou movida por estímulos tradicionais. Na sociedade moderna, a vida cotidiana tornou-se diferente da que predominava nas sociedades tradicionais ou pré-industriais, porque todas as relações passaram a orientar-se pela **ação racional** com relação a fins ou a valores.

A racionalidade teve na economia seu ponto de partida. Calcular e otimizar, por exemplo, são formas de dirigir a ação com vistas a lograr uma finalidade, isto é, revestir de previsibilidade a possibilidade de lucro. Mas essa forma de agir não ficou restrita ao mundo dos negócios. Trata-se de um comportamento presente em campos como o da ciência e o da tecnologia. De fato, foi nesses campos que a racionalidade alcan-

çou seu apogeu, isto é, descobertas científicas e novos inventos foram o resultado dos estímulos dados às sociedades ocidentais para a criação racional. Criou-se uma nova mentalidade, que logo transcendeu à ciência e transbordou para a vida das pessoas comuns, através da organização eficiente do tempo, da vida doméstica etc.

Essa ideia de racionalidade é chave para um outro tema central para os objetivos da discussão: a dominação. Quanto mais racionais forem as ações e, logo, as relações sociais, mais facilmente poderão ser expressas na forma de normas. Estas podem refletir uma conduta usual e reiterada, e, a exemplo das normas jurídicas, guardar a expectativa de moldar as ações.

Para Weber, uma ordem política é capaz de orientar a ação social daqueles a ela submetidos, mas não somente de forma regular, isto é, pelo dever ou obrigação, mas pelo reconhecimento da ordem política como legítima. Os que reconhecem uma ordem como legítima o fazem:

- a) em virtude da tradição – “obedeço porque sempre foi assim”;
- b) por crença religiosa – “obedeço para alcançar a salvação”;
- c) por crença afetiva (emocional) – “obedeço porque é algo novo revelado ou é um exemplo a ser seguido”;
- d) por crença racional referente a valores – “obedeço porque considero válido (moralmente, por exemplo)”;
- e) por crença na legalidade de um estatuto – “obedeço pelo acordo que fizemos entre nós (convenção) ou por decisão majoritária da qual não participei, mas a que me submeto (direito)”.

A pluralidade de tradições, crenças e valores que caracteriza a modernidade faz da crença na legitimidade de um estatuto legal o único fundamento da ordem política. Para garantir essa ordem, a administração estatal se organiza e, ao mesmo tempo, funciona através do direito, estando submetida também às suas regras de caráter impessoal e contínuo, cujo âmbito de vigência é limitado e submetido a controle institucional.

A organização da vida social e estatal pelo Direito não refletiria outra coisa senão o diagnóstico de que todas as esferas da vida social tendem à racionalização. A organização burocrática é um modo pelo qual a racionalização se atualiza nas sociedades modernas. Trata-se do instrumento mais eficaz – já que mais racional – através do qual se exerce a dominação estatal.

De fato, dos tipos de dominação legítima, isto é, reconhecida, a dominação racional ou legal é a que mais reduz a importância de outras influências, como a riqueza, os costumes, a parentela e os amigos, mas as substitui por leis e regulamentações administrativas e pretende que as ordens sejam dadas de maneira previsível e estável.

A *burocracia*, por sua vez, deve organizar a dominação racional-legal por meio da superioridade técnica capaz de garantir a precisão e a eficiência das ações. Para tanto, o Estado se reveste de um aparato técnico que expressa a superioridade da sua força impositiva sobre as demais esferas da sociedade, criando uma estrutura institucional que lhe permite perseguir os fins que a sua posição na organização da sociedade garante e exige. Segurança, justiça e, por vezes, formas de assistência social se combinam como objetivos centrais das tarefas de um conjunto de órgãos públicos que, por meio de funcionários permanentes, dão corpo ao Estado como máquina administrativa ou como, em uma palavra, burocracia.



Para saber um pouco mais sobre os usos da expressão *burocracia*, leia o texto “Franz Kafka e a Burocracia weberiana”, no qual o autor aproxima o texto literário da sociologia para nos fazer entender e imaginar as aproximações e as confusões que ambos os usos da expressão implicam nos dias atuais: <http://www.periodicos.ufes.br/reel/article/viewFile/5347/3962>.

Atividade Final

Atende ao Objetivo 2

Aponte as conexões entre a formação do Estado moderno e a oposição entre espaço público e esfera privada, e identifique a relação entre limitação do poder político e exercício da democracia.

This image shows a blank sheet of white paper with horizontal blue or grey ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are approximately 20 lines visible. On the left side, there is a vertical margin line, creating a narrow left margin. The paper appears to be from a notebook or a standard ruled document.

Resposta Comentada

Sendo o Estado-nação uma resultante histórica do processo de centralização política, territorial, cultural e administrativa do Estado moderno, reflete o movimento de substituição da autoridade local pelo poder centralizado. Para que se realize a centralização, é necessária a criação de mecanismos que permitam a imposição da vontade da autoridade central e, ao mesmo tempo, que suscite a obediência a uma ordem estabelecida através do Direito. O que tem natureza de público passa a diferir e a se distanciar do que é privado, restando a vivência dos temas de interesse público silenciada dos excluídos da soberania e os indivíduos afastados da política. Um tal estado de coisas seria insustentável sem um quadro administrativo capaz de proporcionar a integração obediente desses indivíduos à ordem que os regula. Trata-se de um quadro de dominação racional-legal, segundo a definição clássica do sociólogo alemão Max Weber, o qual é fixado institucionalmente por meio da criação de órgãos, instituições e empresas públicas, comandadas por funcionários estatais.

Resumo

Vimos que o conceito fundamental de Estado moderno é formado por alguns elementos decisivos que se desenvolveram ao longo de períodos históricos distintos e sofreram a influência de teorias e concepções clássicas, como a de Nicolau Maquiavel, Thomas Hobbes e Max Weber. O primeiro cunhou a noção de *Razão de Estado*, desvinculando a ética política da ética cristã; o segundo deles fixou a noção de um contrato a ser feito entre os sujeitos e o soberano, legitimando a sua instituição; já o último legou a noção contemporânea de burocracia como um instrumento fundamental para a compreensão do quadro atual de desenvolvimento operativo do Estado. Soberania, territorialidade e nação formam outros dos mais importantes aspectos da caracterização do Estado moderno.

Informação sobre a próxima aula

Na próxima aula, serão apresentados elementos necessários à identificação e à compreensão dos significados da crise do Estado contemporâneo a partir da discussão dos principais delineamentos de uma forma de Estado que se desenvolveu no século XX, no pós-guerra (Estado de bem-estar social). O entendimento desse cenário possibilitará situar o tema das diversas crises que hoje redundam na chamada crise do Estado e da sua burocracia.

Aula 2

Crise e reforma do Estado: o modelo
e a crise do Estado de bem-estar

*Rogério Dutra dos Santos
Douglas Guimarães Leite*

Meta

Apresentar os principais elementos para identificação e compreensão dos significados da crise do Estado a partir da discussão sobre os principais delineamentos do Estado de bem-estar social, bem como sobre a crise econômica global que o pôs em xeque.

Objetivos

Esperamos que, ao final desta aula, você seja capaz de:

1. reconhecer as características que definem o modelo do Estado de bem-estar Social do ponto de vista de sua gênese, estrutura e propósitos;
2. identificar as conexões entre a crise econômica mundial da década de 1970 e a discussão sobre o desgaste de eficiência e de legitimidade do modelo de Estado de bem-estar social por ela atingido.

Introdução

O termo *crise do Estado* tem as características de expressões que possuem múltiplos sentidos. Tratar, portanto, do tema *crise e reforma do Estado* exigirá que fixemos, com algum grau de precisão, tanto histórica como teoricamente, o sentido ou o aspecto da crise de que vamos nos ocupar. Vimos, nas aulas anteriores, que dois dos mais importantes elementos que definem o Estado moderno são, por um lado, o caráter de sua legitimação política e, por outro, a sua identificação como uma burocracia.

Nessa linha, a legitimação do Estado pode ser pensada por meio de noções e conceitos que discutem como se elaboram as escolhas políticas fundamentais da comunidade e como esses mecanismos atuam para sua maior ou menor aceitação como poder público. Por sua vez, a burocracia nos aparece como o complexo de instituições criadas e controladas pelo Estado que, predispostas à realização de fins práticos (garantia da segurança pública, regulamentação do mercado ou provisão de bens), são avaliadas segundo a sua eficiência em cumpri-los.

Embora historicamente se verifique a forte interação desses elementos, é possível examiná-los separadamente do ponto de vista da análise. Portanto, referindo-se ao modelo de Estado que se estabeleceu no mundo ocidental do pós-guerra – o chamado Estado de bem-estar social (Estado-providência ou ainda *Welfare State*) – pode-se concebê-lo, segundo esta divisão, tanto como um espaço de formulação de decisões e políticas públicas como um organismo executor dessas mesmas políticas. É, portanto, via de regra, a forma de combinação adotada no desenvolvimento desses dois papéis que identifica, em termos mais gerais, o modelo de Estado em questão.



Mundo ocidental

Pode-se designar *mundo ocidental* como um espaço geopolítico composto por países de perfis político-institucionais e raízes culturais relativamente comuns, estejam eles situados ou não na face ocidental do globo terrestre. A forte identificação com determina-

dos aspectos filosóficos, políticos ou religiosos da chamada cultura clássica, bem como o desenvolvimento de instituições públicas formalmente organizadas em torno de um Estado juridicamente controlado, marcam a identidade desses Estados contemporâneos. Entre eles, encontram-se Inglaterra, Espanha, Portugal, França e também outros que historicamente já estiveram sob o seu domínio (casos de Estados Unidos, Nova Zelândia, Austrália, Argentina e Brasil). Em todas essas nações, que se definem como Estados Democráticos de Direito, importantes critérios de legitimação política são, por exemplo, a separação de poderes, a previsão da liberdade de imprensa, de eleições livres e regulares, além da consagração da pauta dos chamados Direitos Humanos.

Nos domínios desse mundo ocidental contemporâneo – cenário mais amplo dessa discussão – a legitimidade do Estado como espaço de formulação de metas e políticas públicas tem sido fundamentalmente testada pela sua maior ou menor adesão ao regime democrático. Assim, o nível de participação dos cidadãos nos processos decisórios e a capacidade de eles se reconhecerem nas escolhas feitas são considerados poderosos critérios para o reforço da legitimidade estatal.

Na sua condição de ente burocrático ou de executor das políticas públicas, estão em jogo, porém, não apenas a validação democrática dos processos políticos mas, sobretudo, o problema da efetividade da atuação de órgãos e agentes públicos na produção dos resultados econômicos projetados pela comunidade. Portanto, no marco do Estado de bem-estar, seus órgãos devem atuar especialmente no espaço do mercado e não apenas no que se convencionou chamar, durante a vigência do modelo de Estado liberal, de atividades típicas do Estado.

No espaço de mercado, antes reservado a empresas privadas, os entes públicos passam a atuar regulando-o ou competindo pela produção de bens com os demais agentes econômicos e, mais particularmente, intervindo para salvaguardar as condições mínimas de bem-estar dos cidadãos dos riscos representados pela atividade econômica, por meio de programas públicos de assistência social organizados e mantidos pelo Estado.



Estado liberal

Como visto na primeira aula, em confronto com o Estado de bem-estar, o modelo de Estado liberal implica fortes restrições à atividade pública no ambiente de mercado, tendo o papel limitado de garantir a segurança pública e controlar as livres relações contratuais por meio da legislação e da Justiça. Com variações históricas, pode-se afirmar que esse modelo não intervencionista de Estado se consolidou após as revoluções burguesas do final do século XVIII e estendeu seu domínio até a passagem do século XIX para XX, quando as condições para a sua superação se acumularam a partir dos graves problemas de distribuição de riqueza e do crescimento de formas organizadas de contestação política nos países ocidentais.

Nesse contexto, sobretudo após o final da década de 1970, o quadro de uma persistente crise econômica mundial fez surgir, no debate público dos países do mundo ocidental, um movimento contrário à forma adotada pelo Estado de bem-estar para dar conta de um dos seus dois pilares de sustentação. Essa crítica esteve voltada para apontar a ineficiência da ação do Estado como ator no mercado e a crise de financiamento das políticas públicas características do seu modelo de bem-estar. Configurou-se, dessa forma, um ataque frontal ao modelo de burocracia que figura como uma complexa máquina administrativa voltada, a um só tempo, para programas públicos de garantia de renda e para o controle e produção de bens e serviços de interesse coletivo.

De acordo com tais críticos, esse formato se mostrou fracassado porque as permanentes promessas e políticas de assistência social e de qualificação dos serviços prestados pelo Estado vêm esbarrando na ineficiência de sua gestão, especialmente complicada por problemas de ordem fiscal (despesas superando receitas). O uso da expressão *gestão* no

debate sobre a administração pública já apontaria, como veremos, para o propósito de encará-la segundo critérios empresariais.

Para os adeptos dessa concepção, portanto, a crise do Estado residiria no distanciamento entre a sua legitimidade democrática, crescentemente reafirmada, e a sua incapacidade de gestão. Nesse sentido, defendem que, sendo a crise do Estado especialmente uma crise do modelo da administração pública, é na necessidade de reformulação desse aparato que deveria estar concentrada a reforma que a crise econômica mundial exigia, de tal modo que as expectativas públicas depositadas na ação do Estado não restassem frustradas pela alegada ineficiência de sua burocracia.

Seguindo o modelo de outros países, como Inglaterra e Nova Zelândia, o governo brasileiro do início da década de 1990 apostou nessa crítica e elaborou para a crise do Estado uma resposta que, não obstante seu forte caráter controverso, inspirou-se naquela que passaria a predominar no cenário ocidental. Assim, as disputas políticas e teóricas por um modelo de administração pública que melhor pudesse efetivar as políticas dos chamados Estados democráticos ocuparam o centro da discussão sobre a crise do seu modelo e do modo de produção econômico dominante.

No Brasil, essas disputas resultaram na prevalência dos preceitos da chamada *administração gerencial* ou *nova gestão pública*, que constituíram a base para as alterações institucionais promovidas pela reforma administrativa, iniciada em 1995, no governo de Fernando Henrique Cardoso.

Nas próximas aulas, trataremos desse assunto. Começaremos, nesta aula, esclarecendo alguns aspectos fundamentais do desenho institucional do Estado de bem-estar social no cenário europeu e da sua relação com a ampla crise econômica dos anos 1970. Mais adiante, na aula 4, estudaremos o problema da reforma do modelo de Estado de bem-estar que se desenhou no Brasil após a caracterização da sua correspondente estrutura de *bem-estar social*. Poderemos, assim, compreender melhor sobre que base material se construiu o discurso da reforma da administração pública brasileira, voltada à consagração do chamado *modelo de administração gerencial*, ainda hoje em disputa.

O Estado de bem-estar social: seu contexto, sua gênese e principais manifestações

A crise que se desenvolveu, sobretudo a partir da Europa, em meados da década de 1970 apresentou forte componente econômico. O modelo de Estado então vigente, chamado *Estado de bem-estar social*, consolidou-se, por sua vez, após a Segunda Grande Guerra como uma resposta à questão social do século XIX. Ele também funcionou como uma tentativa de conter, do ponto de vista da defesa do regime capitalista, o avanço das propostas socialistas de Estado, visando incorporar demandas históricas de movimentos sociais e partidos de esquerda, à época, mais simpáticos à ruptura forçada do que à reforma do sistema.



A questão social do século XIX

Os analistas sociais têm apontado a presença da questão social ao longo de distintas formações históricas do mundo ocidental, entendendo por ela a existência de relativos descompassos entre a riqueza socialmente produzida e a sua distribuição coletiva. A sua nota distintiva no século XIX, porém, e que importa para as alterações ocorridas na estrutura do Estado entre o final desse século e o início do seguinte, pode ser resumida nesse trecho da obra de Friedrich Engels:

A situação da classe trabalhadora, isto é, a situação da imensa maioria do povo inglês, coloca o problema: o que farão esses milhões de despossuídos que consomem hoje o que ganharam ontem, cujas invenções e trabalho fizeram a grandeza da Inglaterra, e que a cada dia se tornaram mais conscientes de sua força e exigem cada vez mais energicamente a participação nas vantagens que proporcionam às instituições sociais?” (ENGELS 2008, p. 60).

Para esse quadro de iminente revolta concorreram fatores importantes como as expectativas de ascensão social dos trabalhado-

res constantemente frustradas por altos níveis de violência e de abusos nas novas relações de emprego do mundo capitalista, que apregoava a sua liberdade, além da organização política de trabalhadores, inicialmente na Europa, em torno de ideias e práticas de crítica social e política, traduzida em agremiações formadas dentro e fora dos espaços de trabalho, como sindicatos, associações de ajuda mútua e partidos políticos, notadamente de inspiração comunista e anarquista.

Por outro lado, ao fim da Segunda Grande Guerra, os países nos quais o conflito havia se desenrolado apresentavam um ambiente de vasta destruição física e financeira. À relativa distância desses problemas, e ainda favorecidos pela economia da guerra, os Estados Unidos se engajaram em um amplo programa de recuperação das economias dos Estados europeus, continuando os propósitos da chamada *Doutrina Truman* – estabelecida pelo então presidente dos EUA, Harry Truman – de barrar o avanço da proposta comunista soviética. O Plano Marshall (assim batizado em alusão ao Secretário de Estado dos EUA, George Marshall) distribuiria, nos anos de 1948 a 1951, cerca de U\$ 130 bilhões, em valores atuais, entre países europeus alinhados à economia de mercado, cabendo as principais somas ao Reino Unido, à França e à Alemanha. A reestruturação que se seguiria daí desempenhou papel decisivo para a consequente organização do *Welfare State* no continente europeu.

É fundamental também frisar que esse processo de soerguimento da Europa desenrolou-se, do ponto de vista geopolítico, no cenário polarizado de uma crescente Guerra Fria, contexto no qual não só a implantação do Plano Marshall, mas também a criação da Otan (Organização do Tratado do Atlântico Norte), ajudaram a soldar a divisão entre os países que viriam compor os então denominados Primeiro e Segundo Mundos. Assim, ao lado das reformulações institucionais em curso em ambos os domínios políticos de economia capitalista (Primeiro Mundo) e socialista (Segundo Mundo), a iminência de um conflito armado de consequências imprevisíveis para a segurança de todo o planeta acrescentava mais um elemento de tensão aos programas internos de cada país.



Otan, Pacto de Varsóvia e Guerra Fria

Assim como no caso do Plano Marshall, a criação da Otan, em 1949, obedeceu a uma orientação política voltada à consolidação da hegemonia estadunidense junto aos países europeus no pós-guerra. O acordo firmado por essas nações adicionava à estratégia de recuperação das economias uma aliança de tipo militar que se manifestava não só nos objetivos elementares de autodefesa, mas também na garantia de um mercado consumidor à circulação da produção comum. A resposta dada pelo bloco opositor tomou a forma de uma aliança militar correspondente, o Pacto de Varsóvia, criado em 1955 por força de um tratado mantido pela então URSS e por Estados aliados (Hungria, Bulgária, Alemanha Oriental etc.), e que, junto com a Otan, desenhou a chamada *cortina de ferro* – fronteira simbólica que, na Europa, separou países capitalistas e socialistas. Esse quadro de polarização e constante provocação bélica teve impacto para além dos Estados diretamente envolvidos e se manteve até, pelo menos, o final da década de 1980.



Para mais informações sobre esse assunto, consulte os *sites* indicados a seguir.

<http://estudandoxeografia.blogspot.com.br>. A aula 14, de 15 de outubro de 2010, apresenta o mapa pós-Guerra Fria com a Alemanha dividida.

<http://www.coladaweb.com/historia/guerras/guerra-fria>. Trata da ação da Otan, do Pacto de Varsóvia e dos países neutros.

<http://noseahistoria.wordpress.com/2012/01/>. Apresenta informações sobre a cortina de ferro e vídeos (sobre a crise do petróleo, inclusive).

No interior desse quadro de reformas, a lógica de um Estado de bem-estar partiu do pressuposto geral de que a intervenção do poder público na economia dos países do bloco capitalista passava a se tornar nada menos que indispensável. Afinal, era necessário tanto responder aos fortes sinais de esgotamento da relação entre poder público e mercado como também frear o “fantasma da revolução”. Assim, a instituição do Estado-providência se projetava como um novo e necessário arranjo institucional capaz de reparar o fracasso do capitalismo em produzir, ao longo dos seus dois séculos de expansão, parâmetros mínimos de renda e de equidade social.

O Relatório Beveridge, os direitos sociais e o Welfare State

Na complexa montagem da estrutura do Estado de bem-estar social, merece destaque a elaboração de um documento em 1942, ainda no curso da Segunda Guerra Mundial, de autoria do Comitê Interdepartamental de Seguridade Social britânico, conduzido por William Beveridge. O *Relatório Beveridge*, como acabou amplamente conhecido, fixou as bases para a criação daquele que seria o primeiro modelo globalmente coerente de seguridade social jamais concebido. Sob o lema “libertar a sociedade da necessidade e do risco”, o estudo defendia a direta responsabilidade do Estado pela criação e administração de instituições voltadas à promoção e à garantia de um nível mínimo de bens e de riqueza à disposição do cidadão.

A experiência de William Beveridge remontava à sua participação, como assistente de Beatrice e Sidney Webb, economistas de formação socialista, na produção do afamado *Minority Report* (1909), um importante documento produzido no Reino Unido com o propósito de esclarecer e propor reformas frente à situação de desamparo institucional em que se encontravam os trabalhadores ingleses no início do século XX. Produzido no âmbito de uma reforma da assistência pública, o teor do relatório de 1909 remetia às antigas “leis dos pobres” regularmente vigentes naquele

país desde, pelo menos, o século XVII, mas substancialmente reduzidas em sua extensão e eficácia em razão da prevalência de um ideário liberal segundo o qual “a situação do pobre assistido deveria ser muito menos vantajosa do que a do trabalhador” (ROSANVALLON, 1997, p. 124). A predominância de tal lema na sociedade britânica da época indicava o forte compromisso do Estado de, até então, estimular a livre criação e circulação de um proletariado que, segundo essa opinião, estaria mais próspero e seguro vendendo a sua força de trabalho pelo país como mercadoria do que sob o efeito alegadamente perverso das sombras da assistência social. A ordem natural das forças produtivas, diretamente responsável pela riqueza gerada pelas trocas e dirigida pela **mão invisível** do mercado, seria, segundo tal concepção, a garantia do modelo vigente.

A situação da classe trabalhadora inglesa, ao final do século XIX, porém, tratou de desmentir essa fórmula liberal, ou, pelo menos, apontou a urgência de que as autoridades públicas reconhecessem o maior nível de complexidade dessa equação, sobre cuja operação convergiam interesses sociais muito diversos. Assim, como resultado direto dos estudos realizados no início do século, uma legislação promulgada em 1911 cria na Grã-Bretanha um sistema de seguros-doença e desemprego. É exatamente sobre essa iniciativa e sobre esse sistema que se debruçará, no âmbito doméstico e no contexto da guerra, o Relatório Beveridge, para reformar o sistema britânico, dando consistência às linhas gerais do *Welfare State*.

O que estava em jogo, então, era uma mudança qualitativa da forma de assistência social prestada pelo Estado aos cidadãos. A experiência britânica das “leis dos pobres” não havia sido a única na Europa moderna. Sua presença é registrada na França pós-revolucionária e também, de uma forma mais sofisticada, na Alemanha do reformador Otto Von Bismarck. Em ambos os casos, tal como no modelo britânico, tratava-se, no entanto, de formas de Estado-protetor que antecedem o Estado de bem-estar social. Esse último modelo só teria efetivamente se estabelecido quando o sistema de assistência passasse a ser visto como um investimento social, e não como custo, perdendo assim o perfil de uma caridade institucionalizada e passando a ser articulado com ações voltadas ao pleno emprego e ao crescimento econômico por meio da indução do Estado. Além disso, esse novo sistema seria marcado pela vigência, em maior ou menor número, de princípios organizadores, estruturados em torno da universalidade de sua abrangência, da solidariedade das contribuições e da unificação dos seus programas por uma administração pública correspondente.

Mão Invisível

Imagem criada por Adam Smith, importante economista liberal escocês do século XVIII, para designar a força naturalmente reguladora que o fluxo do mercado exerceria sobre a esfera econômica (por uma espécie de fator natural, a “mão invisível” ajustaria globalmente a economia a partir da perseguição do interesse próprio por cada um). Trata-se de um “meio superior para a abolição das classes, da desigualdade e do privilégio”. Para ele, segundo Gosta Esping-Andersen, “além de um mínimo necessário, a intervenção do Estado só asfixiaria o processo igualizador do comércio competitivo e criaria monopólios, protecionismo e ineficiência” (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 86).

Tais princípios foram organizados na proposta de Beveridge, mas não antes do advento de experiências decisivas para a sua inspiração como um programa coeso. A esse respeito, é relevante destacar a difusão do pensamento de John Maynard Keynes e a criação da Lei de seguridade social por Franklin Roosevelt, presidente dos EUA, em 1935, ambas integradas ao contexto da forte crise econômica da década de 1930. Keynes, influente teórico social do início do século, havia fixado em sua obra a ideia do necessário equilíbrio entre o crescimento econômico e os imperativos de equidade social e, para tanto, teria encarecido a importância da intervenção do Estado na economia. Roosevelt, por sua vez, no comando de uma das maiores políticas integradas de reforma social do século XX, o New Deal – que se seguiu à *débâcle* estadunidense de 1929 –, criou o Social Security Act, em 1935, pautado no princípio da solidariedade de contribuição entre os trabalhadores integrados ao sistema.



Queda da bolsa de Nova Iorque (1929) e New Deal

O episódio da queda drástica do volume de ações negociadas na Bolsa de Nova Iorque em 1929 é, ao mesmo tempo, um sintoma e uma causa das graves distorções político-econômicas que seriam notadas após uma década de florescimento da riqueza nos Estados Unidos, logo em seguida ao fim da I Guerra. Com o financiamento da economia europeia, os Estados Unidos se tornariam o maior credor mundial e, nos seus próprios domínios, a economia da guerra, aliada às inventivas transformações tecnológicas (a exemplo de Ford e suas linhas de montagem), impulsionaria enormemente o nível de riqueza global, representado não só pela elevada produção das indústrias automobilística, siderúrgica, petrolífera e têxtil mas também pela alta do poder de compra dos cidadãos. Seguiu-se a isso uma euforia de consumo e de crédito que, como uma bolha, estouraria com os indícios de recessão já visíveis em meados da década de 20, em virtude especialmente do reposicionamento da produção e do mercado consumidor internacionais e da incapacidade

de o crescimento da economia estadunidense acompanhar o ritmo imposto pela especulação financeira. Com a quebra da bolsa, quebraram bancos, indústrias e empresas agrícolas, e o desemprego alcançou seu maior nível em 1932: 24% da força de trabalho. Para fazer frente aos maiores índices de falência e de pobreza da história do país até então, o presidente Franklin Roosevelt, eleito em 1932, valeu-se de um modelo tipicamente keynesiano de política econômica, combinando fortes investimentos e subsídios públicos à produção e à criação de postos de trabalho a partir de obras públicas espalhadas pelo território. Criou ainda uma expressiva legislação de seguridade social e órgãos de regulação do mercado de capitais, desenhando o que viria a ser conhecido como New Deal, importante referência para o estudo dos traços do *Welfare State*.



Para saber mais, assista, em duas partes, ao documentário *Relembrando 1929: o ano da quebra da bolsa em Nova Iorque*.

<http://www.youtube.com/watch?v=6hldit2b1do>

<http://www.youtube.com/watch?v=8LohT82uBPg>

Ambas as experiências consistiram em objeto de estudo de Beveridge e de um contemporâneo sueco, Gunnar Myrdal, que, à frente da Comissão de Emprego do seu país, se tornaria figura igualmente importante para a consolidação de um dos modelos de *Welfare State* na Europa, de tipo social-democrata. Na linha do “compromisso keynesiano”, Myrdal afirmaria que a política social tem caráter não só emancipador, mas é condição de eficiência econômica, e se volta não para manter afastado o pobre – como nos casos típicos das tradicionais leis protetoras – mas para liberá-lo dos efeitos da pobreza.

Beveridge, por seu lado, encontraria, no cenário dos conflitos mundiais, ainda novas motivações para o desenvolvimento do plano, pois “cada cidadão estará mais disposto a se consagrar no esforço da guerra se sentir que seu governo cria planos para um mundo melhor” (ROSANVALLON, 1997, p. 24). E, conforme registrado em seu relatório, ele dirá que: “a declaração de uma política de reconstrução feita por uma nação em guerra equivale a uma declaração dos usos que aquela nação pretende fazer da vitória, quando a vitória for alcançada” (BEVERIDGE, 1942).

Os conflitos cessaram em 1945. Em 1946, criou-se no Reino Unido a Lei Nacional do Seguro.

A aplicação dos termos do Relatório Beveridge criou e consolidou, assim, ao lado do Sistema de Seguridade Social, o Sistema Nacional de Saúde britânico – inovações em termos de políticas sociais públicas com vistas a assegurar, fora da exclusividade do mercado, a provisão de direitos considerados fundamentais para o mínimo bem-estar pessoal. A influência desse documento no cenário do pós-guerra se traduziu no poder de inspirar a reorientação e a reorganização do modelo de seguridade social de muitos países, não só europeus, marcando assim a efetiva conversão do Estado em um agente interventor e regulador das relações entre a sociedade e o mercado, além de, em alguns casos, produtor direto dos bens vitais que, historicamente, a “mão invisível” não havia sido capaz de distribuir propriamente.

É natural que, na condição de modelo, o Relatório Beveridge não tenha sido a única nem a primeira fonte de inspiração e que, na passagem da concepção à implantação, inúmeras mediações políticas e alterações suscitadas pelos contextos nacionais, inclusive na Inglaterra, tenham produzido conjuntos empíricos distintos de *Welfare State* na Europa e fora dela. Fala-se, assim, em modelos liberais e social-democratas de Estados de bem-estar, em geral distinguidos pelo nível de universalização dos sistemas de seguridade e de consagração dos chamados direitos sociais. A **tabela 3.1** indica o período de surgimento das primeiras legislações de seguridade social em alguns países ocidentais, nem todas elas no contexto mais definido de um *Welfare State*.

Tabela 2.1: Legislações de seguridade social na primeira metade do século XIX

OIT	Brasil	Suécia	EUA	Reino Unido	França
1919	Anos 30	Anos 30	Anos 30	Anos 40	Anos 40

Efetivamente, a extensão da pauta de direitos sociais em um dado sistema jurídico consiste em um importante critério de identificação do perfil de bem-estar assumido pelo respectivo Estado, haja vista o sentido de “desmercadorização” característico desse gênero de direitos. Um direito “desmercadorizado” é aquele que pode ser exigido pelo sujeito com base na sua simples condição de cidadão, independentemente de qual seja a sua posição no mercado. Essa prestação estatal, como vimos, está na origem associada aos direitos de seguridade, mas, com o desenvolvimento de novas estruturas burocráticas do Estado-providência, ela se estendeu a serviços essenciais, oferecidos ora com exclusividade ou monopólio, ora em concorrência com o mercado. São os casos, por exemplo, dos serviços básicos de transporte, de saneamento ou de produção de energia, por um lado, e dos sistemas de saúde e de educação, por outro.

Assim, de um ponto de vista jurídico, os textos das constituições e as principais leis desses países passaram a evidenciar a face provedora do Estado ao instituírem um regime de direitos, segundo o qual o cidadão pode exigir do Estado a direta prestação de serviços públicos, submetendo o seu não cumprimento ao estrito controle administrativo e judicial. O Estado passava assim à condição de devedor direto do cidadão nas áreas da saúde, educação, renda, moradia e assistência social, comprometendo a sua estrutura burocrática com a destinação de orçamento para a criação de um completo aparato voltado à realização desses serviços, típicos do modelo de desenvolvimento então adotado. Os direitos sociais são, em geral, distinguidos dos direitos individuais pois estes determinam que o Estado não interfira na autonomia do indivíduo (liberdade de ir e vir, de expressão, de crença etc.), enquanto os primeiros exigem que ele promova ou proveja a oferta de bens.

Cabe dizer que esse movimento vivido na Europa, do apogeu do liberalismo econômico em meados do século XIX ao seu questionamento mais agudo nas primeiras décadas do século XX, não foi experimentado tal qual pelo Brasil e pelos demais países da América Latina. Naturalmente, porém, integrando os mercados mundiais e o seu universo político-cultural, os países do chamado capitalismo periférico também participaram dos resultados daquilo que se afigurava como um cenário abrangente de crise do sistema de produção, introduzindo suas próprias inovações para darem conta dos problemas de ordem regional.

crescimento econômico decorrente, as receitas necessárias para o custeio dessa sua nova configuração. Nessa forma de Estado, programas de seguridade social são centrais e se efetivam por meio de um regime jurídico, segundo o qual as condições de vida do cidadão devem ser garantidas em um patamar mínimo que não dependa do mercado. Os direitos sociais, portanto, manifestam-se não só na figura de direitos “desmercadorizados”, como também em um conjunto de prestações diretamente exigíveis das instituições que o Estado cria para atuar no mercado.

O contexto mais amplo da polarização política resultante do fim da Segunda Guerra, por sua vez, permite também ver o *Welfare State* como uma espécie de síntese dos movimentos políticos de defesa e de contestação do capitalismo como ordem de produção. Fala-se de uma reestruturação do sistema capitalista possível, através de um acordo de classes em prol da reforma dos instrumentos de mercado e da entrada mais decisiva do Estado na economia, por meio de estratégias públicas de mais efetiva distribuição de renda.

Os limites do bem-estar e a crise da “providência”

Com a consolidação do aspecto eminentemente assistencial do *Welfare State* a partir das reformas do pós-guerra, o Estado passou também a se caracterizar por um processo de crescimento da burocracia. Tratava-se de prover as condições necessárias ao acompanhamento e à regulação da efetividade dos direitos sociais, quando não da sua própria prestação, fazendo corresponder a esse novo papel a criação de um conjunto de instituições públicas.

Dessa forma, o Estado, responsável inicialmente pela manutenção de um programa de seguro em benefício dos cidadãos, com vistas a lhes garantir mínimas condições de vida fora do mercado, passava a chamar para o seu controle direto a produção de bens e serviços dos setores de energia, transporte, telecomunicações, infraestrutura, habitação, saúde e educação, ampliando o sentido da sua intervenção social. O Estado dava, assim, um passo importante para assumir papel central como ator econômico, ingressando no mundo do mercado tanto para regular as condições de sua oferta, como, por vezes, para provê-la exclusivamente, justificado pelo interesse estratégico ou socialmente relevante dos bens produzidos.

Completavam, ainda, esse quadro protetor da ação do Estado mais dois ramos de atividades: a regulação externa da atividade econômica (o controle da concorrência, a fixação de preços ou a definição de limites de juros de mercado por meio de bancos públicos responsáveis pelas ações de política econômica) e a manutenção de instituições responsáveis pelo acompanhamento da eficácia de uma nova legislação protetora de grupos sociais vulneráveis nas relações de mercado (consumidores, trabalhadores, minorias sociais). Tudo isso significa que o tipo de Estado em questão assumia, em nome das políticas de bem-estar social, tarefas de grande diversificação e se caracterizava por uma atuação protetiva, subsidiária e compensatória das desigualdades reais e profundas que a livre concorrência tinha sido incapaz de evitar.

Configurava-se então um novo modelo de Estado-protetor cujo escopo de atuação havia superado o das parcelas políticas de assistência aos pobres – típicas dos Estados liberais – para se definir em torno de uma intrincada estrutura administrativa voltada à direta promoção de direitos fundamentais. Ampliando dessa forma o seu universo de atuação social, o Estado-providência tinha por certa a premissa de que os gastos sociais deveriam ser postos na conta dos investimentos e não dos custos orçamentários. Ou seja, a equação fiscal por cuja resolução o Estado é responsável contabilizava, em uma das suas pontas, vultosa participação de dinheiro público, no suposto de que o resultado de crescimento do mercado (o Produto Interno Bruto) lhe proveria a receita necessária para o contínuo funcionamento de sua máquina, e o que era mais importante, com mais justiça do que até então havia sido possível.

Na Europa, esse quadro se tornou visível principalmente na França, país em que a intensa participação do governo em empresas estatais evidenciou a expressão do modelo de uma burocracia ampliada, voltada à execução de serviços e à produção de bens avaliados como fundamentais ou estratégicos. No Reino Unido, a força de um sistema protetivo do Estado se revelou, principalmente, na centralidade do sistema público de saúde, criado à época das transformações impulsionadas pelo Relatório Beveridge, e que nem mesmo as reformas mais agudas do Estado, como a promovida pelo governo de Margaret Thatcher nos anos 80, conseguiram alterar.



Empresas estatais na França e na Inglaterra

No Estado francês, a estatização de serviços antecede as reformas que implantam o *Welfare State*. Esse é o caso de empresas de aço e de carvão, indústrias químicas, petrolíferas e de armamentos. Após a II Guerra, serviços de transportes, aeroportos, rádio, televisão, correios, energia nuclear, telecomunicações e boa parte do setor bancário foram transferidos para o controle estatal. Mesmo uma montadora de automóveis, a Renault, contou com a participação acionária majoritária do Estado. O Reino Unido, embora em menor proporção, também estatizou serviços de energia, transporte, telecomunicações, correios, estradas e ferrovias, mas foi o primeiro país a sofrer as contrarreformas do chamado neoliberalismo, capitaneadas por Mrs. Margaret Thatcher, como se verá nas aulas adiante.

Os estudos de economia indicam que o modelo funcionou bem sob essa lógica até o início dos anos 1970 na Europa e até o final dessa década no Brasil. Sintomaticamente, trata-se dos períodos de maior crescimento econômico já verificado na história recente do mundo ocidental. Com efeito, os vinte anos seguintes à Segunda Guerra na Europa são conhecidos como **Anos gloriosos** e, no Brasil, o período de sensível elevação do PIB registrado na década de 1970 foi batizado de *Milagre econômico*. Argumenta-se que esse cenário tem como importante motivador justamente o elevado nível de investimento público aportado na reestruturação dos países europeus no pós-guerra, ou, no caso do Brasil, as somas aplicadas pelo Estado na consolidação de sua indústria de base nos anos imediatamente anteriores.

Mas foi apenas entrar a década de 1970 que a ocorrência de um dos mais significativos choques econômicos do século produziu gravíssimas consequências sobre os balanços financeiros das principais economias

Anos gloriosos

Fazem referência ao intervalo entre 1946 e 1975, no qual a taxa média de crescimento dos países europeus esteve na casa dos 4,5%, em contraste com os 30 anos anteriores em que o valor médio do PIB não foi além de 1,4%. Os investimentos de reconstrução da infraestrutura da Europa no pós-guerra e o conjunto de medidas voltadas à ampliação dos postos de emprego e do valor dos salários está na base dessa sensível transformação econômica, viabilizada pela maciça injeção de dinheiro público e privado no mercado, nos quadros de uma política de *Welfare State* (SEQUEIRA, 2001).

ocidentais. A crise do petróleo e a consequente escassez generalizada da principal matéria-prima energética nos países mais fortemente industrializados tiveram poderosíssimo impacto na produção de um quadro prolongado de recessão (crescimento econômico negativo) e, por conseguinte, de desequilíbrio fiscal nas contas administradas por esses países. Sem o crescimento da atividade produtiva, tornou-se difícil a sustentação de um modelo de Estado que retroalimentava a sua política social – também crescente – com o financiamento que a receita, junto ao mercado, proporcionava. Nessas condições, gastou-se muito mais do que aquilo que se recolheu em tributos. Ademais, a alta crônica de preços, igualmente condicionada pela drástica redução da oferta na produção industrial, compôs um quadro de elevados índices de inflação, num ciclo combinado com a estagnação econômica que, especialmente na Europa, definiu o que veio a ser conhecido como *estagflação*.



Crise do petróleo e estagflação

A chamada crise do petróleo evidenciou importante aspecto geopolítico, pois, na sua origem, está o interesse dos países que concentravam a maior parte da produção do petróleo em aumentar expressivamente os rendimentos com a comercialização desse produto, alegando a necessidade de maior equilíbrio na redistribuição dos lucros com a sua exploração. O impasse global fez com que os países da Opep (Organização dos Países Exportadores do Petróleo) – sobretudo asiáticos – aumentassem o valor de barril de petróleo em até 300%, ao que se seguiu grave crise de abastecimento com fortíssimos impactos sobre a produção industrial e sobre as contas públicas dos países ocidentais importadores. Um cenário de lento ou nenhum crescimento (estagnação) combinado com a elevação de preços (inflação), induzida especialmente pelo desabastecimento energético, foi então, pela primeira vez, denominado *estagflação*, e atingiu a maioria dos países europeus além dos EUA.

Estava desenhado, nesses termos, o grave quadro de uma ampla crise fiscal, vale dizer, de uma crise de financiamento das atividades do Estado. Pelo seu caráter altamente prestativo e compensatório, pela magnitude de sua intervenção empresarial e, portanto, pela necessidade de inversão de grande volume de recursos nas atividades de sua responsabilidade, o dinheiro a ser necessariamente empregado pelo Estado passou a decorrer ou de empréstimos a altíssimos juros (haja vista os riscos de investimento) ou diretamente da emissão de moeda. No primeiro caso, crescia exponencialmente o seu endividamento no mercado; no segundo, tendia a disparar a inflação. A tabela a seguir apresenta a evolução dos gastos sociais dos países europeus como porcentagem de seus respectivos Produtos Internos Brutos entre o início da década de 1970 e o começo da década de 1990.

Tabela 2.2: Despesas de proteção social na Europa por período (em % do PIB)

País/Ano	1970	1983	1989	1992
Países Baixos	19,60	33,47	31,00	32,00
Dinamarca	19,60	30,10	29,90	31,40
França	18,90	28,30	27,50	29,20
Luxemburgo	15,60	27,30	25,20	28,00
Bélgica	18,70	30,80	26,70	27,80
Alemanha	21,50	28,80	27,50	27,30
Reino Unido	14,30	23,90	21,70	27,20
Itália	14,40	22,90	23,10	25,60
Espanha	10,00	19,50	20,00	22,50
Irlanda	13,70	24,10	19,70	21,60
Grécia	7,60	17,40	20,80	19,30
Portugal	9,10	14,10	14,50	17,60

Fonte: *Les systèmes de protection sociale en Europe* (DUMONT, 1995 *apud* DUPAS, 1998).

Economistas, intelectuais e políticos em geral conceberam respostas distintas para essa grave crise que abatia pesadamente o modelo de Estado que, até então, parecia combinar muito adequadamente, ao menos na Europa, legitimidade democrática da política com forte intervenção estatal no domínio da economia, por meio de um aparelho correspondente da administração pública. As respostas e planos de reformas surgiram em tempos diferentes ao longo dos anos finais da década de

seja capaz de financiar o comportamento eminentemente empresarial e subsidiário do Estado de bem-estar.

Durante mais ou menos meio quarto de século após a consolidação desse modelo de Estado na Europa ocidental, o Estado atuou de forma incisiva como agente de desenvolvimento do capitalismo, subsidiando não só políticas sociais, mas especialmente induzindo os mercados e contribuindo para a integração global das economias. Tratava-se, até então, do melhor cenário de combinação entre legitimação democrática formal e intervenção estatal, algo que os índices de crescimento e de ocupação formal espelharam para o período que se estendeu até a década de 1970.

O esgotamento desse quadro de expansão, porém, deveu-se a crescentes índices de endividamento das economias estatais, incapazes de aquecer as contas públicas fortemente demandantes de volume de investimentos sociais diante de um cenário combinado de baixo crescimento econômico e de elevados índices de inflação, quadro sintetizado pelo agudo episódio da crise do petróleo, a partir de 1973. A crise avultaria, então, por meio de uma face eminentemente fiscal, mas o seu desenrolar demonstraria que um conjunto de outros elementos apontava para a necessidade de se reformular a equação entre justiça distributiva e capacidade de financiamento das economias nacionais, uma vez possível nos marcos do Estado de bem-estar social. Para alguns, o problema da gestão pública teria sido de importância definitiva para o agravamento desse cenário de crise, logo suas propostas para fazer frente às fragilidades do *Welfare State* girariam, sobretudo, em torno da reforma do aparato administrativo do Estado.

Conclusão

Segundo Pierre Rosanvallon (1997), além dos indicadores econômicos, a crise desse modelo estatal apresenta um forte aspecto de desgaste de legitimidade social, pois o relativo acordo de interesses de classes que havia tornado possível a estrutura montada sobre um grande volume de investimento público foi progressivamente ruindo, dada a incapacidade de transformar esse crescente investimento em justiça social efetiva, haja vista a crise corrosiva das finanças. Outro importante analista do tema, Gosta Esping-Andersen, iluminou um diferente aspecto da questão:

Os perigos de reações violentas contra o Welfare State não dependem dos gastos, mas do caráter de classe dos Welfare States. Aqueles de classe média, sejam eles social-democratas (como na Escandinávia) ou corporativistas (como na Alemanha), forjam lealdades por parte da classe média [...]. Nesse sentido, as coalizões de classe em que se baseiam os três tipos de regime do Welfare State não explicam apenas sua evolução passada, mas também suas perspectivas futuras”. (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 116).

Assim, uma crise que surgiu com caráter econômico desdobrou-se, pela sua magnitude, na necessidade de que se refundem novos pactos sociais aptos a sinalizarem qual formato poderá assumir uma nova relação histórica entre Estado e sociedade, capaz ou não de resguardar alguma herança do modelo em crise. Esse é o cenário atual do debate sobre a reforma e sua extensão.

O caso brasileiro tem, naturalmente, especificidades. A crise do seu modelo de investimento público se deu no contexto de um governo autoritário e militarizado. Portanto, a elaboração das respostas para a saída da crise se confundiu com aquelas também voltadas para a democratização do Estado. Nenhuma delas, porém, desde o fim do regime militar, foi tão extensa ou teve suficiente tempo para se implantar duradouramente como aquela criada no curso dos dois mandatos do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), que montou uma estrutura institucional própria para tentar dar conta daquilo que a sua **intelligentsia** entendeu por *crise do Estado* ou *crise da administração pública burocrática* no Brasil. Parte dessa agenda, porém, foi mantida e mesmo aprofundada nos governos que o sucederam, seja o de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), seja o de Dilma Rousseff (2011- em curso).

Intelligentsia

Categoria ou grupo de pessoas envolvidas em trabalho intelectual complexo e criativo direcionado ao desenvolvimento e disseminação da cultura, abrangendo trabalhadores intelectuais.

===== **Atividade Final** =====

Atende aos Objetivos 1 e 2

Faça uma pesquisa em diferentes meios de comunicação (revistas, jornais, blogs etc.) sobre a importância da intervenção do Estado no domínio social, mais especificamente, como as empresas criadas e controladas pelo Estado estão ligadas às diversas crises econômicas do capitalismo global. Verifique qual é a posição ideológica adotada por cada veículo de informação a respeito do tema em questão.

[illegible]

Resposta Comentada

São muitas as referências às atividades das empresas estatais no mundo ocidental, especialmente no Brasil. Desde o seu aparecimento como forma de intervenção particular do Estado na economia, elas vêm desempenhando papéis ditos “estratégicos” na produção de determinados bens e, indiretamente, no controle da completa liberdade do mercado. Boa parte do debate feito hoje em dia na imprensa a esse respeito está fortemente marcado pela oposição entre aqueles que defendem a continuidade do modelo de um Estado-empresário e outros que se expressam favoravelmente a uma agenda de privatizações.

Vocês devem ter percebido que o tema das privatizações está presente no cenário brasileiro há pouco mais de 20 anos e que, de lá pra cá, importantes empresas estatais foram repassadas para a iniciativa privada, em diferentes governos, num processo não exatamente contínuo, mas atravessado por uma intensa polarização política manifestada na sociedade civil organizada. Assim, se hoje se mantêm sob o controle do Estado empresas como a Petrobrás, os Correios, a Eletrobrás e a Infraero, por exemplo, companhias como a Vale do Rio Doce, a CSN e a expressiva maioria dos bancos estaduais tiveram a sua propriedade revertida para a livre iniciativa.

Importa, então, nessa observação do debate público pelos veículos de informação capturar como as diversas posições assumidas sobre esse assunto, extremas ou não, estão de um modo ou de outro ligadas ao tema do modelo de Estado para o cumprimento de seus fins públicos e passam pela resolução da velha, embora paradoxalmente atual, equação

Estado × mercado, por sua vez fortemente condicionada pelos rumos assumidos pela ordem econômica cada vez mais global.

Resumo

A crise de uma organização social de vital importância como o Estado pode ter inúmeras dimensões. O século XX deu ao mundo exemplos de grandes convulsões que abalaram a estrutura dos Estados ocidentais e os obrigaram à mudança. Uma das mais importantes delas tem sido vivida até hoje e suas motivações remontam a não menos que 40 anos. A crescente interdependência entre os mercados nacionais e a ausência de mecanismos globais efetivos de regulação entre as suas trocas têm feito com que os abalos sentidos em uma ponta do sistema repercutam para o seu conjunto. Assim se deu com a quebra da Bolsa de Nova Iorque, em 1929, e com a crise do petróleo, na década de 1970. O modelo de Estado que surgiu para dar conta da crise que 1929 indicara acabou mostrando parte de suas limitações com a crise dos anos 1970. O *Welfare State*, engenhosa estrutura estatal baseada em forte intervenção econômica do Estado e extensa pauta de direitos sociais, ampliou a sua influência para muitos Estados do Ocidente, mas o seu principal motor – a capacidade de financiamento das políticas sociais por meio das receitas com o crescimento econômico – vem enfrentando, desde então, dificuldades, dado um quadro de grande volatilidade econômica, recessão e crises fiscais. É esse o principal cenário que entreabre a discussão sobre os novos rumos da ação do Estado, e sobre a sorte do modelo de bem-estar.

Informação sobre a próxima aula

Na próxima aula, apresentaremos as principais características de um modelo de “bem-estar” brasileiro, construído em circunstâncias históricas distintas daquelas em que se criaram os modelos europeus. A partir desse quadro de formação e crise dos mecanismos de intervenção social do Estado brasileiro no século XX, poderemos conhecer e avaliar os diferentes discursos que se ocuparam da defesa de uma reforma da estrutura do Estado, atribuindo-lhe importante responsabilidade pela crise socioeconômica envolvente.

Aula 3

Crise e reforma do Estado:
o caso brasileiro

*Douglas Guimarães Leite
Rogerio Dutra dos Santos*

Meta

Apresentar os principais elementos para a identificação e a compreensão do tipo de Estado interventor que se constituiu no Brasil ao longo do século XX, discutindo, em torno dele, os significados da crise do Estado no mundo ocidental contemporâneo.

Objetivos

Esperamos que, ao final desta aula, você seja capaz de:

1. identificar os principais traços de uma estrutura burocrática orientada ao desenvolvimento de um modelo de “bem-estar” no Brasil ao longo do século XX;
2. reconhecer a correlação entre o modelo de direitos sociais, estabelecido na Constituição brasileira de 1988 e a crítica ao modelo burocrático de Estado, formulado com inspiração na teoria da *Nova Gestão Pública*.

Introdução

No início do século XX, no ano de 1919, a criação da Organização Internacional do Trabalho (OIT) representou um marco importante no contexto em que a criação de programas de seguridade social constituía instrumento decisivo para a promoção da justiça e da distribuição de renda no mundo. Tratava-se, à altura, de um modelo ainda fortemente influenciado pela experiência alemã, o das “leis dos pobres”, de 1880. Em meados da década de 1940, porém, após a difusão do Relatório Beveridge – discutido na aula anterior – a OIT viria a assumir a defesa de um modelo de seguridade pautado na integração dos princípios gerais, articulados no documento britânico, e realizaria gestões pela sua plena implantação, através dos instrumentos dos convênios e recomendações aos países-membros.



Princípios gerais da seguridade social (modelo Beveridge)

Segundo Carmelo Mesa-Lago,

o conceito moderno do termo seguridade social foi desenvolvido pelo Sir William Beveridge, no seu famoso documento “Relatório sobre o seguro social e serviços afins”, publicado em 1942, o qual propunha um plano de seguridade social que integrasse os seguros sociais, a assistência social e os seguros voluntários complementares.

Seis princípios foram, desde então, consagrados em sua importância para a consolidação do sistema de seguridade, quais sejam:

1. universalidade da cobertura;
2. igualdade, equidade ou uniformidade de tratamento;
3. solidariedade e redistribuição de renda;
4. abrangência e suficiência das prestações;

5. unidade, responsabilidade do Estado, eficiência e participação na gestão;
6. sustentabilidade financeira.

A onda de reformas de Estado que atingiu fortemente a América Latina, a partir de meados da década de 1990, contribuiu para a fragmentação dos sistemas de seguridade, mas, em 2002, a OIT renovou nas suas recomendações a importância dos princípios convencionais da seguridade social frente à agenda de reformas em diversos países ocidentais, Brasil inclusive, salientando que “todos os sistemas deveriam se ajustar a certos princípios básicos”(MESA-LAGO, 2004).

Esse movimento resultou na promulgação de legislações securitárias por toda a América Latina e, no intervalo compreendido entre os anos de 1920 e 1970, a expressiva maioria dos países da região tinha então estabelecido o seu próprio sistema de seguro social. O Brasil é um dos pioneiros dessa iniciativa, uma vez que, notadamente a partir da década de 1930, ainda que de forma esparsa e não linear, iniciou o processo de consolidação de uma estrutura institucional voltada ao atendimento das demandas por direitos de trabalhadores, configurando para tanto a sua burocracia através da criação de órgãos próprios para a sua execução.



Apesar de se destacar como uma potência econômica, os Estados Unidos não contavam com um programa de saúde pública de cobertura universal até poucos meses atrás, apenas criado pelo governo de Barack Obama, não sem antes enfrentar muitas resistências sociais. Atualmente, nos EUA, discute-se ainda uma proposta de previdência que amplie a cobertura para trabalhadores mais desfavorecidos financeiramente, dada a insuficiência grave do sistema de seguros naquele país. É o que se pode ler no Discurso do Estado

da União, proferido no início de 2014 pelo presidente norte-americano, disponível em: <http://iipdigital.usembassy.gov/st/portuguese/texttrans/2014/01/20140129291776.html#axzz327wORMI1>.

Esse processo atravessou diferentes regimes políticos ao longo do século XX no Brasil, mas é a partir da Constituição que consagra a re-democratização do país, em 1988, que se verifica um tipo de mudança qualitativa na concepção das políticas sociais então vigentes. Nesse quadro, o aprofundamento da atuação do Estado na ordem social se afigura mais claramente inspirado em traços do modelo europeu do *Welfare State*, que, firmando-se nas décadas seguintes à Segunda Guerra, já se encontrava, porém, em crise, no mundo ocidental.

Consagrando a expressão *seguridade social* no direito brasileiro, a ordem constitucional de 1988 fixou um sistema securitário universalizado, marcado pela integração das políticas de saúde, assistência e previdência sociais, dotado, ademais, de uma ampla forma de financiamento. Pela sua abrangência, esse sistema se apresentava como elemento central do papel interventor do Estado e sintetizava sua responsabilidade pela garantia da ampliada pauta de direitos, plenamente caracterizados como direitos sociais ou como, vale dizer, direitos “desmercadorizados”.



Direitos desmercadorizados

Vimos, na aula anterior, que o traço chave desse tipo de direito é que ele pode ser exigido independentemente da posição do indivíduo no mercado, seja ele trabalhador ou não, contribuinte ou não do sistema, em um claro propósito de fornecer ao sujeito a assistência que, muitas vezes, o mercado não é capaz de prover, especialmente nas circunstâncias em que lhe falta trabalho.

Os sinais da crise econômica, sentidos na Europa e nos EUA a partir de meados dos anos 1970, e que contribuíram para pôr em xeque a hegemonia do modelo de *Welfare State*, tardariam, porém, a ser acusados no Brasil. Isso se deve a dois motivos básicos. O primeiro é o fato de que a década de 1970 representa no Brasil o que se convencionou chamar de período do *milagre econômico*, um cenário de alto crescimento resultante de um modelo de investimentos (e endividamentos) públicos iniciado com Juscelino Kubitschek e que se estendeu até a época dos governos militares. O segundo motivo não tem caráter econômico, mas com ele se relaciona, porque seus efeitos incidem em seguida ao esgotamento do “milagre”. Ele está associado à pauta política de redemocratização que dominou o debate público a partir de meados da década de 1980 e que, segundo críticos da forma burocrática assumida pelo Estado em 1988, impediu que as reais limitações econômicas do modelo e do desenho administrativo então escolhidos pudessem ser percebidas.

A parte dessa crítica que ora nos interessa e que analisaremos ao fim desta aula é aquela segundo a qual, em certos aspectos, a Constituição brasileira de 1988 já nasceu velha, negligenciando a suposta necessidade de reforma das instituições legadas dos regimes anteriores. Isso se daria notadamente no que se refere à capacidade de a burocracia estatal dar conta dos inúmeros objetivos atribuídos a entes e órgãos públicos na efetivação de políticas e direitos sociais. Para esses críticos, os instrumentos jurídicos e administrativos previstos pela Constituição para a atuação do Estado “engessariam” a sua burocracia, tornando-a lenta, pesada e ineficiente, em razão de suas amplas dimensões. Ademais, o modelo de Estado concebido não levaria em conta o fato de que os efeitos da crise internacional sobre a economia brasileira inviabilizavam o financiamento de suas empresas, de seu pessoal e do conjunto de investimentos sociais de caráter compensatório previstos na Constituição.

Desde o início dos anos 1990, um complexo e controverso debate acerca do modelo de Estado vem ocupando a sociedade brasileira, com efeito direto na legislação. Ele diz respeito não apenas a questões técnicas, administrativas ou de gestão, como querem alguns. Na verdade, ele permite pôr em discussão concepções políticas sobre a qualidade da intervenção do Estado na condução das políticas sociais, atualizando o antigo, porém fundamental, tema da relação Estado x mercado, também presente no longo processo que gerou o *Welfare State* na Europa. Isso se dá especialmente porque o que está em jogo é o tipo de configuração das políticas de seguridade social, dos instrumentos que definem a respon-

sabilidade pela sua execução e o conjunto de mecanismos de proteção jurídica com os quais poderão contar os trabalhadores, sejam eles da iniciativa privada ou servidores públicos.

Nas páginas que seguem, veremos o longo cenário que permitiu essa discussão. Primeiramente e de forma mais extensa, trataremos de como se constituiu no Brasil, durante o século XX, uma rede de proteção jurídica que fixou o quadro atual dos direitos sociais e econômicos e de como se formou uma burocracia que, com seus órgãos e empresas estatais, esteve, mal ou bem, formalmente predisposta à efetivação desses direitos e à produção econômica num regime tanto competitivo quanto de regulação do mercado. Estabelecido esse quadro, com a correspondente discussão dos seus mais importantes contextos políticos e econômicos, poderemos, em seguida, sublinhar como nos dias de hoje a agenda de reformas do Estado, em curso no mundo ocidental, tem apontado exatamente para alterações nas dimensões descritas acima, que constituem a forma mais ostensiva de um regime de “bem-estar”.

No Brasil, as propostas de alteração constitucional inspiradas no modelo que orientou essas reformas vêm, desde meados dos anos 1990 até o presente, expressando o propósito político de reconfigurar a estrutura administrativa estatal e com ela a gama de direitos sociais correspondentes. Suas justificativas centrais são a necessidade de que o Estado assuma estrita responsabilidade fiscal e a melhoria, pela competição e pelo controle social, das condições de oferta dos serviços públicos. Vejamos, portanto, ao fim, para onde aponta, no Brasil, a crítica do Estado que nos levou à pauta de reforma iniciada nos anos de 1995.

Burocracia e “bem-estar” no Estado brasileiro do século XX: o legado da Era Vargas

Não é rigoroso dizer que o Brasil vive ou viveu, em algum momento da sua história, um modelo de *Welfare State*, apesar da inspiração em algumas de suas políticas. Afora o fato de esse modelo poder assumir muitas variações no próprio cenário em que foi concebido, aquilo que caracterizaria um Estado de bem-estar não se estabeleceu no Brasil como um conjunto coerente, mas de maneira esparsa, ao longo de um tempo atravessado por bruscas mudanças políticas, em um processo que talvez só estivesse apto a amadurecer no final da década de 1980. Mas é exatamente nessa época que a eficiência e a legitimidade do *Welfare State* são postas, como já vimos, sob a mira de uma crítica crescente no continente que o viu nascer.

É claro que iniciativas autônomas e originais de formas interventoras do Estado brasileiro na economia não dependeriam, em tese, da validação por um sistema estrangeiro. Ocorre que o tipo de integração econômica dominante a partir de meados da década de 1970 – a chamada *globalização* – vem reforçando a submissão de mercados capitalistas periféricos, como o brasileiro, no cenário das trocas internacionais, o que acaba tornando decisiva a ligação entre o seu destino e aquele das ditas economias centrais. Logo, a crise destas não poderia deixar de ser, pelo menos em alguma medida, também a crise daqueles mercados.



Globalização econômica

Para definir, em síntese, a globalização econômica, Reinaldo Gonçalves aponta a simultaneidade de três processos:

1. escalada do fluxo internacional de bens, serviços e capital;
2. acirramento da concorrência internacional;
3. crescente interdependência entre agentes e sistemas econômicos nacionais. O lugar assumido por cada um desses sistemas na hierarquia do processo de globalização acaba sendo definido pelo nível de consolidação de suas práticas capitalistas, o que quer dizer, muitas vezes, protecionistas (GONÇALVES, 2003).

Falemos, então, não propriamente de um *Welfare State* brasileiro, e sim de esforços ou políticas estatais voltados à criação de uma *estrutura de bem-estar*, composta de direitos coletivos – econômicos e sociais – e de uma máquina de Estado correspondente. Uma espécie de *welfare mix*, sistema no qual a criação de direitos sociais não é, em geral, acompanhada de políticas consistentes de pleno emprego e de um regime efetivo de distribuição de renda que permita ao Estado crescer de maneira sustentada, habilitando-se a financiar suas medidas compensatórias.

No Brasil, certamente, as primeiras iniciativas de uma estrutura desse tipo remontam à década de 1930. A chamada Era Vargas (1930-1945) é considerada o período-chave na formação de uma institucionalidade original voltada à garantia de uma pauta de direitos coletivos, originariamente trabalhistas, no Brasil. É importante para o entendimento desse processo a compreensão de que a política varguista se orientou no sentido de controlar os conflitos de classe por meio de sua incorporação às instâncias do Estado, especialmente tutelando os sindicatos – patronais ou operários – e tornando-os praticamente órgãos oficiais da administração. O governo autoritário pretendia se mostrar recompensador pela progressiva ampliação de direitos conferidos aos trabalhadores organizados por meio das corporações profissionais.



Era Vargas

A expressão *Era Vargas* designa não só a longa presença de Getúlio Vargas no cenário político brasileiro (1930-1945 e 1951-1954) mas também o impacto marcante de sua atuação política na história nacional. Combinando elementos autoritários, populistas, mas também democráticos – após assumir a segunda presidência por meio de eleição popular – sua contribuição para o regime de direitos coletivos e para a criação de parte expressiva da máquina administrativa brasileira lhe rendeu a alcunha de “pai dos pobres”. Para saber mais sobre a Era Vargas, consulte o dossiê no *link*: <http://cepdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/apresentacao>.

Sintoma importante do controle não democrático da organização dos trabalhadores era o fato de que apenas aqueles associados aos sindicatos autorizados pelo governo se tornavam beneficiários dos direitos legislados. Tais direitos se constituíam em torno da condição laboral e

não amplamente como direitos sociais, vale dizer, como direitos “desmercadorizados”. Essa estrutura inicial, voltada à promoção de direitos tipicamente trabalhistas e previdenciários, evidencia a preocupação central do núcleo político estatal com a administração dos conflitos entre capital e trabalho. No Brasil, o cenário não atingira o nível agudo da tensão que na Europa acabaria em embates e guerras civis, mas, no entendimento do governo Vargas, reclamava a produção de um sistema jurídico que também permitisse a cooptação crescente das classes trabalhadoras.

Assim, sob o constante pano de fundo da instrumentalização da política por meio da legislação trabalhista, logo nos primeiros anos de seu extenso governo, duas medidas marcaram a linha de ações significativas no sentido da formação de uma rede de direitos dos trabalhadores: a criação do Ministério do Trabalho (1930) e a ampliação, e depois conversão, das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs) nos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), por meio de seu controle pelo Estado.

O primeiro desses órgãos – o *Ministério da Revolução*, como o chamaria seu primeiro titular, Lindolfo Collor – centralizou a intensa atividade legislativa que fixou direitos em favor dos trabalhadores, desde a regulamentação da jornada de trabalho (inclusive a das mulheres), passando pela criação do salário mínimo (1938), até à montagem da Justiça do Trabalho (1941). Os IAPs, por sua vez, consistiram na consolidação mais ampliada dos direitos de previdência antes garantidos a poucas categorias laborais (marítimos, portuários e ferroviários), ampliando o regime de direitos por solidariedade contributiva para o interior de outras categorias profissionais (industrialistas, comerciantes e servidores públicos, por exemplo).

É bem verdade que não se tratava de um sistema universalizado, pois, mesmo com sua extensão a outras categorias, um grande contingente da população ativa rural ou não formalizada seguiria sem a cobertura dos direitos garantidos pelos institutos. Mesmo os serviços tipicamente assistenciais – aqueles que, do ponto de vista de um regime de bem-estar, independem da condição de trabalhador contribuinte – estavam ligados a essa específica posição social. Direitos de habitação e alimentação, por exemplo, giravam em torno do pertencimento à forma organizativa típica do trabalho, que eram os sindicatos e seus equivalentes, os institutos de pensão.



Segundo Cibele Franzese, citando Sônia Draibe,

a lógica das corporações também marcou a política de proteção social da Era Vargas, originando um modelo pouco inclusivo, 'limitado, na prática, aos assalariados urbanos do mercado formal de trabalho e, no plano das políticas, à regulação das relações trabalhistas e aos benefícios previdenciários'. Esse sistema envolvia recursos entre 15% e 18% do PIB, concentrados no Governo Federal e gastos de forma desigual, cobrindo de maneira bastante insuficiente grandes contingentes de trabalhadores (FRANZESE, 2006).

Foi no âmbito dos IAPs que os trabalhadores integrados a corporações profissionais passaram a gozar dos direitos de seguros por acidentes ou de indenização no caso de dispensa sem justa causa. Em 1940, com a criação do Saps (Serviço de Alimentação da Previdência Social), a alimentação subsidiada pelo Estado também passou a fazer parte do rol de benefícios outorgados por meio da legislação trabalhista. Dois anos antes, em 1938, os servidores do Estado haviam, da mesma forma, criado o seu Instituto de Previdência e Assistência aos Servidores do Estado (Ipase). Mas, apenas em 1966, não mais sob a direção de Vargas, todos os institutos de pensão seriam unificados no outrora famoso Instituto Nacional de Previdência Social (INPS).



A importância dos institutos de previdência na vida comunitária das grandes cidades na metade do século XX deixa marcas até hoje, por exemplo, no nome de grandes bairros populares, como o Iapi (da sigla Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários), nas cidades de Salvador e Porto Alegre, onde residiam trabalhadores ligados a essa atividade ou beneficiários dos investimentos em habitação popular feitos pelo instituto criado por Vargas.

Ainda nesse contexto, vale destacar a elaboração da Consolidação das leis do trabalho (1943), espécie de código compilatório dos diversos dispositivos legais da área, promulgados dispersamente ao longo do período. Juntamente com as comemorações do 1º de maio e com a criação da Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS), a CLT ajudou a imprimir à Era Vargas a imagem da centralidade do tema do trabalho, e hoje, ainda em vigor, ela é objeto de grande parte das críticas e dos esforços de reformulação normativa por parte dos interessados em flexibilizar ou revogar determinadas garantias trabalhistas, em nome da maior competitividade da iniciativa privada.

Esse conjunto de transformações promovidas pelo governo Vargas denota que as iniciativas pela montagem de uma estrutura de bem-estar no Brasil envolveram dois movimentos, ambos articulados pela crescente intervenção do Estado na economia. Por um lado, a construção de um patrimônio de direitos inicialmente ligados ao trabalhador e à sua organização profissional; por outro, o processo de um contínuo alargamento da burocracia, dirigido para um maior controle político da sociedade pelo Estado, ou estabelecido com o propósito de organizar a efetivação dos direitos criados.

Nesse sentido, as estatizações, a criação de autarquias e novos ministérios bem como o aumento do número de servidores do Estado passaram a fazer parte das realizações efetivas do programa do governo.

Nessa linha, em 1938, um ano após o golpe de Estado promovido por Getúlio Vargas e a outorga de uma nova constituição (essa, de cunho nitidamente autoritário), é então criado o Dasp (Departamento Administrativo do Serviço Público), com o objetivo de se implantar uma reforma administrativa à feição do novo governo centralizado e dar forma e regulação ao crescimento da burocracia, além de também formar seus quadros técnicos.

A introdução do sistema de mérito para a seleção de servidores e a implantação de programas regulares de qualificação funcional marcam a primeira iniciativa de formação dos quadros da administração pública brasileira na linha da modernização burocrática já estabelecida nos países de capitalismo avançado. Daí por que o Dasp é considerado o primeiro mais importante e coerente esforço de organização administrativa do país, responsável inclusive pela criação do que se entende como uma primeira “elite burocrática” na administração pública brasileira.

O legado de Getúlio Vargas nesse campo da montagem burocrática consistiria ainda na fundação de importantes empresas voltadas ao propósito da ação do Estado no domínio econômico. Em 1942, seriam decretadas as criações da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) e da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) – ambas as empresas de capital misto (público e privado), sob o controle acionário da União – representando o propósito do governo em manter sob seu domínio a produção de insumos considerados estratégicos ao tipo de desenvolvimento econômico que então se projetava. Também de sua lavra, embora no segundo governo (1951-1954), sairiam o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE, 1952) e a Petrobrás (1953), à qual se conferiu o monopólio da produção do petróleo.

Estava então montada a base de uma estrutura que, anos depois, sem que se verificasse uma correspondente reforma administrativa à maneira do Dasp, seria acompanhada por uma “administração paralela”, montada pelo presidente Juscelino Kubitschek (1956-1961), que se constituía de grupos executivos, criados pelo governo central, com a presença do empresariado e operando na coordenação e no planejamento das atividades administrativas junto a entes estatais já formalmente estabelecidos.

Com vistas à implementação do seu Plano de Metas, JK explorou intensamente a máquina burocrática criada na Era Vargas, como o BNDE e a Sumoc (Superintendência da Moeda e do Crédito) – tido como embrião do Banco Central – para induzir uma política de forte

investimento público na formação de um parque industrial no Brasil. A “administração paralela” de JK, com seus conselhos, comissões e grupos executivos, coordenaria o planejamento e a execução do plano, e marcaria, do ponto de vista da atuação do Estado, um período de forte escalada do processo de industrialização no país, responsável, dentre outras mudanças, pela importante alteração no perfil da população brasileira, até então predominantemente concentrada no campo.



Plano de Metas

Enfrentando forte oposição, ameaçadora da sua posse, Juscelino Kubitschek subiu ao poder anunciando um plano de desenvolvimento econômico e social que, pela sua ousadia, tinha como lema “50 anos em 5”. O nível de mobilização financeira e administrativa do que viria a ser conhecido como seu “Plano de Metas” pode ser medido pela pretensão de construir uma nova capital para o país, o que afinal acabou se concretizando com a inauguração de Brasília, em 1960. Segundo o dossiê “O Brasil de JK”,

O Plano de Metas mencionava cinco setores básicos da economia, abrangendo várias metas cada um, para os quais os investimentos públicos e privados deveriam ser canalizados. Os setores que mais recursos receberam foram energia, transportes e indústrias de base, num total de 93% dos recursos alocados.

As metas foram consideradas audaciosas, mas o crescimento da indústria de base – cerne do programa – “foi de, praticamente, 100% no quinquênio 1956-1961”. Veja mais em: <http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/JK/artigos/Economia/PlanodeMetas>.

Ocorre que o governo JK também ficou marcado pela intensificação de uma política econômica chamada *desenvolvimentista*, com as consequências daí decorrentes. Grosso modo, o desenvolvimentismo se define por um comportamento estatal que combina grande aporte de investimentos públicos na modernização da infraestrutura e da produção industrial do país com a criação de empresas públicas e o fomento da participação do empresariado privado. A essa altura do desenvolvimento econômico brasileiro, tratava-se de orientar a intervenção do Estado na economia, de modo que se criassem as condições para a acumulação privada de capital. No caso brasileiro, os recursos empregados pelo Estado tiveram origem basicamente na tomada de empréstimos no mercado internacional e na emissão de moeda. Ao final, a abundância de dinheiro teve séria contrapartida fiscal, com graves impactos das medidas adotadas sobre o equilíbrio das contas públicas.

Dois resultados ostensivos da experiência desenvolvimentista, tal como desenvolvida no Brasil, e que seriam sentidos ao longo dos governos subsequentes, são bem conhecidos do brasileiro contemporâneo: a dívida pública e a inflação. Se é verdade que o país passou a conhecer, pela primeira vez, a estruturação de um parque industrial e a contar com uma parcela da população urbana capaz de ingressar no mercado consumidor de modo mais ativo, os custos de operação do modelo escolhido implicaram, porém, forte dependência da economia brasileira em relação às exportações e ao dinheiro externo (logo, do pagamento dos seus juros), acarretando, assim, grave desequilíbrio fiscal. Num cenário de crise mundial como o que atingiria o país na década de 70, esses ingredientes produziram graves problemas sociais e econômicos.

Assim, do ponto de vista dos dois temas que ora nos ocupam (direitos coletivos e administração burocrática), os governos que se seguiram, em que pese a sua inconciliável diversidade ideológica, apelaram para uma forma de atuação da administração pública razoavelmente comum e consistente com aquela que vinha da experiência anterior. Se por um lado, João Goulart (1961-1964) se notabilizou pela maior aproximação de um perfil nacional popular, valorizando a autonomia de sindicatos e realçando, na agenda pública, o tema das reformas de base, por outro, acabou seguindo a linha intervencionista na variante do desenvolvimento também ancorado em um modelo de dependência financeira externa, em boa medida, por intransponíveis dificuldades políticas para a realização de seu projeto de reformas, notadamente a do campo.

João Goulart foi herdeiro da tradição trabalhista de Getúlio Vargas, de quem havia sido ministro, ainda muito jovem. Depois de eleito por duas vezes para ocupar a vice-presidência da República, a renúncia do titular Jânio Quadros em 1961 o fez, em meio a uma severa crise política, presidente, primeiro no parlamentarismo e depois no regresso ao sistema presidencialista. Sua relação mediadora com sindicatos e demais forças populares, sua orientação programática com vistas à realização das chamadas reformas de base (sobretudo a reforma no campo) e seu papel na agenda de direitos trabalhistas básicos – estendendo-os aos trabalhadores rurais – o tornaram seriamente ameaçador aos olhos da política conservadora brasileira. O cenário era de forte polarização da Guerra Fria. O golpe de Estado que o depôs em 1964 viria a abortar as propostas de reforma que seu governo pretendia levar à frente, desafiando tradições seculares da política nacional.

Ditadura militar, “milagre econômico” e reforma administrativa: cresce o Estado, concentra-se a renda

A ascensão dos militares ao poder institucional em 1964 representou, sobretudo, a consumação de um golpe de Estado, com a deposição de João Goulart, o presidente eleito, e a condução do governo pelos novos dirigentes por meio de seguidos Atos Institucionais (normatizações extraordinárias insuscetíveis de apreciação e controle pelas instâncias constituídas do poder público representativo). As consequências daí decorrentes para o desenrolar da pauta da reforma administrativa implicaram a suspensão, pela violência, dos obstáculos políticos para a realização dos projetos do novo governo, alinhados a um perfil nacionalista e desenvolvimentista de corte conservador e autoritário.

Assim, em 1967, publicava-se o Decreto-Lei 200, ponto de partida da reforma administrativa levada a cabo nos anos seguintes, e que consistia na ação mais decisiva em todo o período seguinte ao fim do segundo governo Vargas, do ponto de vista das modificações no desenho da administração pública. A ampliação da malha de empresas sob o controle do Estado e o crescimento de seu núcleo central (havia então mais do que o dobro do número de ministérios em comparação com o primeiro governo de Vargas) sugeriam a adoção de medidas de descentralização e planejamento que já constavam de projetos elaborados desde 1952, na segunda administração Vargas, e que atravessaram os governos seguin-

tes. Do ponto de vista político, porém, essas mudanças só se efetivariam após a outorga de uma nova constituição, em 1967, aceleradas pela supressão dos procedimentos políticos democráticos para a sua tramitação.

Segundo Beatriz Wahrlich, nenhum dos projetos até então apresentados

chegou a vingar, mas as ideias centrais do documento elaborado pelos assessores do presidente Vargas foram retomadas logo após, no próprio governo Kubitschek, reaparecendo, sob diversas formas, nos principais projetos de reforma administrativa desde então elaborados, e que, finalmente, desaguaram no Decreto de 1967 [...] (WAHRLICH, 1974, p.33).

Para alguns, “o Decreto-Lei 200, de certa forma, é a versão mais desenvolvida da ‘administração paralela’ instaurada com o Plano de Metas, flexibilizando normas e controles da administração indireta” (PENTEADO FILHO, 1998).

A verdade é que a demanda pela redução da rigidez dos procedimentos administrativos, de fato, não era nova, e já se podia notar com clareza nas palavras da exposição de motivos de um dos projetos de reforma, elaborado ainda na década de 1950:

O famoso Código de contabilidade e o seu regulamento, velhos de mais de trinta anos, continuam a disciplinar a vida administrativa brasileira em seus menores detalhes. A rígida execução desses estatutos e a interpretação restritiva que lhes foram dando milhares de burocratas zelosos, nas três últimas décadas, fizeram das disposições do código e do seu regulamento mais um instrumento de tortura do que um mecanismo de controle dos atos administrativos (WAHRLICH, 1974, p.31).

É importante, a essa altura da exposição, atentar para o vocabulário utilizado no documento (“burocratas zelosos”, “controle administrativo”) e, especialmente, notar o sentido da oposição entre “flexibilização e rigidez” nele sugerida. Todas essas expressões serão retomadas na discussão contemporânea sobre o perfil administrativo do Estado, estabelecido no texto da Constituição de 1988, com defensores de ambos os lados.

O DL 200/67, portanto, marcaria um viés de aumento da descentralização administrativa e de autonomia executiva dos entes do Estado,

comprovadas pela criação das estatais, ora como empresas públicas, ora como sociedades de economia mista, a contarem com específica disciplina no diploma legal.

Os princípios informativos da reforma poderiam ser resumidos em: a) descentralização da execução; b) delegação de competências; c) princípio do “alcance de controle”, distribuída a responsabilidade pelo seu exercício por entre órgãos de diversas hierarquias administrativas. Apontava-se, desde já, para um controle menos pautado nos procedimentos e mais orientado para os resultados da atividade dos entes estatais, em uma resposta direta às queixas há muito lançadas contra as “torturas da burocracia”. Delineou-se, assim, uma agenda para a longa execução da reforma, com a montagem de órgãos extraordinários que se encarregariam, ao lado do Ministério do Planejamento, da sua coordenação e do acompanhamento, inclusive, da elaboração e implementação de novas leis que desdobrariam as mudanças previstas no Decreto-Lei.

Uma dessas leis merece destaque, em harmonia com a ênfase que aqui se tem dado, e que se dará adiante, ao assunto: a lei nº 5.645/1970, que disciplina o regime jurídico dos servidores públicos. Esse documento confirma o progressivo esvaziamento das atribuições do Dasp, importante e multifacetado organismo público criado por Vargas na década de 1930, e o consolida como um grande escritório público de administração de pessoal. Até mesmo seu nome será alterado para Departamento Administrativo do Pessoal Civil. A ampliação de sistemas de seleção por concurso e a valorização do mérito, que teriam caído em desuso nos anos anteriores, seriam revigoradas sob a direção do novo Dasp, mas – o que é fundamental – apenas para os escalões inferiores da administração pública, que, além disso, deveriam passar por um sistema de reclassificação e por programas de treinamento (WAHRLICH, 1974). A implantação da reforma de 1967 consagraria, ao longo dos anos seguintes, a seleção por mérito apenas para os servidores menos graduados da administração pública e manteria o “sistema” de nomeação dos dirigentes e ocupantes dos altos escalões das empresas estatais nas mãos da Presidência da República, segundo critérios por ela definidos (BRESSER PEREIRA, 1998, p.171).

Curioso é notar, em acréscimo, que :

uma outra modificação importante foi introduzida pela lei nº 5645/70: o regime de 40 horas semanais, com oito horas diárias de trabalho. O serviço público passará assim, gradualmente,

a ser uma ocupação que absorva o período normal de trabalho diário do indivíduo, deixando de ser uma atividade complementar, quiçá marginal (WAHRLICH, 1974, p. 63).

Em outras palavras, até a última grande reforma administrativa que antecede a que vivemos ainda nos dias de hoje, a burocracia não existia como carreira efetivamente implantada no Brasil. Aquilo que os especialistas chamam de “ethos” burocrático, o compromisso específico que vincula o servidor público à sua atividade nos quadros do Estado, e que lhe dota de especial sentido moral, estava longe de se difundir nas condições à época vigentes, quer na base, quer no topo da pirâmide do serviço público. O país então contava com 750 mil funcionários, e a reforma administrativa efetivou, ainda, a possibilidade de contratação de pessoal nas empresas estatais por meio da legislação trabalhista (CLT), sinalizando outro aspecto do debate atual: a chamada flexibilização do regime jurídico do servidor do Estado.

Todo esse conjunto de transformações, no âmago da estrutura administrativa do Estado, deu-se sob o pano de fundo de um cenário político-econômico também muito característico. Desenhemos, a seguir, em linhas gerais, o quadro resultante das premissas econômicas postas em prática ao longo dos anos de governos militares pós-1964.

Ao longo especialmente de suas primeiras administrações, houve forte financiamento da indústria de base com dinheiro externo (sobretudo estadunidense), ao lado da abertura do mercado a corporações transnacionais e da extensa criação de empresas estatais, amplamente favorecida pela reforma administrativa consubstanciada no DL 200/67. Os fundamentos políticos eleitos pelo desenvolvimentismo adotado pelos militares, porém, levariam a um forte paradoxo: a produção de um “milagre” de crescimento econômico coexistiria ao lado das maiores taxas de concentração de renda da história do país. Em contrapartida à linha do desenvolvimentismo apregoada por Goulart, que visava sobretudo ao resultado da distribuição da renda nacional (com o projeto de reformas de base), a tônica da administração militar pode ser resumida nas famosas palavras do seu longevo Ministro da Fazenda, Delfim Netto: “é preciso, antes de tudo, crescer o bolo, para, depois, dividi-lo”.



Empresas estatais e setor produtivo

São conhecidas como empresas estatais aquelas instituições criadas pelo Poder Público que, ora com capital público, ora com capital misto, desenvolvem atividade de interesse social, seja exclusivamente pública, seja também de cunho econômico. Na sistemática jurídica brasileira, as empresas públicas e as sociedades de economia mista correspondem a esse conceito. Sua criação, em grande medida incentivada pelo projeto socioeconômico de Vargas, teve outro grande impulso durante os governos militares, quando surgiram, entre outras, a Telebrás, a Radiobrás, os Correios, a Codevasf, a Infraero e a Embrapa. Sobre sua importância na área econômica, especialmente no período aqui considerado, podemos ler na publicação *Brasil em 4 décadas* que:

Pode-se denominar setor produtivo estatal a implantação de uma série de indústrias de natureza estatal, produtoras de insumos básicos – siderurgia, álcalis, petróleo, eletricidade etc. – e de infraestruturas de energia e transportes. A formação dessas empresas públicas seguia o modelo europeu de estatais que, na prática, produziam e também exerciam o planejamento de curto e longo prazo. Ou seja, nessa época, a própria empresa pública era a forma específica de regulação do setor. Quanto ao planejamento da infraestrutura, por exemplo, pode-se citar o setor elétrico. Diante da acomodação do setor privado na distribuição de energia elétrica e do Estado na produção desta, sua institucionalização por meio da Eletrobrás tornou irreversível a intervenção do Estado, em especial nas condições que presidiam a evolução do país nessa época.

Fonte: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1663/1/TD_1500.pdf

Assim, o “milagre econômico” se apresentou como um período de elevadas taxas de crescimento do PIB no Brasil, sobretudo entre os anos de 1968 e 1973, sob o influxo de pesado investimento na indústria de bens de consumo e de insumos, seja na forma de inversão direta das empresas multinacionais então estabelecidas no país, seja por meio de recursos levantados por operações de crédito junto a organismos multilaterais, como o Banco Mundial ou o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). A “liquidez” gerada pela alta dos preços do petróleo no início da década também favoreceria o investimento na economia brasileira por parte dos países produtores, além dos efeitos das reformas tributária e fiscal implantadas no início do período dos governos militares.

Dava-se seguimento ao processo conhecido como *substituição de importações*, combinado com uma pauta de diversificação de exportações após o período entre 1964-1967. Com o incremento da participação da indústria no PIB, a taxa média de crescimento no intervalo do “milagre” atingiu 11%, superando em 4% a média do melhor período anterior, o auge do Plano de Metas de JK, entre meados da década de 50 e o início da seguinte. Representou, assim, forte impulso de alta após a significativa baixa de 0,6% em 1963. Porém, se, por um lado, o “milagre” contribuiu também para a queda da inflação e para o aumento do PIB *per capita*, por outro, a expansão no cenário macroeconômico não resultou em efetiva distribuição de renda. O cenário de crescimento desfeito após a crise do petróleo (1973) e as consequentes escaladas da dívida externa e da inflação legaram ao país as piores taxas de concentração de renda já conhecidas, indicando fortemente a ausência de viés igualitário da política econômica então adotada.



Citando Celso Furtado, Carlos Eduardo Santos Pinho comenta esse período da seguinte forma:

[...] as classes dirigentes dos países periféricos passam a desenvolver padrões de consumo similares aos de países onde o nível de acumulação de capital era alto. É exatamente essa incorporação de novos padrões de consumo que é definida como mo-

dernização, sem, contudo, o correspondente processo de acumulação de capital e progresso dos métodos produtivos. A falta de conexão entre o progresso técnico e o grau de acumulação previamente alcançado resulta na especificidade do subdesenvolvimento na fase de plena industrialização. Nessas condições, o comportamento dos grupos que se apropriam do excedente – considerando o quadro de dependência cultural em que se encontram – tende a agravar as desigualdades sociais em razão do avanço da acumulação (PINHO, 2012).

Na realidade, portanto, nem o milagre se fez tão fantástico, nem a espera pela divisão da renda nacional se mostrou propriamente frutuosa. O saldo dessa equação pode ser sintetizado nos tópicos seguintes:

- a) a concentração de renda no país atingiu a sua maior marca histórica: no início dos anos 1960, os 10% mais ricos detinham 39% da renda nacional, número que subiu para 51% ao final de 20 anos;
- b) no fim dos anos de 1970, a inflação atingira a taxa de 100% ao ano, depois de descer ao seu menor nível em 1973 (15,6%, segundo o IGP);
- c) o poder de compra do salário foi corroído pela inflação e, no final da década de 1980, era necessário que o trabalhador consumisse 153 horas de trabalho para obtê-lo, frente às 65 horas no início da década de 1960;
- d) a dívida externa, que remontava a U\$ 3,7 bilhões, em 1968, alcançou a cifra de U\$ 12,5 bilhões no ano de 1974. As providências do governo americano para a defesa da sua economia, majorando os juros de 13% para 22%, após a crise econômica da década de 1970, implicaram o crescimento brutal da dívida externa brasileira, atrelada ao dólar. No início da década de 1980, a dívida externa brasileira havia atingido a casa dos U\$ 100 bilhões.

O “milagre desenvolvimentista” contribuiu, assim, para a formação de uma elite burocrática e de uma classe média consumidora de bens duráveis, que dominavam a sociedade de classes menos organizadas, fortemente atingidas pelo arrocho salarial favorecido pela desarticulação dos sindicatos, fruto, por sua vez, da violência estatal e da repressão política. Além disso, o famoso “imposto inflacionário” começava aí sua trágica história contemporânea no Brasil. Ao lado dele, sua coirmã, a

dívida externa, tornaria o Brasil objeto de seguidos planos econômicos, desvalorizações cambiais e laboratório de experiências de fundos internacionais, compondo-se assim o cenário de uma severa crise econômica em que se iniciaria o processo de redemocratização.



Para saber mais sobre a história da inflação no Brasil, assista ao vídeo: <http://www.youtube.com/watch?v=AXVVodQLE14>.

Ao fim de 50 anos, portanto, o modelo de um “bem-estar” brasileiro assumira a forma de uma combinação entre a consagração formal de determinados direitos coletivos e a montagem de uma estrutura econômico-regulatória do Estado, segundo modelos e ritmos experimentados nas sucessivas administrações. Mas o processo de sua efetivação, subordinado a vetores ideológicos conservadores ou a programas econômicos incompletos do ponto de vista da satisfação das necessidades elementares da população, fracassou de forma retumbante. Era entrada a década de 1980 e o Brasil não havia sido capaz de realizar reformas básicas, como a do campo, ou de garantir serviços públicos universais de razoável qualidade. Não havia sequer produzido padrões mínimos de distribuição de renda, despontando a pobreza extrema, por um lado, e a concentração de riqueza, por outro, como as marcas mais vergonhosas legadas pelo país ao fim do século. Não à toa, a década de 1980, no Brasil, viria a ser conhecida como *a década perdida*, e o Brasil, como uma **Belíndia**.

No processo de redemocratização que mobilizou a sociedade brasileira no início dos anos 1980, e que resultaria na elaboração da Constituição Federal de 1988, uma voz pública predominante entoava o discurso de que, no Brasil, faltava mais do que simplesmente reformar as estruturas de Estado. Faltavam também políticas públicas adequadas à orientação de sua atuação compensatória diante da ação do mercado, para que se universalizassem os bens que apenas uma pequena parcela da população tinha até então garantido como patrimônio jurídico.

Belíndia

No início da década de 1970, o economista

Edmar Bacha usou a expressão “Belíndia” para designar o disparate da situação socioeconômica e da distribuição de renda no Brasil, que combinava, concentrada em poucos, a riqueza da Bélgica com a disseminada pobreza da Índia.

Faltavam também o rigor e a isonomia na seleção de servidores públicos e a transparência no acompanhamento de seu desempenho à frente da máquina administrativa, além da efetiva participação popular na definição das condições para a implantação dessas mudanças sociais por meio de uma nova legislação, síntese de todas as faltas.

Embora os cenários econômicos interno e externo não parecessem favoráveis – pois inflação e dívida externa galopantes, aqui, e crise do *Welfare State* na Europa acendiam alertas de problemas estruturais do capitalismo – a resposta elaborada pela nova legislação constitucional aos problemas enfrentados pelo Brasil girou, sobretudo, em torno dos eixos referidos acima. O Estado assim crescia mais, sob o pressuposto de que, democraticamente controlado, poderia contribuir para a maior eficiência de políticas sociais.

Atividade 1

Atende ao Objetivo 1

Na sua opinião, quais os episódios e eventos mais marcantes do processo de construção do Estado brasileiro no que se refere à montagem de uma estrutura institucional administrativa e à criação de direitos fundamentais antes de 1988?

This image shows a single sheet of white paper with horizontal blue or grey ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are no margins, text, or other markings on the paper.

Resposta Comentada

Nesta resposta, cabe atentar para a grande contribuição legada por ambos os governos de Vargas, tanto no que se refere à primeira iniciativa ordenadora da administração pública com a criação do Dasp, como também com a positivação de direitos coletivos especialmente associados à organização dos trabalhadores a partir de meados da década de 1930. Chama atenção também o desenvolvimento protagonizado por Vargas na montagem de uma estrutura burocrática que viria a ser decisiva para os planos de governos posteriores, como o de Juscelino Kubitschek e o de João Goulart. JK, especialmente, impulsionou a economia brasileira por meio da industrialização de base, sem que para isso fosse necessário criar novas estruturas administrativas como Vargas. Jango, por sua vez, ficou conhecido por algumas realizações no campo da agenda de direitos, expandindo-os para trabalhadores antes não beneficiados. Do ponto de vista da máquina administrativa, seriam os militares os responsáveis pela maior expansão das empresas estatais, embora seus governos também fossem marcados pela produção dos maiores índices de desigualdade de renda até então constatados.

O modelo de Estado na Constituição de 1988: resposta e contrarresposta acerca da crise no Brasil

Um dos consensos apontados pela literatura especializada a respeito do período em exame é o de que boa parte do esforço de regulamentação do modelo de Estado na Constituição de 1988 concentrou-se na tentativa de corrigir erros e distorções criados e intensificados nas sucessivas administrações militares (ABRUCIO, 2007). Colapso financeiro, concentração de poder no Executivo Federal e falta de transparência no desempenho das atividades da Administração seriam alguns desses problemas.

Sobre as dificuldades de ordem tipicamente econômica e, mais do que isso, sobre as interpretações distintas acerca dos seus significados políticos, por ora basta dizer que elas estavam em larga extensão compreendidas como resultado da crise de autofinanciamento dos Estados de bem-estar. Diante das consequências macroeconômicas da crise do

petróleo e da desvalorização do dólar no mundo ocidental, importantes celeiros do *Welfare State*, como a Inglaterra, promoveram, a partir do final da década de 1970, profundas reformas de enxugamento da máquina estatal – chamadas *neoliberais* ou inspiradas pela *Nova Gestão Pública* (NGP) – orientadas sobretudo para devolver ao mercado, por meio da privatização e de outras formas de desestatização, aquilo que um modelo interventor de Estado outrora havia assumido para si.



Nova Gestão Pública

A Nova Gestão Pública (NGP), ou, na sigla em inglês, a *New Public Management* ganhou corpo e consistência a partir das iniciativas de reforma do Estado nos países anglo-saxônicos (Inglaterra, Nova Zelândia e Austrália) em meados da década de 1980, sustentando forte oposição à chamada *administração burocrática*. Suas principais medidas e ideias implicavam a criação de um ambiente competitivo no setor público, o repasse de muitas das suas atividades para o mercado, o aumento da autonomia de seus “gestores”, e, ainda, a implantação de critérios da administração privada no controle e desempenho dos serviços públicos. Ao lado dessas medidas, do ponto de vista da concepção de Estado, os adeptos da NGP defendiam a privatização de todos os serviços estatais tidos por “não essenciais”, advogando que o controle social sobre a sua atividade se deslocasse para os resultados, em vez de permanecerem sobre os procedimentos administrativos, o que lhes conferiria maior flexibilidade e eficiência.

Sob esse pano de fundo, a linha seguida pelo traçado da Administração Pública na Constituição de 1988 vai, porém, justamente no sentido contrário. Para encarar as distorções e os problemas deixados pelos governos antecedentes, apostou-se na ampliação da rede de direitos e de

instituições estatais responsáveis por sua efetivação, além do reforço do controle de sua atuação por meio de processos administrativos rigorosos e de sua atribuição a um pessoal selecionado e formado na burocracia pública. Reside aí, sem dúvidas, o cerne das divergências que marcam, até hoje, o debate a respeito do melhor perfil de Estado a adotar no cenário da crise (sempre renovada) do sistema capitalista de produção.

Vejamos, no tópico a seguir, como se caracterizam e como podem ser entendidos os fundamentos de duas distintas respostas para a superação das heranças que exigiam, à época, a pronta ação reformista do Estado brasileiro. Será possível, a partir dessa dimensão concreta do debate e das alterações legislativas vigentes até hoje, entender como os contemporâneos interpretam e atuam sobre o legado das estruturas do Estado e da pauta de direitos que foram até aqui objeto da nossa reflexão.

A discussão adiante terá como eixo o modo como efetivamente a Constituição de 1988 definiu a noção de universalização de direitos sociais, tal como disposta no capítulo “da Ordem Social”, em que, pela primeira vez no Brasil, aponta-se para uma estrutura autenticamente protetora de Estado. Ao mesmo tempo em que se apresentam os pontos, mostram-se também os contrapontos do debate, advindos da opinião formulada em torno da NGP que investirá severamente contra o caráter supostamente obsoleto das opções adotadas pelos constituintes brasileiros no final da década de 1980.

A ordem social e a disputa por um modelo de direitos na Constituição de 1988: a experiência da seguridade social

Nas palavras de Eli Diniz (1996, p. 13),

o fim do governo Sarney (1985-1990) assistiu à configuração do consenso negativo em torno da rejeição do antigo formato estatista-concentrador. Entretanto, persistiriam as divergências quanto ao tipo de Estado a ser construído. Tal controvérsia, ainda em curso, envolve visões distintas e mesmo contraditórias acerca das metas e critérios que devem nortear a proposta de reforma.

Em que pese o caráter controverso da afirmação sobre um “consenso negativo” em relação ao formato concentrador de Estado, é preciso, no

seguimento da explanação, recorrer a um momento histórico anterior. Às portas da Constituinte, iniciada em 1987, e predominando o espírito de um compromisso político que girava fortemente em torno do eixo da redemocratização, pareceria difícil que uma legislação voltada sobretudo à ampliação da pauta de direitos fundamentais prescindisse da força, de algum modo, concentradora do aparelho de Estado na consecução prática e na garantia desses direitos. Reformar o Estado e investi-lo da capacidade de efetivar políticas públicas de igualdade eram algumas das mais fortes demandas então formuladas pela sociedade.

Foi o que se passou especialmente com a elaboração do modelo de seguridade social na Constituição de 1988. Sintetizando posições políticas muito díspares das forças sociais que compunham o debate constituinte, sua regulamentação acabou sinalizando diretamente para a experiência do *Welfare State* europeu, ao combinar políticas sociais já existentes (saúde, previdência e assistência sociais) em um formato integrado e universalizado, o que fazia dessas características exatamente a força de sua inovação como pauta de direitos sociais.



Aqui, a questão não pouco complexa dos tempos da história lança alguma luz compreensiva sobre esse processo. É que, apesar de se encontrar em crise no âmbito de suas matrizes, o modelo de Estado de bem-estar europeu figurou como inspiração real para a composição de políticas sociais decisivas na reestruturação de um modelo de Estado não europeu, pois, no Brasil, dominou, nesse momento histórico, a interpretação de que as condições políticas e econômicas do cenário global não eram incompatíveis com a existência de modelos universalizados de direitos, que estavam apoiados sobre a participação e o financiamento do Estado. À época, nem todos concordavam com esse diagnóstico, porém a posição contrária prevaleceu.

Assim, podemos entender, como diz Ivanete Boschetti, que “a caracterização da seguridade social predominante em qualquer país é imprescindível para a compreensão da natureza da intervenção social do Estado” (BOSCHETTI, 2003, p.69). Portanto, no conjunto de direitos fundamentais positivados pela nova Carta Constitucional, amplamente traduzidos no capítulo dos Direitos e Garantias Fundamentais, o título da Ordem Social e, mais especialmente, o capítulo da Seguridade Social, figuram como notas distintivas de um modelo de Estado e de Administração Pública fortemente sustentado nas premissas da intervenção estatal no mercado e do financiamento público das políticas sociais. Estava montado, assim, um dos cavalos de batalha da discussão sobre a crise do Estado no Brasil contemporâneo.

O modelo de seguridade social então definido na Constituição, e, segundo alguns especialistas, jamais posto em prática em sua concepção original, seria visto pelos adeptos da Nova Gestão Pública como uma síntese do que se deveria superar em termos da responsabilidade do Estado pelo financiamento e pela administração de determinados direitos sociais. Nesse sentido, viraria um dos alvos preferenciais da reforma administrativa que acabou sendo, em parte, levada a cabo a partir de meados da década de 1990.

Essa concepção original da seguridade social brasileira se esclarece nos seus principais termos pelo texto do art. 194 da Carta, tal como redigido em 1988:

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Parágrafo único. Compete ao poder público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

I - universalidade da cobertura e do atendimento; II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; IV - irredutibilidade do valor dos benefícios; V - equidade na forma de participação no custeio; VI - diversidade da base de financiamento; VII - caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados.

E se segue a apresentação das três seções que disciplinam as correspondentes políticas cuja integração forma o sistema orientado pelos princípios do art. 194, acima referidos. São elas: saúde, previdência social e assistência social. Articuladas por outro elemento decisivo na caracterização desse modelo de direitos – a ampliação e a diversificação do financiamento do sistema – as referidas políticas devem ser objeto, segundo o § 2º do art. 195 da CF, de uma proposta integrada de orçamento, “tendo em vista as metas e prioridades estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, assegurada a cada área a gestão de seus recursos”.

Tal como formulada, portanto, a seguridade social no Brasil transcenderia pela primeira vez o aspecto exclusivamente contributivo, limitado aos direitos previdenciários e característico dos direitos coletivos da Era Vargas, ampliando a noção de direito para um direito social “desmercadorizado” (independente da renda ou da posição no mercado), ademais estendidos para as distintas categorias de trabalhadores. Trata-se, segundo Robert Castel, citado por Boschetti, de uma seguridade social que,

ao superar a lógica liberal dos seguros mercantis, possui a potencialidade de transmutar-se em ‘propriedade social’ e constituir-se em um dos principais mecanismos de promoção da igualdade e da cidadania (BOSCHETTI, 2003, p. 69).

Quarenta anos depois da *Securité Sociale* dos franceses ou do *Social insurance and allied service* dos ingleses (de forte influência sobre o modelo brasileiro), o Brasil instituía um autêntico programa de direitos sociais, liberando o gozo de seu benefício de qualquer dependência corporativa.

A efetivação histórica do programa de seguridade social pelos governos subsequentes, todavia, não observou estritamente os dispositivos constitucionais. Isso explica tanto os problemas de sua abrangência, eficiência e qualidade, como também o modo como um conjunto de argumentos voltados ao solapamento desse modelo se constituiu e se fortaleceu a partir da própria situação de inobservância deliberada das regras estabelecidas para a sua operacionalização. Paradoxalmente, assim, a suposta falência do sistema securitário brasileiro, em larga medida provocada pelo desinteresse político em se cumprir o programa integrado da seguridade social previsto na Constituição, contribuiu para alimentar as críticas interessadas na sua reforma.



Falência do sistema securitário

Apresentada como um dos principais condicionantes da necessidade de uma reforma do Estado, a alegada falência do sistema de seguridade tem, no chamado déficit da previdência, o seu principal argumento. Experimente realizar uma rápida pesquisa no Google com a expressão “déficit da previdência” e observe a quantidade considerável de resultados. Em geral, a matéria ou notícia encontrada terá o mesmo teor da encontrada no seguinte *link*:

<http://economia.estadao.com.br/noticias/economia-geral,previdencia-fecha-2013-com-deficit-de-r-51-2-bilhoes,176679,0.htm>.

A fragmentação e a descaracterização do modelo constitucional de seguridade social seriam identificáveis, em primeiro lugar, na própria separação institucional entre as políticas integrantes do sistema. Vale dizer, na

instituição de burocracias específicas e no estabelecimento de regras próprias de acesso à saúde, à previdência e à assistência sociais, ao invés da existência de um planejamento comum que viabilizasse, inclusive, a transferência de recursos na administração do conjunto das referidas políticas (BOSCHETTI, 2003, p. 59).

Importante passo para que se frustrasse a prática desse planejamento comum foi dado com a decisão de não se criar um Ministério da Seguridade Social, mantendo-se o sistema setorizado de ministérios. A opção encontrada para lhe fazer as vezes, o Conselho Nacional de Seguridade Social, acabou extinto em 1999 sem se tornar efetivo na garantia do planejamento do sistema de seguridade, do controle social de sua prática, ou ainda, da participação em sua gestão dos setores sociais que a Constituição Federal previa na qualidade de integrantes do órgão.

O alijamento prático de empregados e empregadores da atividade de deliberação e de administração da política securitária, e a consagração de um perfil de decisões pautado num aparato tecnoburocrático –portanto não negociado politicamente – fizeram com que “argumentos técnicos” esvaziassem a força do modelo e preparassem sua reforma, sem jamais tê-lo feito funcionar segundo as determinações legais.

Mesmo as alegações supostamente mais incontornáveis do ponto de vista técnico (ou assim apresentadas ao público), quais sejam aquelas relativas ao caráter altamente deficitário das contas da previdência social, nem mesmo elas, mais uma vez afirma Boschetti, resistem a uma análise ponderada e empírica da questão. Segundo Boschetti (2003, p. 82):

O que ocorre é que as fontes criadas para cobrir a ampliação dos direitos relativos à saúde e à assistência (benefícios não contributivos, portanto sem arrecadação própria) não são completamente utilizadas para esse fim, o que obriga o governo a lançar mão das contribuições da previdência para custear todo o sistema de seguridade social.

Nos casos da Cofins (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social), da CSLL (Contribuição Social sobre o Lucro Líquido) e da CPMF (Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira), todas são contribuições criadas exclusivamente para o custeio da seguridade social, comparando-se

as áreas que receberam recursos das três principais fontes criadas para diversificar a base de financiamento da seguridade social, constata-se que, em 2001, apenas 50% da Cofins, 21% da CSLL e 62% da CPMF foram aplicados nas três políticas que compõem a seguridade social (saúde, previdência e assistência social). O restante foi aplicado em outras áreas ou ficou retido no Tesouro Nacional (BOSCHETTI, 2003, p. 86).

Por meio de expedientes de desvinculação das receitas de suas destinações legais, sucessivas administrações financiaram outras áreas, a exemplo do pagamento da dívida pública e da formação do superávit comercial, “rubricas” absolutamente incompatíveis com o financia-

mento previsto constitucionalmente. Trata-se, a rigor, do resultado de decisões políticas (vale dizer, de escolhas dos meios com vistas a determinados fins sociais), que, sequestradas do poder decisório das classes interessadas e, no limite da própria sociedade, acabaram conferindo à política concreta do sistema de seguridade um caráter plenamente arbitrário e estranho ao determinado pelo regime constitucional.

A reforma da Previdência Social, efetivada pela aprovação da Emenda Constitucional nº 20/1998 veio, por consequência, confirmar, do ponto de vista legislativo, aquilo que a administração concreta do sistema já indicava. Orientada por uma distinta premissa fundamental de política econômica e de visão do Estado, a política de seguridade social desenvolvida pelos governos posteriores à Constituição de 1988 não se filiava à figura do Estado protetor ou dos seus consequentes aparatos de intervenção social distributiva, dado o pressuposto genericamente aceito da escassez de recursos públicos. Como apontam alguns analistas, porém, o problema não vem a ser exatamente a escassez por si, mas as condições de deliberação política existentes para uma decisão democrática acerca do que fazer e de onde aplicar o dinheiro público que existe, respeitando-se a Constituição Federal, de preferência (COHN, 1999).

Outras evidências do quadro de déficit financeiro da seguridade social como resultado de uma opção de política econômica são a precarização das relações de trabalho e os números cada vez maiores do trabalho informal e dos contratos de terceirização que, diminuindo progressivamente a base de trabalhadores contribuintes, colabora também para a redução do financiamento do sistema de seguridade (MELO, 1995). Pelo exposto, pode-se entender que a reforma da seguridade social, iniciada em 1998 pela reforma da previdência social, apenas formalizou juridicamente o que vinha sendo a prática irregular da sua administração, constituindo-se, assim, muito mais em uma clara opção política de ação do Estado do que em uma imposição técnica das condições das finanças públicas. Apesar de todo esse conjunto de indicadores, prevaleceu, no início da década de 1990, com o governo de Fernando Henrique Cardoso, a idéia de que a crise do Estado residia sobretudo no seu tamanho e na sua incapacidade de figurar como instrumento de “providência” ou principal financiador dos direitos sociais. A partir dela, então, conduziram-se as principais alterações da reforma administrativa, especialmente aquela da previdência social.



Taxa de informalidade ocupacional

Segundo dados levantados junto à Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad/IBGE), em 2012, a taxa de informalidade ocupacional no Brasil crescia até o ano de 2002, quando atingiu a cifra de 47,1%. Desde então em queda, esse número alcançou 41,7% em 2008, o que significa, ainda assim, que quase metade da população economicamente ativa empregada desempenha uma atividade laboral sem contribuir para o sistema de seguridade social. Para saber mais sobre o assunto, leia “A informalidade no mercado de trabalho brasileiro”, de Wilson Menezes e Cláudio Dedecca, disponível em: <http://www.portalseer.ufba.br/index.php/revnexeco/article/view/9247>.

Os pressupostos fundamentais dessa agenda de reformas, em harmonia com o ideário da administração gerencial ou da Nova Gestão Pública, podem ser sintetizados na concepção segundo a qual se tornara imperiosa a “subordinação da política social às necessidades de flexibilização dos mercados”, uma vez que modernizar o Estado significaria tornar a sua administração mais eficiente do ponto de vista de um “cidadão-cliente” (BRESSER-PEREIRA, 1998, p.40). Para Bresser-Pereira, um dos principais ideólogos da NGP no Brasil e ministro responsável pela reforma administrativa, o aspecto mais decisivo da crise que alcançava o Estado brasileiro nas décadas de 1980 e 90 era a dimensão burocrática de sua administração pública, ou seja, a crise do Estado, lembrando as noções aprendidas na aula anterior, poderia ser praticamente reduzida à sua dimensão como um aparato de instituições, empresas e órgãos públicos comprometidos na tarefa de intervenção no domínio econômico, com pretensões de comandar mecanismos de distribuição de riqueza.

A Constituição de 1988 teria sido, nesse particular, um “retrocesso burocrático”, em razão da estrutura administrativa extensa, pesada e ineficiente que dela resultara. A Constituinte teria perdido, segue

Bresser, a oportunidade de realização de uma reforma administrativa que acompanhasse o restabelecimento da democracia. No lugar disso, continua ele, preferiu-se apostar em um “populismo democrático” que, negligenciando a crise fiscal, escolheu um modelo de “distributivismo ingênuo” (BRESSER-PEREIRA, 1998, p.42).

Difundindo toda uma nova língua no debate acerca da administração pública brasileira, o mesmo autor vai defender, apesar das aparências, o caráter social-liberal da sua reforma

porque acredita no mercado como um ótimo, embora imperfeito, alocador de recursos e porque utiliza a estratégia da competição administrada em quase-mercados para controlar as atividades sociais financiadas pelo Estado por intermédio de entidades descentralizadas: as organizações públicas não estatais (BRESSER-PEREIRA, 1988, p. 18).

Todas essas novas expressões serão objeto de análise mais detida na aula seguinte, mas, por ora, são a prova do comprometimento das bases da reforma com um argumento teórico que o então ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira e seus interlocutores introduziram no debate público como uma espécie de “luz nas trevas” da burocracia, dispostos a salvá-la, segundo eles, de seu caráter “inerentemente autoritário”.

Remetendo-nos de volta aos tópicos das duas primeiras aulas, tratava-se, segundo os reformistas, de manter os fundamentos de legitimação política do Estado (democracia), alterando-se, porém, radicalmente, os instrumentos de efetivação de suas políticas (da burocracia para o “gerencialismo”), sob o argumento central de que a burocracia era ineficiente, perdulária e tendente à corrupção. Nesse sentido, o Estado deveria se valer de novos mecanismos de administração dos interesses públicos, não mais associados à imagem da ampla e capilarizada estrutura administrativa, típica dos modelos mais ou menos aproximados da noção de Estado de bem-estar. Ao invés disso, impunha-se reduzir a sua máquina de alguns dos órgãos, empresas e instituições, diminuir o número de seus empregados e priorizar as formas de “parceria” entre aqueles órgãos e servidores remanescentes e outros, privados, chamados a lidar com bens e dinheiro públicos sob a égide de uma nova legislação. Tratava-se, em suma, de “se transplantarem para o interior do setor público estatal critérios e práticas de seletividade próprias do mercado”.

Previdência privada

Dados de consultorias de mercado apontam que, nos últimos 10 anos, no Brasil, a previdência privada cresceu cerca de 25% ao ano. Os fundos de previdência representam alguns dos maiores capitais investidos no mercado financeiro e têm se tornado atores econômicos de grande peso, inclusive na aquisição de empresas públicas. Leia mais na notícia do *Gazeta do Povo online*: <http://www.gazetadopovo.com.br/economia/conteudo.phtml?id=1289181>.

Foi sob essa orientação geral que se produziram as mudanças no regime da previdência social, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 20, em 1998. O que se viu foi, efetivamente, a ênfase na criação de um mercado amplo de **previdência privada** que passasse a dar conta daqueles trabalhadores que, segundo os cálculos oficiais, já não mais poderiam ser custeados – pelo menos não completamente – pela previdência pública, dita deficitária. Na esteira desse movimento, assistiu-se da mesma forma ao estabelecimento de um teto geral para o benefício, e também à extinção de determinados direitos antes cobertos pela previdência, como o da aposentadoria por tempo de serviço, substituída por aposentadoria por tempo de contribuição. Alterou-se, ainda, a condição jurídica de outros benefícios, como o salário família, que, de um direito assistencial (acessível a todos que dele necessitassem) passou a um direito contributivo, vinculado apenas ao trabalhador que dispõe de renda, ocupação formal e que, portanto, pode contribuir. Mudanças como essa expressaram a redução ainda maior da cobertura da rede de assistência social – que já era baixa (em dados de 2001, de 15 a 20% daqueles que faziam jus aos referidos direitos) – além de igualarem alguns desses direitos à situação anterior a 1988, quando não eram caracterizados como direitos sociais.

Outras mudanças – algumas delas promovidas pela EC 20/98 e outras implementadas pela segunda reforma da previdência levada a termo pelo governo de Luís Inácio Lula da Silva e pelo de sua sucessora, Dilma Rousseff – completaram os traços proeminentes do novo regime de seguridade social. Exemplos são a criação do chamado *fator previdenciário*, nova forma de cálculo para a obtenção da aposentadoria que acresce o tempo para sua aquisição, associando-o, ainda, à fixação de idades mínimas; a criação da contribuição dos servidores inativos, instituída em 2003, pela EC 41 e, mais recentemente, a criação do Funpresp (Lei nº 12.618/2012), Fundo de Previdência Complementar dos Servidores Públicos, que põe fim à aposentadoria integral dos servidores do Executivo Federal, mas que, sobretudo, condiciona o montante do benefício futuro à sorte do mercado financeiro, em cuja dinâmica o Fundo é autorizado por lei a operar.



Veja na entrevista, no *link* abaixo, como o então secretário de previdência complementar do governo federal explica o novo fundo de previdência dos servidores públicos. Note que o alegado déficit da previdência é tomado como motivador básico da medida e que o valor do benefício a ser recebido pelo segurado não pode ser conhecido de antemão: <http://economia.ig.com.br/financas/aposentadoria/como-funcionara-o-fundo-de-previdencia-do-novo-servidor-publico/n1597209207949.html>.

Temos até aqui, então, um quadro geral do problema atual do perfil do Estado brasileiro, analisado, ora como máquina administrativa, ora como ente provedor de direitos fundamentais. Diante desse quadro e do que ele permite considerar da história da formação de uma estrutura de bem-estar no Brasil, tem-se a oportunidade de avaliar, nos dias de hoje, se a mudança nos instrumentos administrativos tem importado ou importará, como alegam os adeptos da NGP, mais eficiência e mais democracia no trato com os bens e direitos da comunidade, e, ainda, se a suposta promoção de ambas é acompanhada de mais justiça social.

Conclusão

Vimos, nesta aula, que o Brasil, apesar de apresentar um desenvolvimento histórico não exatamente comparável ao dos países que conceberam o *Welfare State*, contava, à altura do início da década de 1990, com uma estrutura administrativa típica de um Estado interventor no domínio econômico e social. Essa estrutura foi construída ao longo de 50 anos durante os quais diferentes impulsos de modernização, contrabalançados com heranças tradicionalistas, legaram ao país o perfil de uma máquina administrativa concebida para funcionar na substituição do mercado em muitas atividades que o Estado julgava estratégicas, mas que, como burocracia, ressentia-se de graves problemas como a falta de um funcionalismo profissionalizado ou o excesso de controle por parte

do poder executivo central. A história de uma economia pouco voltada para a distribuição de renda também acarretou a difusão desigual do conjunto de direitos coletivos que as legislações sociais e trabalhistas puseram à disposição daqueles que, organizados em corporações ou dotados da capacidade de negociação política, eram os únicos que efetivamente gozavam dos direitos da seguridade social.

Tratou-se no Brasil, portanto, de um processo incompleto de positivação de direitos sociais, que, apenas na Constituição de 1988, efetivamente viriam a ser ampliados para um conjunto expressivo de trabalhadores. O problema da chamada crise do Estado, porém, cortou o programa social estabelecido na Constituição, e os governantes pós-88 entenderam que, de uma forma ou de outra, era necessário diminuir o tamanho do Estado, o que resultou em uma correspondente redução do alcance das pautas de direitos sociais que mal haviam sido consagradas na Carta Política no final da década de 1980.

Esse embate de posições sobre direitos sociais e perfil do Estado pode, enfim, ser analisado pela disputa ainda atual que a reforma administrativa iniciada em 1995 pôs na mesa. Afinal, com um conjunto de novos dispositivos constitucionais e legais, e inspirada por uma concepção especialmente distinta do papel do Estado que até então dominava no país, os adeptos da Nova Gestão Pública produziram sensíveis mudanças na configuração da administração pública brasileira, com importantes consequências na agenda dos chamados direitos sociais, mas sob a alegação de que pretendem ampliar a parceria com as instituições do mercado para melhor efetivar aquilo que uma administração de tipo burocrático teria demonstrado ser incapaz de fazer.

Atividade Final

Atende ao Objetivo 2

Na sua vida cotidiana, é perceptível a diferença entre um serviço prestado pelo Estado e outro prestado por um particular? Seria possível estabelecer uma oposição generalizada entre a qualidade de ambos ou isso dependeria da área de atuação de cada um deles? Que reflexão sobre a crise do Estado esse problema lhe suscitaria?

This image shows a single sheet of white paper with horizontal ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are no margins, text, or other markings on the paper.

Resposta Comentada

Para responder a esta atividade, sugerimos que você faça um esforço de memória e de classificação das atividades prestadas pelas empresas privadas e pelo Estado e reflita não só sobre a sua qualidade imediata, mas também sobre o acesso da população a seus serviços, a qualidade de trabalho dos servidores e empregados contratados e o retorno oferecido pelos serviços prestados à sociedade.

Resumo

Na experiência brasileira, o Estado interventor ou Estado social se estruturou ao longo de pouco mais de 50 anos, no século XX, e combinou elementos de inspiração europeia com iniciativas nacionais para conferir ao país, com as importantes alterações da Constituição de 1988, um quadro de direitos sociais articulado a um tipo de administração pública fortemente apoiada na atuação empresarial do Estado. Os diversos efeitos da crise econômica de fins dos anos 1970 implicaram um forte debate e a mobilização de esforços de parte a parte para a reforma da es-

trutura do Estado, ainda hoje em curso, e têm implicado na supressão de muitos direitos antes implantados e na delegação dos serviços estatais a uma nova organização de empresas privadas.

Informações sobre a próxima aula

Na aula seguinte, conheceremos com mais detalhes o conjunto de mudanças operadas pela reforma administrativa iniciada em 1995 no Brasil, estudando os seus fundamentos. Observaremos as alterações constitucionais, o surgimento de novos tipos de conceitos e instrumentos jurídicos e o impacto dessa transformação no regime jurídico administrativo anterior, seja do ponto de vista das empresas, seja do ponto de vista dos servidores públicos.

Aula 4

A Nova Gestão Pública no Brasil:
o conceito da reforma administrativa
de 1995 e suas principais alterações
institucionais

*Douglas Guimarães Leite
Rogerio Dutra dos Santos*

Metas

Apresentar e discutir os principais fundamentos e traços da Nova Gestão Pública (NGP) no Brasil, dimensionando seus impactos na legislação social e na estrutura administrativa brasileira.

Objetivos

Esperamos que, ao final desta aula, você seja capaz de:

1. identificar as principais características da Nova Gestão Pública tal como defendidas pelos seus principais ideólogos e efetivadas na reforma administrativa, concebida e implementada no Brasil, a partir de meados da década de 1990;
2. reconhecer as principais alterações promovidas pela reforma administrativa na legislação brasileira e o sentido da sua importância para a mudança do modelo de Estado vigente no Brasil.

Introdução

Pouco menos de dez anos após a promulgação da Constituição Federal Brasileira de 1988, o país atravessaria uma de suas mais importantes reformas institucionais, a Reforma do Aparelho de Estado, implementada no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Com ela, parte substantiva dos dispositivos constitucionais que caracterizavam um modelo de Estado social e interventor, à maneira do *Welfare State*, cedia lugar a uma nova configuração político-jurídica, abrindo assim novos capítulos no Direito Administrativo nacional.

Pensada no interior de um movimento internacional de reformas de Estado, a reforma brasileira foi concebida no cenário de uma forte recessão econômica e de uma aguda crise fiscal. A essa altura, a economia brasileira seguia como laboratório de receitas formuladas pelos organismos monetários internacionais (a exemplo do Fundo Monetário Internacional), e beneficiária dos empréstimos de instituições multilaterais como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento. Tais instituições aportaram investimentos no país, movidas pelo interesse em flexibilizar e liberalizar o mercado brasileiro, condições apresentadas para a resolução da crise fiscal e do problema da ineficiência da máquina do Estado.

Tornaram-se largamente conhecidas, no final da década de 1980, as recomendações formuladas por burocratas e economistas de instituições financeiras aos países da América Latina, reunidas sob o título de Consenso de Washington. A síntese desse conjunto de medidas de perfil liberal compreendia a necessidade de privatizações, de flexibilização da legislação trabalhista, de redução dos gastos públicos e do fim das proteções comerciais previstas pelos Estados à produção nacional. Em geral, os pontos do consenso nortearam parte significativa das mudanças empreendidas na década de 1990, no Brasil, mesmo antes do governo de Cardoso, com Fernando Collor de Mello (1990-1992).



Saiba mais sobre o Consenso de Washington e suas consequências sociais, assistindo ao vídeo no *link*: http://www.youtube.com/watch?v=z9H_0-Q8CGY.

A reforma de 1995 acusava algumas influências marcantes e se fundamentou, declaradamente, no ideário da Nova Gestão Pública. Alegando renovar a administração pública brasileira, para colocá-la nos trilhos da contemporaneidade, seus ideólogos nacionais – especialmente o ministro de Estado responsável pela reforma, Luiz Carlos Bresser-Pereira – transferiram para a realidade jurídica local um conjunto de noções, padrões e instrumentos empregados nas experiências reformistas de outros países, majoritariamente extraídos do âmbito da administração de empresas privadas. Não por acaso, no vocabulário da reforma e das novas leis, a expressão *administração pública* seria preterida por outra mais típica do mundo empresarial, qual seja *gestão pública*.

A justificativa mais geral dessas ideias transplantadas ao Brasil, afirmava Bresser-Pereira, assentava no propósito de se produzir uma reforma voltada à “adoção de formas modernas de gestão no Estado brasileiro, que possibilitem atender de forma democrática e eficiente às demandas da sociedade” (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 17). Para tanto, em suas palavras, seria necessário remover o “retrocesso burocrático” que a Constituição de 1988 não havia sido capaz de extinguir. Falando nesses termos, Bresser-Pereira dava a entender que a reforma por ele comandada tinha a pretensão de substituir um modelo de administração pública por outra. A administração de tipo burocrático deveria ceder o passo a uma de caráter gerencial. Porém, como na sua avaliação o elemento definidor da chamada “crise do Estado” seria justamente a crise da administração pública, tratava-se, portanto, de propor, com a reforma, nada menos que uma nova concepção de Estado.

Logo se percebe, assim, que a dimensão e a qualidade das transformações sugeridas, com vistas à mudança de um perfil de Estado, devem suscitar a necessária reflexão a respeito do seu significado político, do seu impacto e, sobretudo, da capacidade de seus novos instrumentos realizarem, de maneira mais eficiente e democrática, os serviços públicos que definem a ação de todo e qualquer Estado. Essa reflexão depende, por sua vez, de que tenhamos em perspectiva as principais marcas do tipo de administração que se pretende superar para que, em comparação a concepções e resultados, seja possível traçar um quadro interpretativo a respeito do problema.

Até aqui, aprendemos que o Brasil construiu, ao longo de meio século, uma estrutura administrativa e um perfil de legislação social que, mal ou bem, aproximaram-no das experiências dos Estados interventores no mercado, traço que teria se reforçado com a agenda de direitos da Constituição de 1988, ainda que de realização historicamente imperfeita. A inspiração do modelo de seguridade social nesta Carta é, notadamente, o Estado de bem-estar social, e observa-se que é exatamente esse perfil que será objeto de severas críticas pelo discurso da Nova Gestão Pública. Partindo de diferentes pressupostos econômicos e conferindo ao Estado um papel especialmente distinto na relação com o mercado, seus adeptos proporão novas regras jurídicas que desenharão uma máquina administrativa de cunho substancialmente diverso.

Nos tópicos seguintes, examinaremos, com mais detalhes, os fundamentos dessa proposta, não sem antes descrever alguns dos pontos mais importantes do modelo de Estado da Constituição de 1988, que serão objeto privilegiado das mudanças implementadas pela reforma. Em seguida, conheceremos um pouco mais os conceitos e as novas modalidades jurídicas da relação entre o Estado e seus novos “parceiros privados”, predispostas a regulamentar os serviços antes, exclusivamente, atribuídos a empresas ou órgãos públicos.

Modelos de Estado e modelos de administração pública: “burocracia x gestão” no Direito público brasileiro

As regras de Direito público na Constituição de 1988: um perfil de administração pública burocrática

Uma abordagem do debate, incentivado pelas críticas que a visão gerencial do Estado lança ao tipo burocrático de administração, pode ser feita por meio da análise de como o Estado brasileiro vem, desde 1988, lidando com o problema do controle jurídico-administrativo da intervenção de seus órgãos nos domínios econômico e social. Naturalmente, o tema tem a ver com o modo como o próprio Estado se define como ator nesses domínios, ou seja, se tende a agir preferencialmente através de suas empresas e servidores (Estado burocrático) ou se atua, em maior medida, por meio de “parcerias” com a chamada iniciativa privada (Estado gerencial).

Num contexto de maior presença do Estado no mercado, tal como intensificado pela Constituição de 1988 – seja através de sua atuação como empresário, seja por meio de uma legislação social que progressivamente protege o “mais fraco” – deu-se um fenômeno de suma importância para o teor da discussão que se trava aqui: o importante reforço constitucional das regras de Direito público. Esse quadro implica, nos termos de uma administração de tipo burocrática, que as atividades das instituições de Estado estejam rigorosamente controladas, não só do ponto de vista dos seus procedimentos, mas também em relação aos fins perseguidos pelos seus agentes, pois só assim se entenderá haver respeito aos princípios constitucionais da administração pública.



Legislação social

Desde fins dos anos 1980 e início dos 1990, no Brasil, a repercussão do processo de democratização e o crescimento das formas sociais organizadas de demandas por direitos produziram importante impacto na criação de uma legislação de cunho protetivo de interesses sociais. Marcos desse movimento legislativo são, por exemplo, a expansão das leis de proteção do meio-ambiente, em especial aplicáveis ao mundo do trabalho, a promulgação do Código do Consumidor, a elaboração do Estatuto da Criança e do Adolescente e, do ponto de vista da garantia desses direitos, a ampliação do conjunto de atribuições do Ministério Público para a postulação em nome desses interesses. A Constituição de 1988 é chave em todo esse processo.



Princípios constitucionais da administração pública

A regulamentação constitucional da administração pública de caráter burocrático, originalmente o modelo global da Constituição de 1988, manifesta-se num rígido elenco de princípios, a rigor normas jurídicas, cujo respeito pelos agentes da administração é condição de validade dos atos por eles praticados. Esses princípios têm como objetivo fundamental harmonizar a atividade de domínio e de governo desempenhadas pelo Estado com o exercício dos direitos fundamentais pelos governados, especialmente os de liberdade, igualdade e acesso público ao teor dos atos da Ad-

ministração. Os mais importantes, dentre esses princípios, estão reunidos no art. 37 da Constituição Federal, segundo o qual: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”, este último introduzido pela Emenda da Reforma Administrativa (19/98), justamente orientada à modificação do modelo burocrático de administração.

Em outras palavras, o Estado como ente público e como empresário deve ser avaliado em sua capacidade de eficiência na implementação das políticas públicas, mas também deve respeitar formalidades impostas pelo próprio regime democrático, tais como: atuar com transparência; tratar com isonomia todas as pessoas físicas e jurídicas que com ele contratam ou a quem se destinam seus serviços; e gastar de forma responsável e sob estrito controle o dinheiro público que administra. A área do direito que disciplina essas obrigações é justamente o Direito Administrativo, destacada dimensão do Direito público.

Nessas condições, o regime jurídico administrativo, correspondente ao tipo de Estado definido na Constituição de 1988, impôs que toda sua atuação estivesse autorizada previamente na lei (princípio da legalidade), e que só se executasse – em suas motivações, no seu processo e nos seus fins – segundo os termos por ela estritamente definidos. Dessa forma, pretendia-se dotar a ação do Estado, em geral, e o ato administrativo, em particular, de um nível de previsibilidade tal que permitisse sujeitá-los à vigilância exercitável pela sociedade civil ante às instituições públicas de controle, sejam administrativas, políticas ou judiciais.



Instituições públicas de controle

No exercício das atividades da administração pública de um Estado de Direito, a regra é o controle e a transparência dos atos. Assim, pode-se falar dos controles administrativos internos, praticados

pelo próprio órgão em questão, ou de controles externos à Administração. Exemplos desses últimos são os procedimentos de controle promovidos pelo Parlamento (as Comissões Parlamentares de Inquérito são um caso deles), pelos Tribunais de Contas e, mais amplamente, pelo próprio cidadão, por meio, mais recentemente, da Lei de acesso à informação (Lei nº 12.527/2011), que obriga todo órgão ou agente da administração pública, ou o ente privado que exerce serviço público subsidiado pelo Estado a prestarem informações sobre os atos praticados no interesse da sociedade.

Por sua vez, a extensão desse conjunto de regras e princípios jurídicos ao campo dos servidores do Estado implicou a reforma do chamado serviço civil, com a instituição da obrigatoriedade do concurso público e a criação de uma disciplina legal própria que prestigiasse os profissionais que atuam em nome do Estado, protegendo-os, por exemplo, da dispensa arbitrária e lhes conferindo regime previdenciário específico. À frente da burocracia, incumbiram-se esses funcionários, igualmente, do respeito a determinados procedimentos, não só no ingresso da carreira, mas na prática dos atos a partir dos quais deveriam administrar as empresas e os órgãos públicos. Ao regulamento geral da categoria dos servidores deu-se o nome de *regime jurídico único*, consubstanciado no Estatuto dos Servidores Públicos (Lei nº 8.112/90), que se distingue do regime geral dos trabalhadores, disciplinado pela CLT (Consolidação das Leis do Trabalho (CLT)).



Regime jurídico único dos servidores

Também conhecidos como *estatutários* (em razão de terem o seu regime disciplinado pelo Estatuto dos Servidores Públicos), os integrantes da carreira de funcionários do Estado são alçados, na compreensão dita burocrática de administração pública, a uma

posição distinta daquela do regime geral de trabalho. A justificativa central dessa diferença se encontra no fato de que, como vimos na Aula 1, o Estado moderno historicamente trabalhou com a necessidade de contar com um corpo técnico qualificado de funcionários, identificados com o sentido da atividade pública e, para tanto, dotados de certas garantias e direitos que figurassem como motivos de ingresso nos respectivos cargos e funções. Nesses termos, alguns desses direitos são a estabilidade no emprego e o regime específico de aposentadoria, condições que a reforma administrativa, iniciada em 1995 e com resultados até os dias de hoje, tem relativizado.

Há, assim, nesse padrão normativo, um pressuposto geral, ordenando o conjunto de dispositivos, que é o de conferir ao Estado que atua como prestador de serviços os mecanismos necessários para a garantia dos direitos sociais frente às regras de livre mercado, corrigindo os desequilíbrios e reforçando os polos mais vulneráveis dessas transações. Mas, por outro lado, nesse mesmo pressuposto, está dada a obrigação pelo Estado do respeito a padrões gerais de concorrência econômica de modo que a sua atuação como Estado-empresário não iniba nem inviabilize, naqueles espaços em que não há monopólio, a livre iniciativa privada. Ao fim, pode-se entender que a premissa fundamental inscrita no regime jurídico administrativo privilegiado pela Carta de 1988 é o de que uma forma provedora de Estado é a melhor condição para a consecução dos direitos sociais, a redistribuição da renda e a disciplina justa do mercado.

Esse perfil de Estado se completa, como já vimos, com a estrutura administrativa que a Constituição de 1988 recebeu das administrações anteriores, a exemplo das redes de hospitais e escolas financiadas pelo Estado, do conjunto diverso de empresas estatais que produzem atividade econômica (Petrobras, CSN, Eletrobras etc.), ou de órgãos públicos que a regulam (a exemplo do Banco Central, na fixação da taxa de juros do mercado). Na síntese e na combinação desses elementos característicos de um modelo de Estado social estava, portanto, o cerne das mais acesas críticas que os adeptos da reforma gerencial da administração pública lançaram sobre a estrutura administrativa da Constituição de 1988. Conheceremos a seguir suas linhas gerais.

O novo desenho da dimensão pública do Estado na reforma administrativa: o setor público não estatal e a flexibilização trabalhista

De acordo com o que dispõem os princípios constitucionais gerais da atividade econômica brasileira, lemos no art. 172 da Carta de 1988 que, ressalvados os casos nela previstos, “a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei”.

Vimos que o modelo de Estado adotado nessa Carta implicou uma interpretação favorável à associação entre a presença do interesse coletivo e a participação dos entes da administração pública na economia. Com o modelo gerencial de administração, por outro lado, a regra é inversa. Afinal, parte-se do pressuposto de que o interesse coletivo estará tanto melhor representado quanto menos atividades de mercado estiverem nas mãos das empresas geridas pelo Estado.

Ocorre que, segundo essa visão, o princípio também pode se aplicar para o caso de serviços tidos como essenciais, de caráter eminentemente público, como a saúde e a educação, ou seja, o Estado não seria ineficiente, lento e custoso apenas quando do exercício do monopólio de atividades econômicas ou, ainda, quando voltado à concorrência com a iniciativa privada. Essas características seriam também extensivas à sua atuação como executor de atividades essencialmente públicas. Para entendermos o porquê desse raciocínio, acompanhemos o que pensa o principal mentor da reforma administrativa brasileira, em páginas que escreveu sobre o assunto.

Luiz Carlos Bresser-Pereira, economista e ex-ministro da Administração e Reforma do Estado, parte de uma concepção de Estado bastante distinta daquela que informava o texto original da Constituição de 1988. Para ele, as reformas implantadas em outras economias do mundo, como a de Margaret Thatcher no Reino Unido ou a que teve curso com o processo de redemocratização da Nova Zelândia, indicavam que o Brasil estava visivelmente atrasado em sustentar uma concepção burocrática de administração, quer dizer, a concepção que descrevemos anteriormente acerca do funcionamento da máquina administrativa. Ademais, o padrão de condutas de agentes administrativos historicamente desviado da ética pública, sugeria Bresser-Pereira, inspirava a necessidade de novos tipos de controle social sobre o desempenho das atividades praticadas em nome do Estado. Assim, ele afirma que:

no final do século vinte, quando as técnicas de controle gerencial e democrático já foram amplamente desenvolvidas, a melhor forma de combater o clientelismo é tornar-se gerencial; é dar autonomia ao administrador público, valorizando-o por sua capacidade de tomar decisões, inclusive de caráter político, ao invés de submetê-lo a um controle burocrático vexatório (BRESSER-PEREIRA, 1998, p.22).

Logo, segundo se deduz da sua opinião, novas técnicas que já estariam prontas para uso deveriam ser implantadas e, com elas, novas regras para a autonomia do administrador público, livrando-o assim de “controles vexatórios”. Esse conjunto de medidas, visando ao combate da ineficiência e da corrupção, exigiria, portanto, severas transformações, que tanto redesenhassem a estrutura das instituições voltadas ao exercício dos serviços públicos, como também conferissem a outros agentes, externos à administração pública, a possibilidade de executá-los. O mercado é, assim, chamado a assumir serviços antes praticados por entes do Estado, o que implica que servidores públicos sejam progressivamente substituídos do comando administrativo das atividades, ou até mesmo da sua execução como trabalhadores.

A consequência aparente e imediata dessa nova fórmula de serviço é a confusão entre dois regimes. Afinal, como veremos mais detalhadamente, trata-se de um modelo em que empresas privadas com trabalhadores contratados pelo regime privado passam a desempenhar um papel outrora atribuído ao Estado. Para isso, essas associações civis podem usar bens públicos e serem diretamente custeadas pelo erário. A dúvida sobre o caráter público ou privado dessa atividade surge, portanto, naturalmente, e resultará na criação, pelos adeptos da Nova Gestão Pública, do chamado *setor público não estatal*, uma espécie de terceira via entre o regime jurídico-administrativo do Estado (com seus controles procedimentais legais) e o regime das corporações ou empresas privadas, do qual os autores da reforma pretendiam extrair autonomia, flexibilidade e, supostamente, maior eficiência, emprestando-lhes a dinâmica da execução de políticas públicas. Ademais, alegavam contribuir para a redução do “inchaço” da máquina administrativa, que julgavam de impossível financiamento com o orçamento afetado pela crise econômica existente.



Controles procedimentais x controles de resultado

Para que se esclareça um pouco mais, quando está em jogo, na prática da administração pública, a oposição entre *controle de processos* (controle prévios) e *controle de resultados* (controles posteriores), figuremos o exemplo simples de como se daria uma compra em um hospital administrado pelo Estado e em outro, administrado por uma Organização Social (a associação privada que assume serviços públicos). No primeiro, em obediência aos princípios administrativos da legalidade e da isonomia, a aquisição de um bem para uso do estabelecimento requer um conjunto sistemático de controles internos de sua adequação formal, além do respeito à lei de licitações, o que implica que se abra uma concorrência para a escolha do menor preço, validando-se assim a compra pretendida. Trata-se de controles exercitados para que, antes e ao longo do processo da aquisição em questão, a administração verifique a sua adequação ao fim pretendido. No caso das Organizações Sociais (OS), a licitação não é a regra, pois os controles são feitos ao final dos processos, o que pode acelerar, em grande medida, as atividades de administração. Nessas hipóteses, após um dado prazo previsto no contrato entre as OS e o Estado, uma espécie de auditoria é feita por um Conselho para checar a validade dos procedimentos adotados pelos gestores, juntamente com metas e indicadores antes estabelecidos.

Não é difícil se concluir pela magnitude dessas alterações. Pela sua importância, e por sua forte incompatibilidade com o regime jurídico administrativo então estabelecido, projetou-se uma ambiciosa reforma, que produziria emendas à Constituição, além de leis regulamentares, e que submeteria a experiência administrativa brasileira a um novo teste

de realidade. Antes disso, porém, no governo Collor, um agressivo plano de privatizações, o Programa Nacional de Desestatização, foi concebido com o propósito de se enxugar radicalmente a máquina pública das empresas mantidas pelo Estado.



Programa Nacional de Desestatização

No governo Collor de Mello, o Programa Nacional de Desestatização (PND) foi lançado em meio a medidas de intensa liberalização e abertura da economia às importações. A pretensão era vender 68 empresas estatais, mas cerca de $\frac{1}{4}$ desse número acabou sendo privatizada, especialmente nas áreas de siderurgia e energia. Nota-se que haviam se passado não mais do que dois anos da promulgação de uma Constituição que pendia para uma orientação política muito diversa. Segundo Eli Diniz, o governo Collor “constituiu um experimento paradigmático de ‘reforma pelo alto’, norteado para o combate à inflação e para a destruição dos pilares do modelo estatista de desenvolvimento” (DINIZ, 1996, p. 20).

Para Bresser, porém, a reforma não deveria apontar para a direção do “neoliberalismo” que correntemente se atribui a Collor, ou mesmo para uma concepção de “Estado mínimo”, típica dos Estados liberais históricos, como vimos na Aula 2. Na sua opinião, o Estado deveria fortalecer um núcleo enxuto, que se concentrasse nas atividades de formulação política e coordenação administrativa, pois, em suas palavras, a intervenção governamental deve estar “agora dirigida quase exclusivamente para tornar possível às economias nacionais desenvolverem e sustentarem condições estruturais de competitividade em escala global” (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 34). Essa competitividade, por sua vez, exigiria a “subordinação da política social às necessidades de flexibilização dos mercados”. Ele defende, assim, o uso de controles de mercado (por re-

sultados) sobre o desempenho dos serviços públicos, preferencialmente aos controles administrativos (procedimentais), valorizando a competição entre as organizações públicas não estatais. Esse cenário se completaria com a flexibilização do mercado de trabalho (menos servidores públicos, mais contratados privados) na perspectiva de uma competição em escala internacional (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 40).

A reforma gerencial, continua Bresser, deveria suceder à reforma burocrática, uma vez realizada por Vargas na primeira metade do século XX. Ela pretende recuperar elementos da reforma administrativa de 1967, levada à frente pelos governos militares, que já indicava em alguma medida, segundo Bresser, a irracionalidade de definir, na lei, todos os meios a seguir para a administração de políticas públicas. Fazendo referência ao suposto caráter obsoleto da forma de administração burocrática, declara Bresser:

[...] ainda que possa haver boas e más administrações, ainda que no mesmo quadro institucional burocrático possa haver gestão de melhor e de pior qualidade, tem se tornado cada vez mais claro o caráter inerentemente irracional ou ineficiente da administração pública burocrática [...] em um mundo em contínua e cada vez mais rápida mudança, é impossível ser ao mesmo tempo racional e legal. É impossível ser racional definindo na lei os objetivos e os meios a serem adotados. (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 49).

A flexibilização dos meios se impunha, e o controle de resultados deveria se acompanhar da relativização do regime jurídico único dos servidores públicos no desempenho das atividades de Estado, uma vez que os administradores deveriam poder estar inseridos em um “sistema de incentivos e punições adequado”, com reflexos em sua remuneração, de modo a serem criadas as “condições de autonomia para que o gerenciamento possa ocorrer”. Todo esse novo aporte de ideias e concepções a respeito da relação entre a administração pública e o mercado se traduzirá, na proposta de reforma, em um aparato voltado para fazer nascer uma dimensão da atividade administrativa que não se confunda nem com os entes estatais nem com a iniciativa privada pura e simples. O “setor público não estatal” será, portanto, o desafio não só teórico, mas eminentemente prático da reforma administrativa, que deverá provar concretamente que, no lugar da confusão de regimes, há uma alter-

nativa real aos problemas da administração pública.

É por meio desse conceito-chave de *setor público não estatal* que, com a reforma, pretende-se: (a) incrementar a descentralização da execução de políticas públicas, aumentando-se a competição entre seus responsáveis; (b) flexibilizar a administração do serviço, valorizando-se a autonomia do gestor; (c) promover a participação direta da sociedade no controle da qualidade de sua implementação, “desprivatizando-se” o Estado, como se acostumou a dizer o sociólogo e então presidente Fernando Henrique Cardoso, referindo-se à tradição clientelista e patrimonialista (portanto, privatista) que, segundo ele, ainda caracterizaria a administração pública brasileira.

Tratava-se, como é evidente, de um jogo de palavras que procurava desfazer a contradição porventura existente entre um conjunto de medidas que transferem a associações privadas a execução de serviços públicos e o alegado propósito de “desprivatizar” o Estado. De qualquer forma, entre os objetivos acima indicados, é possível se observarem os conceitos de descentralização e flexibilização administrativa, governança e controle social.



Governança

De acordo com Eli Diniz, governança

diz respeito à capacidade governativa em sentido amplo, envolvendo a capacidade de ação estatal na implementação das políticas e na consecução das metas coletivas. Refere-se ao conjunto dos mecanismos e procedimentos para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade, o que implica expandir e aperfeiçoar os meios de interlocução e de administração do jogo de interesses. As novas condições internacionais e a complexidade crescente da ordem social pressupõem um Estado dotado de maior flexibilidade, capaz de descentralizar funções, transferir responsabilidades e alargar, ao invés de restringir o universo dos atores participantes, sem abrir mão dos instrumentos de controle e supervisão (DINIZ, 1996, p. 22-23).

Os pressupostos sociais básicos para a implantação desse tipo de modelo administrativo defendido por Bresser acabariam referidos na literatura da área no Brasil, na qual ganhou espaço uma importante disputa sobre a conveniência de adotá-lo no país. Assim, por exemplo, Flávio Rezende afirma que “a tensão entre burocracia e democracia passa a ser decisiva para a construção das novas burocracias gerenciais”, demonstrando sua filiação àqueles que entendiam, como o ministro da Reforma, que o suposto “privatismo” da administração burocrática constituía entrave intransponível para o exercício do controle democrático das políticas públicas (REZENDE, 2009, p. 345).

Segundo Paulo Penteado Filho, os traços do modelo gerencial apoiam-se num ponto central, segundo o qual o Estado deve estar centrado na formulação e na avaliação das políticas públicas, e não na sua execução. Para ele, a motivação principal da reforma gerencial seria a necessidade de cortar gastos e melhor administrá-los, em razão dos fortes impactos da crise fiscal, cenário generalizado que não deixaria “muita margem de manobra” (PENTEADO FILHO, 1998, p. 158). Estudos recentes, porém, demonstram que a reforma gerencial não foi eficiente na diminuição dos gastos públicos correntes em países, como Estados Unidos e Inglaterra, responsáveis por sua concepção e primeiras experiências, com Ronald Reagan e Mrs. Margareth Thatcher (PAULA, 2005).

Como se pode ver, de tudo aquilo que a concepção de Estado lançada pela proposta de reforma trouxe ao debate, transformar as principais linhas da organização da administração pública brasileira em direção a um modelo gerencial não poderia ser obra de umas poucas leis. Dessa forma, após assumir o mandato presidencial, no início do ano de 1995, Fernando Henrique Cardoso lançou as bases das transformações que se seguiriam, criando para tanto um aparato técnico correspondente. Câmara e Conselho de Reforma do Estado seriam constituídos, ainda naquele ano, como órgãos centrais para a sistematização da proposta de reforma, compostos de ministros, secretários e técnicos do governo, e prevista ainda a participação da sociedade civil.

No comando político de todo o processo, Luiz Carlos Bresser-Pereira, nomeado então titular da nova pasta da Administração e Reforma

PDRAE

Plano Diretor da Reforma
do Aparelho do Estado.
Para conhecer o texto
integral do PDRAE,
acesse: [http://www.
bresserpereira.org.
br/Documents/
MARE/PlanoDiretor/
planodiretor.pdf](http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf).

do Estado (MARE), publicaria o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (**PDRAE**), documento que, debatido e aprovado nas instâncias oficiais do governo, figuraria como programa orientador não só das novas linhas institucionais assumidas pela administração pública, como também de suas justificativas técnicas e políticas. Vejamos, a seguir, o impacto produzido pelas mudanças indicadas no PDRAE sobre o direito administrativo brasileiro.

Atividade 1

Atende ao Objetivo 1

Das mudanças propostas pela reforma administrativa de 1995, quantas delas foram mantidas ou mesmo ampliadas pelo governo do partido opositor àquele então no poder? Isso pode significar que o atual governo federal é também adepto da Nova Gestão Pública? Pesquise o tema e responda à questão.

[illegible]

Resposta Comentada

Não só algumas reformas foram mantidas e ampliadas, a exemplo da estrutura das Organizações Sociais e de sua contínua ampliação nos governos ditos de esquerda no plano federal e estadual, mas sobretudo a mais importante delas só pôde se efetivar no governo seguinte ao de Fernando Henrique Cardoso. De fato, foi Luiz Inácio Lula da Silva que instituiu a contribuição previdenciária de inativos, e foi Dilma Rous-

seff, sua sucessora, que pôs fim ao regime específico de aposentadoria dos servidores públicos. Não necessariamente isso indica que se trata de dois ideólogos da Nova Gestão Pública, mas sim que, apesar das diferenças ideológicas, grupos políticos no poder têm sido pouco criativos nas respostas aos problemas fiscais e orçamentários.

Administração pública brasileira: concepção da reforma e novo desenho institucional

As linhas gerais da administração pública brasileira em 1988, do ponto de vista da definição de seus principais agentes e de pessoas jurídicas, saíram, em boa medida, do arcabouço institucional estabelecido pela reforma administrativa de 1967, a qual desenhou uma disciplina jurídica mais descentralizada das importantes figuras da empresa pública e da sociedade de economia mista, já referidas nesta aula e em outras anteriores. Tratava-se, à época, de conferir mais autonomia e flexibilidade ao regime de funcionamento de atores centrais da administração pública, responsáveis pela execução das políticas sociais de Estado e pelo desempenho, no interesse público, de atividades econômicas monopolizadas ou em competição no mercado.

Empresas públicas e sociedades de economia mista compunham, e ainda hoje compõem, aquilo que se entende por administração pública indireta, em oposição à administração pública direta. Elas integram a estrutura do Estado, mas, diferentemente dos ministérios, das secretarias ou de suas repartições, são constituídas em forma de empresas ou corporações, quer dizer, têm personalidade jurídica própria, agem em seu próprio nome e assim podem desempenhar, com mais autonomia, os papéis sociais que lhes são previstos na lei. Já falamos de algumas delas, mas não custa lembrar que são empresas públicas, os Correios e as empresas de abastecimento de água e saneamento, e que são sociedades de economia mista, a Petrobrás e o Banco do Brasil, entre outros exemplos.

Assim, na estrutura que a Constituição de 1988 recebia do regime anterior, empresas públicas e sociedades de economia mista representavam o passo mais avançado que a administração pública dava em relação a atividades também desempenhadas pelo mercado. Nesses termos, elas configuravam o limite entre o exclusivamente promovido pelo Estado

(por exemplo, a função de governo ou de segurança pública) e o exclusivamente privado (todas as demais atividades de mercado em que o Estado não possui qualquer interesse de intervenção direta, por exemplo, na produção de automóveis ou no ramo de jogos e diversões). A concepção gerencial de administração pública, eleita pelo governo de Fernando Henrique Cardoso como modelo da reforma, viria a produzir, porém, substantivas alterações nesse quadro. A lógica e o teor dessas alterações podem ser conhecidas pela análise das principais partes do PDRAE.

É nele que o espaço compreendido entre o exclusivamente público e o exclusivamente privado se amplia de maneira importante segundo a concepção de administração pública gerencial. O limite, antes representado pelas empresas públicas e sociedades de economia mista, crescerá, então, na figura do setor público não estatal, do qual as Organizações Sociais são o principal resultado, do ponto de vista da criação de um novo agente público que, apesar disso, é uma associação privada sendo, portanto, também não estatal. Antes de descermos à sistemática mais detalhada do Plano, figuremos o significado dessas mudanças na organização de instituições da área da saúde, que, desde a implantação da reforma administrativa, tem sido o campo em que a criação do setor público não estatal vem produzindo maior impacto.

Até a implantação das Organizações Sociais (tema da próxima aula), o serviço da área da saúde era especialmente prestado por órgãos da administração direta. Logo, o regime administrativo vigente nesses serviços era exclusivamente público, o que equivale dizer que os atos praticados e seus respectivos controles obedeciam aos critérios típicos da administração pública (por exemplo, o respeito às regras de licitação e os controles procedimentais prévios). Os servidores lotados na atividade também seguiam o regime jurídico único de emprego, ou seja, eram concursados pelo Estado, possuíam estabilidade no emprego e regime próprio de aposentadoria – garantias para o exercício de suas funções frente à administração pública.



Serviço da área da saúde

Dados de 2008 indicam que, cerca de dez anos após a sua efetiva implantação, havia setenta Organizações Sociais certificadas pelo Estado, 25 delas na área da saúde. Dessas, 16 tinham sede em São Paulo e nenhuma no Rio de Janeiro. Atualmente, aproximam-se das duas dezenas as OS certificadas na área da saúde no Estado fluminense, segundo informações do portal da saúde do Rio de Janeiro: <http://www.saude.rj.gov.br/organizacoes-sociais-de-saude.html>.

Embora esse cenário não tenha sido completamente desfeito, é no caminho de sua profunda mudança que se orienta a criação do setor público não estatal. Afinal, para atribuir às Organizações Sociais a possibilidade de executar, em nome do Estado, serviços públicos como os de saúde, o regime jurídico correspondente desse agente paraestatal, que é uma associação civil, é extraído da combinação dos outros regimes existentes. Isso se dá não só porque se concede a um ator não estatal a prerrogativa de executar políticas públicas dessa magnitude sob o financiamento direto do Estado, mas também porque, nessa tarefa, a atuação de servidores públicos é substituída pelo trabalho de contratados segundo as regras gerais das leis trabalhistas. Os argumentos em prol da maior flexibilidade, autonomia e eficiência dos serviços assim promovidos passam então a ser confrontados com os riscos decorrentes do fato de que uma atividade de especial interesse social deixa de estar sob o controle administrativo e a responsabilidade direta daqueles que, é de se supor, são rigorosamente recrutados pelo Estado para esse fim, e que, além disso, são dotados das garantias de proteção ao emprego de especial importância, quando do desempenho de funções de caráter público.

A síntese conceitual dessa nova figura alocada em um espaço híbrido entre os regimes jurídicos previamente existentes (público e privado) pode ser, ademais, extraída da divisão, marcada no texto do PDRAE,

entre dois tipos de atividades que passariam a caracterizar a atuação da administração pública: atividades exclusivas e atividades não exclusivas do Estado. O primeiro tipo seria o setor ao qual estaria associado o regime jurídico eminentemente público, ou seja, os controles administrativos burocráticos e o regime jurídico único de servidores. Aí se concentrariam atividades típicas do Estado, tais como legislação, regulação, fiscalização e fomento de políticas públicas. No campo das atividades não exclusivas, por sua vez, pelo caráter competitivo dos serviços prestados, os atores tradicionais da administração pública cederiam lugar a organizações privadas, certificadas como de interesse público pelo Estado, mas que, dotadas de autonomia e impulsionadas pelo regime de livre contratação de seus empregados, estariam, como os empreendedores do mundo privado, supostamente aptas a desenvolver os serviços com mais eficiência do que seus equivalentes no mundo da administração pública.

No texto do PDRAE, esses novos setores e núcleos de Estado são explicados em sua correspondência com estratégias específicas de intervenção da administração que, por sua vez, correspondem a “tipos de propriedades” e, finalmente, ao caráter do regime administrativo que, em cada um deles, deve prevalecer. Torna-se possível, assim, entender como, no organograma da reforma, apresentam-se as atividades típicas do Estado ao lado daquelas que ele deve produzir em concorrência com empresas privadas e das outras que ele deve repassar por completo ao controle do mercado, ou seja, privatizar. Vejamos:

O que no documento se chama Aparelho de Estado divide-se em quatro setores, dois dos quais já mencionados anteriormente. O primeiro deles é o *núcleo estratégico*, que:

corresponde ao governo, em sentido lato. É o setor que define as leis e as políticas públicas, e cobra o seu cumprimento. É, portanto, o setor onde as decisões estratégicas são tomadas. Corresponde aos poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público e, no poder Executivo, ao presidente da República, aos ministros e aos seus auxiliares e assessores diretos, responsáveis pelo planejamento e formulação das políticas públicas (BRASIL, 1995, p. 41).

Conforme o texto do PDRAE, o setor das atividades exclusivas do Estado, como já referido, é aquele

em que são prestados serviços que só o Estado pode realizar. São serviços em que se exerce o poder extroverso do Estado – o poder de regulamentar, fiscalizar, fomentar. Como exemplos temos: a cobrança e fiscalização dos impostos, a polícia, a previdência social básica, o serviço de desemprego, a fiscalização do cumprimento de normas sanitárias, o serviço de trânsito, a compra de serviços de saúde pelo Estado, o controle do meio ambiente, o subsídio à educação básica, o serviço de emissão de passaportes etc. (BRASIL, 1995, p. 41).

Em ambos os setores, o mais estreito vínculo das decisões a adotar com a persecução do interesse público e do requisito de maior segurança e controle político-administrativo das medidas em questão torna eminentemente estatal o tipo de propriedade com que esses setores lidam. Também o regime dos atos administrativos prevalecente em ambos é o público ou de tipo burocrático, como já se frisou, além de seus servidores serem contratados segundo as regras do regime jurídico único, vale dizer, por concurso público. Note-se, porém, que esse núcleo deve ser reduzido e esvaziado de todas aquelas atividades que, na avaliação dos mentores do gerencialismo, o Estado pode descentralizar ou mesmo privatizar, não só por razões de caráter fiscal mas também por motivos de eficiência.

É, portanto, em outro setor, o de produção de bens e serviços para o mercado, que se mantém a atuação de agentes estatais como que à espera das condições de mercado para seu repasse à iniciativa privada. Nele, o Estado atua à maneira de uma empresa privada e aí permanece

seja porque faltou capital ao setor privado para realizar o investimento, seja porque são atividades naturalmente monopolistas, nas quais o controle via mercado não é possível, tornando-se necessário, no caso de privatização, a regulamentação rígida (BRASIL, 1995, p. 42).

Em outras palavras, estabelecidas novas condições de mercado, tais atividades devem sofrer o processo de desestatização, como afinal tem ocorrido desde o Programa de Desestatização, lançado por Collor de Mello.



Desestatização nos governos brasileiros pós 1995

Acesse o [link](http://dinheiropublico.blogfolha.uol.com.br/2013/11/22/de-collor-a-dilma-veja-o-que-cada-presidente-privatizou/) a seguir e veja a matéria jornalística que apresenta as privatizações realizadas por cada presidente, desde Collor de Mello: <http://dinheiropublico.blogfolha.uol.com.br/2013/11/22/de-collor-a-dilma-veja-o-que-cada-presidente-privatizou/>.

Porém, é no mencionado setor de serviços não exclusivos que se dá a principal inovação dessa estrutura administrativa gerencial à brasileira. O PDRAE o define como aquele em que:

o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não estatais e privadas. As instituições desse setor não possuem o poder de Estado. Este, entretanto, está presente porque os serviços envolvem direitos humanos fundamentais, como os da educação e da saúde, ou porque possuem “economias externas” relevantes, na medida que produzem ganhos que não podem ser apropriados por esses serviços através do mercado. As economias produzidas imediatamente se espalham para o resto da sociedade, não podendo ser transformadas em lucros. São exemplos deste setor: as universidades, os hospitais, os centros de pesquisa e os museus (BRASIL, 1995, p. 42).

Como vimos, trata-se, para viabilizar o funcionamento desse novo setor, de implantar um regime que combina o uso, por associações civis, de bens e recursos financeiros diretamente repassados pelo Estado para o desempenho de tarefas de altíssima relevância social, antes promovidas por sua própria administração direta. Justificando o tipo de regime administrativo a se implantar nesse setor, o texto do Plano registra que:

no setor das atividades exclusivas e de serviços competitivos ou não exclusivos, o importante é a qualidade e o custo dos servi-

ços prestados aos cidadãos. O princípio correspondente é o da eficiência, ou seja, a busca de uma relação ótima entre qualidade e custo dos serviços colocados à disposição do público. Logo, a administração deve ser necessariamente gerencial (BRASIL, 1995, p.43).

A principal explicação de todo o conjunto, porém, está centrada no esclarecimento do que viria a ser a *propriedade pública não estatal*, nova identidade das chamadas Organizações Sociais, cerne da proposta de descentralização gerencial. Trata-se de uma formulação que pode ser vista como uma síntese dos próprios objetivos da reforma:

Já para o setor não exclusivo ou competitivo do Estado, a propriedade ideal é a pública não-estatal. Não é a propriedade estatal porque aí não se exerce o poder de Estado. Não é, por outro lado, a propriedade privada, porque se trata de um tipo de serviço por definição subsidiado. A propriedade pública não estatal torna mais fácil e direto o controle social, através da participação nos conselhos de administração dos diversos segmentos envolvidos, ao mesmo tempo que favorece a parceria entre sociedade e Estado. As organizações nesse setor gozam de uma autonomia administrativa muito maior do que aquela possível dentro do aparelho do Estado. Em compensação, seus dirigentes são chamados a assumir uma responsabilidade maior, em conjunto com a sociedade, na gestão da instituição (BRASIL, 1995, p. 43-44).

Nessa síntese, está subentendida a ideia fundamental de que a máquina estatal centralizada deve ser reduzida, seus agentes repensados num contexto de atribuições mais flexíveis e voltados ao comando de organizações, inspiradas no modelo das corporações privadas. Às ponderações de que esse regime exporia as políticas de interesse público à forte influência de interesses privados, o documento responde com a defesa de que o sistema implica maior “parceria” entre o Estado e a sociedade, manifestada, do ponto de vista do controle administrativo, na previsão de maior participação social na gestão da instituição, sobretudo através da participação em Conselhos de administração das novas organizações.

A esse respeito, contudo, são quase unânimes as observações da literatura da área de que, mais de uma década após a implantação desse sistema, é perceptível que seu “processo decisório [...] não estimula a elaboração de instituições políticas mais abertas à participação social” e

que, no âmbito do controle social das políticas públicas, a intervenção da sociedade civil se dá apenas “no nível do discurso” (PAULA, 2005, p. 46). Taxativo, ainda, a propósito, é Paulo Penteado Filho, para quem:

Sem dúvida, a redução de controles de processos, a avaliação de resultados e uma orientação para os clientes-cidadãos poderá contribuir para um melhor desempenho de organizações burocráticas de ponta, que já tenham chegado aos limites possíveis da atual forma organizacional. Porém, é difícil imaginar como poderiam aumentar a eficiência e eficácia de organizações que não conseguiram nem mesmo implantar padrões burocráticos de funcionamento, carentes de pessoal capacitado e com uma clientela desorganizada e de pouca força política (PENTEADO FILHO, 1998, p. 160).

Dessas observações, é possível suscitar as conclusões de que a experiência de transformação da administração pública brasileira sofre um sério problema de fragmentação, incapaz de operar a mudança entre regimes jurídicos conflitantes ou ainda de bem administrar a sua coexistência. As análises demonstram que esse passo a ser dado no bojo da reforma dependeria de uma força política que os governos, desde então, não foram capazes de mobilizar ante às importantes resistências sociais levantadas contra o gerencialismo levado às últimas consequências, seja da parte de setores da sociedade civil, seja da parte de núcleos das equipes econômicas do próprio governo. Fernando Abrucio, por exemplo, acredita que:

Nesse contexto [de subordinação da reforma administrativa ao ajuste fiscal], o MARE não teve a capacidade de coordenar o conjunto do processo de reforma do Estado. O melhor exemplo de um tema que escapou ao alcance da reforma Bresser foi o das agências regulatórias, montadas de forma completamente fragmentada e sem uma visão mais geral do modelo regulador que substituiria o padrão varguista de intervenção estatal (ABRUCIO, 2007, p. 73).

Além disso, a alegada necessidade de superação da administração burocrática pela administração gerencial pressuporia, como também alertam muitos especialistas, determinadas condições de excelência, sobretudo na formação do corpo de servidores e burocratas que, como se

apontou ao longo dessas aulas, ainda estariam um pouco distantes de se espalhar pela máquina do Estado no Brasil. O próprio ministro Bresser-Pereira foi obrigado a reconhecer que, no Brasil, o setor público não atingiu um nível de autonomia que permita dispensar concursos públicos, dando a entender assim que, no limite, o gerencialismo, por ele defendido, pretenderia maximizar, em nome do Estado, o emprego da força de trabalho sem as garantias e direitos em geral historicamente concedidos à carreira de funcionários da administração pública (BRESSER-PEREIRA, 2008, p. 403). Vimos, na aula passada, que, a rigor, a reforma da previdência social, iniciada em 1998 e ainda em curso nos dias de hoje, tem contribuído para a supressão de alguns desses direitos e garantias.

Por sua vez, Nuria Grau, em análise crítica às propostas da Nova Gestão Pública, afirma que:

não basta concordar com a validade desta abordagem, pois o mais importante é assegurar que as condições para a sua realização estejam definidas. Quando isso não ocorre, melhorar o controle sobre a administração pública pode exigir a ampliação da democracia internamente, além de esforços de maior alcance para se construir um serviço público profissional e se conseguir a democratização do sistema político (GRAU, 2005, p. 17-18).

A falta de abertura social das instâncias de governo, responsáveis pela formulação das políticas públicas, porém, é outro traço marcante que caracteriza a experiência de implantação das mudanças da gestão pública no Brasil após 1995, segundo os autores da área. Ainda no governo de Fernando Henrique Cardoso, Ana Paula Paes de Paula reconheceu um isolamento burocrático e uma concentração das decisões políticas nas instâncias oficiais que estimulariam práticas personalistas e voluntaristas, além de incentivarem a corrupção, que consta do discurso da reforma como um dos principais males a serem por esta combatidos (PAULA, 2005, p. 43).

Tem-se aqui, portanto, um resumo daquilo que representou, na proposta de reforma administrativa de 1995, um dos principais câmbios de ordem constitucional na estrutura da administração pública, com consequências importantes para o regime de direitos previstos na Constituição de 1988. A entrada em vigor da reforma administrativa, a partir da aprovação da Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, promoveria, tal como na reforma de 1967, intensa produção legislativa infraconstitucional com vistas a dar conta da criação dos demais ins-

trumentos e mecanismos jurídicos e institucionais que efetivassem o programa de mudanças. É o maior detalhamento das figuras criadas por essa legislação que estudaremos nas duas próximas aulas.

Atividade Final

Atende ao Objetivo 2

Você já conheceu ou foi atendido por algum serviço de saúde administrado por uma entidade pública não estatal? Em caso afirmativo, pode falar de alguma possível diferença entre esse serviço e o tradicionalmente promovido pelo Estado?

[illegible]

Resposta Comentada

Nesta atividade, você deve fazer um exercício de comparação entre experiências vividas a partir das demandas de um usuário de serviço público, atentando para possíveis distinções entre a qualidade do atendimento, a triagem no serviço, as condições das instalações da unidade e a própria consulta com o profissional médico. Caso não tenha tido a experiência, entreviste algumas pessoas a respeito e reflita se o quadro vivido por você ou pelo seu conhecido traduz de alguma forma o que se debateu nesta aula.

Resumo

Nesta aula, pudemos entender um pouco mais os traços do debate que nos últimos 20 anos tem ocupado especialistas e a sociedade brasileira em geral acerca da oposição entre dois modelos de administração pública. Vimos que cada um deles corresponde a uma noção fundamental de Estado, no que respeita ao seu modo de intervenção social e de relação com o mercado. Com a prevalência de forças políticas afinadas com o modelo gerencial de administração pública, assistiu-se, nos últimos anos, no Brasil, a profundas mudanças constitucionais no desenho da estrutura do Estado, destacando-se a criação do chamado *setor público não estatal*, por meio do qual o Estado descentraliza importantes serviços públicos para que a execução deles seja feita por associações privadas que, em circunstâncias de maior autonomia, perseguiriam mais eficiência e qualidade das políticas públicas.

Aula 5

Organizações Sociais –
Contratos de gestão: controle social
e indicadores de desempenho

*Douglas Guimarães Leite
Juliane dos Santos Ramos Souza
Rogerio Dultra dos Santos*

Metas

Apresentar e discutir os principais elementos caracterizadores das Organizações Sociais (OS), a partir do modelo constante do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), descrevendo os pressupostos jurídicos da atividade desse tipo de organização civil e examinando as experiências de sua atuação no exercício das políticas públicas na sociedade brasileira dos dias de hoje.

Objetivos

Esperamos que, ao final desta aula, você seja capaz de:

1. reconhecer as características do debate que envolvem a concepção das Organizações Sociais dentro da proposta de reforma gerencial do Estado;
2. identificar os principais traços do regime jurídico e as mais importantes problemáticas que caracterizam a execução de políticas públicas pelas Organizações Sociais no Brasil.

Introdução

Conforme visto em aulas anteriores, a grande crise do Estado que se abateu na Europa em meados da década de 70 e, mais tarde, no Brasil teria resultado, nos termos defendidos por Luiz Carlos Bresser-Pereira, do descompasso entre um crescimento excessivo do Estado no mundo pós-guerra (*Welfare State*) e a incapacidade de administrá-lo em termos burocráticos. Nessa linha, o Estado do pós-guerra poderia ser caracterizado sob três enfoques distintos, mas relacionados:

- econômico, na medida em que adotava o intervencionismo na economia;
- social, considerando que se tornou o grande agente produtor de políticas públicas;
- jurídico-administrativo, considerando a adoção do modelo burocrático racional de Administração Pública (PEREIRA, 2008).

Portanto, pode-se dizer que esse crescimento da máquina do Estado, acompanhado da alegada ineficiência de sua administração, desembocou na perda de sua capacidade de implementar satisfatoriamente as políticas públicas estabelecidas pelo programa desenhado na Constituição Federal de 1988. Esse quadro restava especialmente afetado pela crise fiscal que alcançava não só o Brasil, mas, de um modo geral, o mundo ocidental, mergulhado nas consequências da crise do petróleo e da alta do dólar, acontecimentos decisivos para a reconfiguração do cenário econômico mundial.

Sobre esse quadro interveio o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), que entendeu a crise do Estado sob três enfoques distintos:

- crise fiscal, caracterizada pela crescente perda do crédito por parte do Estado e pela poupança pública que se torna negativa;
- esgotamento da estratégia estatizante de intervenção do Estado, a qual se reveste de várias formas: o Estado do bem-estar social nos países desenvolvidos, a estratégia de substituição de importações no terceiro mundo e o estatismo nos países comunistas;
- superação da forma de administrar o Estado, isto é, a superação da Administração Pública burocrática (BRASIL, 1995, p. 10-11).

Nas páginas seguintes, retomaremos as linhas gerais do documento que embasou a reforma administrativa iniciada e, até certo ponto, concluída nos anos da presidência de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), nele salientando os principais aspectos relativos à conceituação e à es-

estrutura das Organizações Sociais. Serão, em seguida, trabalhados a estrutura jurídica das OS, seus principais instrumentos e inovações na legislação brasileira, bem como alguns dos resultados de experiências recentes de seu desempenho na execução de políticas públicas na área da saúde, campo de seu maior predomínio.

O desenvolvimento da reforma do Aparelho do Estado: o lugar das OS

No contexto da crise do Estado, já tratado na Aula 3, teve início uma nova reforma administrativa inspirada nos postulados da Nova Gestão Pública (NGP), norteadores também das reformas promovidas, ao longo dos anos de 1980, no Reino Unido, na Austrália e na Nova Zelândia. Ao lado dos propósitos gerenciais de Administração Pública, pautados em uma relação de maior flexibilidade entre o Estado e o mercado, a nova reforma do Aparelho de Estado no Brasil trabalhou a partir do paradigma britânico, com a ideia de habilitá-lo a atingir melhores patamares de governança, aumentando a sua capacidade financeira e administrativa.

Relembremos como o conceito de *governança*, proposto para definir a direção política da administração gerencial, passa a conceber o governo como um indutor de mecanismos flexibilizados de gestão pública, voltados para a descentralização dos instrumentos do Estado, para a flexibilidade nos procedimentos administrativos e para a permeabilidade do setor público às organizações da sociedade civil. Assumindo-se como responsável por um lugar estratégico na administração, o núcleo central do Estado transfere à colaboração com o mercado a busca dos resultados, apostando na autonomia do pessoal contratado, em sua maioria, segundo critérios de recrutamento e produtividade típicos das empresas privadas (REZENDE, 2009). O modelo dessa reformulação do papel do Estado tem raízes no diagnóstico então formulado pelos adeptos da NGP no Brasil, que apontava a estreita relação entre o problema da ineficiência burocrática do Estado brasileiro e as características burocráticas de sua organização.



Descentralização versus desconcentração

É muito comum a imprecisão entre as duas noções em destaque. A fim de evitar a confusão conceitual, é preciso esclarecer que a descentralização administrativa ocorre quando o desempenho de atividades típicas do Estado se dá por empresas ou entes públicos que, com personalidade jurídica própria, não se confundem com a administração direta. É o que acontece com as entidades da administração indireta (autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas). Com a reforma administrativa, porém, essa descentralização também pode alcançar a delegação da prática de serviços públicos para empresas privadas, como é o caso das parcerias público-privadas ou o presente caso das Organizações Sociais.

A desconcentração, por sua vez, é uma técnica administrativa de divisão interna das atribuições, que resulta no surgimento dos órgãos públicos. Pode ocorrer no interior de um ente da administração direta (Ministério, Secretaria) ou indireta. Logo, esse fenômeno ocorre no interior de uma mesma pessoa jurídica, diferentemente do que se passa com a descentralização. Ele implica a existência de hierarquia e de subordinação entre órgãos administrativos, havendo a figura do controle hierárquico, por meio do qual ocorrem as fiscalizações, punições, poderes de comando, revisão, avocação, delegação e solução de conflitos de competência. No caso da descentralização, falamos em vinculação entre essas entidades, e não em subordinação, embora ocorra aí a figura do controle de finalidade.

Uma característica basilar da proposta de reforma do Aparelho de Estado é manter centralizada a formulação de políticas (tomadas de decisões) e descentralizada a sua execução (VISENTINI, 2006).

Todavia, há quem entenda que as linhas gerais estabelecidas pela reforma da Administração Pública são especialmente problemáticas. Essa contradição se daria, em primeiro lugar, pelo fato de o problema residir menos na eficiência ou na eficácia da implantação de políticas públicas do que na própria definição dos objetivos (formulação de estratégias e políticas públicas). Nessa linha de raciocínio, pouco valeria uma política pública inadequada/indesejável implementada de modo eficaz. Em outras palavras, a centralidade posta por adeptos da NGP no conceito de crise do Estado como crise de seus instrumentos administrativos desloca a atenção de um problema prévio e de grande importância, qual seja o da baixa incidência de participação social na elaboração e no controle das políticas públicas implementadas. Segundo André Carvalho,

Bresser Pereira parece identificar nos mecanismos de mercado, ainda que criados artificialmente, o bálsamo redentor contra a rigidez burocrática e o patrimonialismo que caracterizam a Administração Pública brasileira. O controle social, via mecanismos da democracia direta, é apenas secundário na proposta da reforma gerencial, e isto é afirmado, categoricamente, na defesa do mercado como um mecanismo de controle superior a todos os outros (CARVALHO, 1999, p. 10).

Em segundo lugar, críticos argumentam que a Administração Pública gerencial, ao ampliar a autonomia de administradores públicos por intermédio de contratos de gestão e da terceirização das atividades estatais, acarretaria um risco maior de corrupção. Isso se daria uma vez que, dadas as características pouco transparentes do sistema político, a autonomia burocrática poderia ser encarada como uma espécie de incentivo à busca por privilégios e à chamada captura do estado por interesses particulares.



Captura do estado por interesses particulares

Um dos mais importantes pressupostos para o aumento da autonomia dos agentes administrativos, de acordo com os postulados da Nova Gestão Pública, é a prévia consolidação de um serviço público de carreira, sobre quem recairia a responsabilidade de administrar com maior margem de escolha e discricionariedade. Esse é o quadro ideal que permitiria a flexibilização da gestão administrativa, evitando-se a “captura das agências por interesses privados”. Por ela, entende-se a prática de grupos de poder ou de *lobbies* empresariais na disputa ou apropriação das rendas produzidas ou postas à disposição pelo Estado nos diversos processos através dos quais a administração efetiva políticas públicas com a cooperação de atores do mercado.

Ocorre que, como se viu na Aula 3, o serviço público brasileiro iniciou tardiamente o seu processo de profissionalização (meados da década de 1970), em comparação com os demais países que promoveram a reforma da “Nova Gestão Pública”. Isso torna especialmente difícil supor que, a essa altura, a derrubada de padrões rígidos de controle administrativo possa ir ao encontro dos objetivos de eficiência e de respeito ao interesse público, que são próprios a qualquer atividade desempenhada em nome do Estado. Para mais reflexões sobre o tema, indicamos o artigo de Paulo Penteado intitulado “Desafios e oportunidades da reforma do Estado no Brasil: a questão das Organizações Sociais.

Chamando a atenção para o contexto em que se deu a reforma gerencial em países como Inglaterra, Nova Zelândia e Austrália, Flávio da Cunha Rezende deduz que as mudanças empreendidas pela reforma gerencial

são mais difíceis de ocorrer em contextos de países em desenvolvimento nos quais se verificam sistemas de gestão de políticas públicas marcadas por elevados níveis de fragmentação e descoordenação, elevada interferência da política sobre a administração e com reduzida performance e capacidade gerencial (REZENDE, 2009, p. 352).

Núria Grau salienta também que o sistema político dos países anglo-saxônicos torna mais fáceis as mudanças administrativas, menos dependentes de alterações legislativas do que naqueles de regime presidencialista, haja vista o fato de que, no Parlamentarismo, os chefes de governo contam com ampla margem de discricionariedade para transformar a máquina de governo (GRAU, 2005).

A proposta de reforma do Aparelho de Estado nos moldes desenhados no PDRAE sofreu ainda duras críticas no que tange à capacidade de responder, a curto prazo, ao problema do equilíbrio das contas públicas, decorrente de uma crise fiscal altamente complexa no plano internacional. Segundo Rezende,

a expansão da autonomia gerencial, ou mais amplamente das liberdades gerenciais, nem sempre é compatível com os ajustes fiscais. Essa contradição é tão mais intensa, quanto mais reduzida é a tolerância estratégica ao risco de desequilíbrio fiscal (REZENDE, 2009, p. 361).

Portanto, considerando-se que o contexto de reforma no Brasil, nos anos 90, traduzia uma forte pressão por ajuste fiscal e que a agenda da equipe econômica, por essa razão, sobrepôs-se em grande medida àquela proposta pelo Ministério da Reforma do Estado, pode-se concluir que o problema da crise do Estado brasileiro residia não só na necessidade de flexibilizar processos administrativos mas também em tornar o sistema político mais permeável a escolhas de políticas públicas menos atreladas à ortodoxia econômica.

Retomando alguns termos e noções desenvolvidos pelo ideário da reforma no Brasil – de acordo com o estudado na aula anterior – recordemos que, entre os serviços não exclusivos do Estado (ou competitivos) e na qualidade de propriedade pública não estatal, encontramos as Organizações Sociais. Elas são compreendidas como organizações públicas não estatais porque sua natureza jurídica é a de uma sociedade

civil privada e seus empregados estão sujeitos ao direito privado, mas a finalidade de sua constituição é o desempenho de uma atividade pública. Nesse sentido, ela é pública por não visar ao lucro, mas é não estatal (sociedade privada), por não integrar a estrutura do Estado.

As OS desempenham “serviços não exclusivos”, que correspondem, segundo Georgine Visentini, “às instituições que não possuem poder extroverso, mas em que o Estado atua por envolverem ‘direitos humanos fundamentais’ como a educação e a saúde” (VISENTINI, 2006, p. 65-66). Poder extroverso é aquela prerrogativa típica de que é dotado o órgão do Estado de regulamentar e fiscalizar uma atividade social. Desprovidas desse poder, as OS são, apesar disso, públicas em razão da natureza dos direitos envolvidos na atividade que desempenham. Esse tipo de serviço envolve também subsídios de grande vulto e, nesse aspecto, podemos citar a gestão de hospitais, universidades e centros de pesquisa.

A justificativa para o tipo de propriedade pública não estatal, própria dos serviços não exclusivos, pode ser encontrada no já citado Plano Diretor, no qual se lê que

a propriedade pública não estatal torna mais fácil e direto o controle social, através da participação nos conselhos de administração dos diversos segmentos envolvidos, ao mesmo tempo em que favorece a parceria entre sociedade e Estado. As organizações nesse setor gozam de uma autonomia administrativa muito maior do que aquela que integra o aparelho do Estado. Em compensação, seus dirigentes são chamados a assumir uma responsabilidade maior, em conjunto com a sociedade, na gestão da instituição (BRASIL, 1995, p. 43-44).

Entre os objetivos previstos pela reforma administrativa no que se refere à concepção dos serviços não exclusivos, encontra-se o de firmar

uma maior parceria entre o Estado, que continuará a financiar a instituição, a própria organização social, e a sociedade a que serve e que deverá também participar minoritariamente de seu financiamento via compra de serviços e doações (BRASIL, 1995, p. 57-59).

Dessa forma, segue o texto do Plano Diretor: seria possível “aumentar a eficiência e a qualidade dos serviços, atendendo melhor o cidadão-cliente a um custo menor” (BRASIL, 1995, p. 46-47).



Cidadão-cliente

Chamando a atenção com a polêmica expressão *cidadão-cliente*, Bresser-Pereira explicou que sua abordagem se dá no âmbito da gestão para a esfera pública. Logo, sua utilização não teria a pretensão de reduzir o cidadão a um consumidor, em termos estritamente mercadológicos. Ao contrário, teria uma carga semântica cujo propósito é o de sinalizar o maior reconhecimento dos direitos do cidadão pela Administração Pública.

Para o ex-ministro, o uso emprestado de conceitos e princípios da administração de empresas não deve ser mal interpretado. A apreensão desses conceitos e a sua utilização na seara da Administração Pública teriam como finalidade o alcance da eficiência na prestação do serviço público (BRESSER-PEREIRA, 2007).

Essa reorientação do desenho da máquina administrativa para um perfil de tipo gerencial teve na Lei nº 9.637/98 o suporte jurídico para a criação de um Programa Nacional de Publicização, que definiria as principais características a serem observadas pelas Organizações Sociais na tarefa de absorverem serviços públicos desempenhados diretamente pelo Estado. Assim, segundo o art. 20 da lei citada, o Poder Executivo deveria assegurar, pelos meios regulamentares adequados, que as Organizações Sociais observassem as seguintes diretrizes:

- ênfase no atendimento do cidadão-cliente;
- ênfase nos resultados qualitativos e quantitativos nos prazos pactuados;
- controle social das ações de forma transparente.

Conforme descrito no PDRAE, o Programa Nacional de Publicização seria o meio pelo qual ocorreria a transformação voluntária dos serviços não exclusivos estatais em organizações sociais, uma vez assim qualificadas as entidades de direito privado responsáveis pela nova configuração

da atividade. A forma operacional do referido programa se daria por um Conselho Nacional de Publicização, de caráter interministerial.

Há quem entenda que a escolha do vocábulo *publicização* não foi bem sucedida, tendo em vista a absorção das referidas atividades por entidades de direito privado. Discordâncias conceituais à parte, destacamos a seguir as etapas do processo de *publicização* divulgado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado:



Figura 5.1: Diagrama disponibilizado no Caderno nº 2 divulgado pelo MARE.

Todavia, não houve a criação desse programa, bem como do referido conselho de caráter interministerial. Apesar de a Lei nº 9.637/98 falar em PNP, a rigor, a chamada publicização, com suas linhas gerais para redução do tamanho do Estado, foi realizada na condição de desestatização, de acordo com o programa instituído pela Lei nº 8.031/90, no governo de Fernando Collor de Mello, modificado pela Lei nº 9.491/97, sob a administração de FHC (JUNGSTEDT, 2009). Com efeito, da leitura do § 1º, item c, do art. 2º da referida lei, entende-se por desestatização “a transferência, para a iniciativa privada, da execução de serviços públicos explorados pela União, diretamente ou através de entidades controladas, bem como daqueles de sua responsabilidade”.



No plano das contestações lançadas à reforma administrativa proposta e em parte implantada pelo governo, destaca-se a impugnação judicial feita por meio de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 1923), proposta pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT), no ano de 1998, mas ainda não julgada em definitivo. O fato aponta a permanente controvérsia sobre o modelo e alguns dos instrumentos utilizados pela reforma para a redução da máquina do Estado.

Os principais dispositivos da Lei nº 9.637/98, atacados pela ADI, dizem respeito ao modo de qualificação das entidades de direito privado, como Organizações Sociais, e à autorização conferida ao poder público para a celebração com elas de contrato de prestação de serviços (os chamados *contratos de gestão*). O pedido de medida cautelar (decisão provisória) foi negado pelo Tribunal, mas os votos até aqui apresentados no julgamento indicaram a constitucionalidade dos critérios previstos na lei para a qualificação das OS, apontando, porém, a irregularidade constitucional de qualquer tipo de afastamento dos processos competitivos públicos para a qualificação da entidade e para a consequente celebração do contrato de gestão.

Após o voto-vista do ministro Luiz Fux, julgando parcialmente procedente a ação para conferir interpretação conforme a Constituição, pediu vista dos autos o Ministro Marco Aurélio. Atualmente, os autos encontram-se no seu gabinete, sem previsão de data para julgamento (Informativo nº 474, STF). O andamento e as informações processuais mais detalhadas da mencionada ADI podem ser acompanhados pelo *link*: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=1923&classe=ADI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento>

Ainda nos termos do PDRAE, fixemos que a Nova Gestão Pública implica uma nova política de pessoal, aplicável ao regime das OS no que se refere à expansão da contratação de trabalhadores pelo regime da CLT para o desempenho de atividades públicas. O modelo definido no PDRAE representa, ainda, a flexibilização da estrutura de remuneração dos servidores públicos, pois prevê remuneração crescente por gratificação de acordo com a avaliação de desempenho das funções pelo servidor. Nesse sentido, reforça-se também a existência de gratificação por ocupação de cargos em comissão (de livre nomeação e demissão) dentro da Administração Pública.

Para a concepção de administração burocrática, essa estrutura das gratificações e dos cargos em comissão é encarada como um desvio à regra, visto que sugere a ampliação da contratação de pessoal externo ao serviço público. Do ponto de vista da administração gerencial, porém, esse formato é visto como uma maneira de incentivar os servidores mais competentes a integrar o quadro de funções em comissão, incentivados pela gratificação pertinente.

A ideia de política de recursos humanos desenvolvida pela reforma gerencial defende o conceito de profissionalização do serviço público por meio de um sistema de promoções na carreira privilegiando o mérito, acompanhadas por uma remuneração correspondentemente maior. Adeptos da NGP criticavam a falta de uma política de remuneração adequada aos servidores e atribuíam essa ausência à rigidez excessiva da administração burocrática na regulação do processo de contratação e demissão de um servidor público.

Por outro lado, Fátima dos Reis (2011) evidencia que a NGP cria um campo fértil para a implantação da terceirização no serviço público brasileiro. A imagem de um serviço público ineficiente e custoso, conduzido por um empregado público ora “preguiçoso”, ora “marajá”, abriu caminho desde os discursos moralizadores da campanha presidencial de Fernando Collor de Mello, a partir de 1987, para o argumento favorável à flexibilização das regras relativas ao regime jurídico do servidor público e para a correspondente necessidade de contratação de pessoal terceirizado com vistas à eficiência do serviço.



Assista ao vídeo no qual o candidato à Presidência da República, Fernando Collor de Mello, apresenta a sua campanha de “Caça aos Marajás”. Essa campanha é, em grande medida, entendida por alguns autores da área da Administração Pública como o início de um movimento de estigmatização do serviço público em geral e do discurso em prol da redução do quadro de servidores do Estado. Segue o *link* do vídeo: http://www.youtube.com/watch?v=-wEvBmB_z8k.

Reis está entre os autores que não veem com bons olhos a terceirização no serviço público. Segundo ela, a alegada redução dos gastos do Estado com o setor de pessoal provoca, por outro lado, precarização dos direitos trabalhistas, pois são absolutamente incomparáveis a situação de proteção jurídica do servidor público e a do trabalhador terceirizado, em claro prejuízo do último. Citando Osvaldo Nunes Alves, a autora ainda afirma que

a terceirização traz um problema para a democracia, uma vez que os direitos trabalhistas são diferenciados, bem como os benefícios; o resultado disso são trabalhadores insatisfeitos e inconformados, afinal, caso eles tentassem, eventualmente, requerer alguma melhoria, seriam, tranquilamente, substituídos por outros que facilmente contentar-se-iam com a suposta oportunidade (REIS, 2011, p. 9).

ATIVIDADE 1

Atende ao Objetivo 1

Responda à questão a seguir:

Quais são os principais elementos que definem as Organizações Sociais dentro do discurso oficial de reforma gerencial do Estado?

This image shows a single sheet of white paper with horizontal blue or grey ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are approximately 20 lines visible. The paper has a slight shadow on its right side, suggesting it's resting on a surface.

Resposta Comentada

Em primeiro lugar, é preciso ter em conta que, antes mesmo da reforma do Aparelho de Estado proposta em 1995 durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, duas outras reformas já haviam sido tentadas no Brasil.

A reforma administrativa de 1930, realizada durante o governo de Getúlio Vargas, introduziu o modelo de Administração Pública burocrática no Brasil, implantando importantes instrumentos para a viabilidade de políticas sociais da previdência social, trabalhista, econômica, fiscal, entre outras. Nesse sentido, cabe dizer que essa reforma, apesar de ter avançado a partir da década de 1930 e das seguintes, não efetivou por completo a chamada modernização burocrática.

A segunda reforma administrativa ocorreu na década de 1960, ainda no período da ditadura militar, com a flexibilização da Administração Pública por meio do Decreto-Lei 200/67, ampliando as formas de atuação da administração descentralizada.

Posteriormente, em 1995, teve início a reforma gerencial da Administração Pública, objetivando redefinir o aparelho do Estado com vistas a uma maior eficiência de seu desempenho. Com uma proposta que incluía a descentralização das atividades não exclusivas do Estado, o controle de resultados, o controle social, a flexibilização dos processos e do regime de contratação dos servidores públicos, a reforma gerencial sugere um novo formato de Estado que, em tese, seria capaz de atender às demandas sociais por meio de fomento a outras entidades criadas para a execução desses serviços.

O controle de resultado e o controle social seriam exercidos por meio de análises de indicadores de desempenho, os quais abrangeriam critérios qualitativos e quantitativos, todos predefinidos no contrato de gestão celebrado entre o poder público e a Organização Social.

É preciso destacar que as Organizações Sociais são uma espécie de qualificação especial atribuída pelo Poder Executivo àquelas entidades de direito privado que preencherem determinados requisitos legais. Além disso, para que sejam qualificadas como tanto, o poder público precisa aprovar a habilitação da entidade, por meio de critérios discricionários. Todavia, tal aprovação não pode perder de vista os princípios que regem a Administração Pública.

Ainda cumpre destacar que a Lei nº 9.637/98 pode ser entendida como *lei base* sobre as OS, pois disciplina a sua dinâmica em âmbito federal. Assim, os estados e municípios que quiserem disciplinar essa figura em seu âmbito de atuação precisam editar leis que possuam essa competência.

Nessa linha, a título de exemplo, temos os seguintes normativos estaduais já publicados:

- Goiás – Lei nº 15.503, de 28 de dezembro de 2005: dispõe sobre a qualificação de entidades como Organizações Sociais estaduais e dá outras providências.
- São Paulo – Decreto nº 43.493, de 29 de setembro de 1998: dispõe sobre a qualificação das Organizações Sociais da área da cultura e dá providências correlatas; Lei complementar nº 846/98: dispõe sobre a qualificação de entidades como Organizações Sociais e dá outras providências.
- Santa Catarina – Lei nº 12.929, de 04 de fevereiro de 2004: institui o Programa Estadual de Incentivo às Organizações Sociais e estabelece outras providências.

- Pará – Lei nº 5.980, de 19 de julho de 1996: dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organização Social, institui e disciplina o Contrato de Gestão, e dá outras providências.
- Pernambuco – Lei nº 11.743, de 20 de janeiro de 2000: sistematiza a prestação de serviços públicos não exclusivos, dispõe sobre a qualificação de Organizações Sociais e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público e o fomento às atividades sociais, e dá outras providências.
- Ceará – Lei nº 12.781, de 30 de dezembro de 1997: institui o Programa Estadual de Incentivo às Organizações Sociais, dispõe sobre a qualificação dessas entidades e dá outras providências.
- Maranhão – Lei nº 7.066, de 03 de fevereiro de 1998: dispõe sobre a qualificação de entidades como Organizações Sociais e dá outras providências.
- Distrito Federal – Lei nº 2.415, de 06 de julho de 1999: dispõe sobre a qualificação de entidades como Organizações Sociais no âmbito do Distrito Federal.
- Espírito Santo – Lei complementar nº 158, de 01 de julho de 1999: prevê a qualificação de agências executivas, a criação de agências reguladoras, a designação de Organizações Sociais e dá outras providências.
- Bahia – Lei nº 8.647, de 29 de julho de 2003: dispõe sobre o Programa Estadual de Organizações Sociais, revoga os Decretos nºs 7.007 e 7.008, de 14 de novembro de 1997 e dá outras providências.
- Sergipe – Lei nº 5.217, de 15 de dezembro de 2003: dispõe sobre a qualificação de entidades como Organização Social e sua vinculação contratual com o Poder Público Estadual, e dá providências correlatas.

Dessa forma, as Organizações Sociais foram criadas com a alegada missão de implementar de forma eficaz as políticas públicas, substituindo o exercício de entes estatais, a fim de tentar satisfazer as demandas da figura do cidadão-cliente.

Organizações Sociais (OS): conceito, contrato de gestão e dinâmica

A figura das Organizações Sociais nasce como uma tentativa de fazer “mais com menos custo”. A proposta parte do pressuposto de que a ineficiência das políticas públicas se deve à concentração do controle administrativo nos processos, ao invés do controle dos resultados, e à falta de participação da sociedade na gestão pública (controle social). Nessa linha, a figura das OS advém de uma proposta de administração gerencial baseada em resultados, na avaliação do desempenho e na competição administrada.

Quanto ao último aspecto, Paulo Penteado entende que essa competição seria um arriscado e perigoso catalisador de desigualdades. Segundo o autor, a competição administrada se revelaria um instrumento de concentração de desigualdades na qualidade da prestação dos serviços. Isso porque as organizações que se saíssem melhor, a priori, receberiam maiores incentivos e, portanto, teriam maiores chances de atingir melhores índices de desempenho na execução da atividade realizada, em detrimento de outras que não tivessem a mesma sorte (PENTEADO FILHO, 1998).

No que tange ao surgimento das OS no cenário jurídico brasileiro, temos que, no âmbito federal, elas foram criadas por meio da Medida Provisória nº 1.591, de 9 de outubro de 1997, que posteriormente foi regulamentada na forma da Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998.



Conforme divulgado por Hironobu Sano,

no final de 2007 havia 70 organizações qualificadas em âmbito subnacional, distribuídas por todas as regiões do país, concentrando-se no Sudeste e Nordeste, conforme dados que a Tabela 5.1 discrimina por estado e área de atuação (SANO *et al.*, 2008, p. 68).

Tabela 5.1: Retirada do artigo intitulado “Promessas e resultados da nova gestão pública no Brasil: o caso das Organizações Sociais de saúde em São Paulo” (SANO *et al.*, 2008 p. 69)

ÁREA	UNIÃO	SUDESTE						NORDESTE						NORTE	CENTRO-OESTE	SUL		TOTAL
		SP	SP capital	SP - SJC	MG	ES	ES Vitória	BA	PE	CE	RN	SE	PA	GO	DF	PR Curitiba	SC	
1 Saúde		16*	1				1	3					3	1				25
2 Cultura		9			1				1	1			1					13
3 Ciência e Tecnologia	4			1		1		1	2			1				1		11
4 Educação	1							1		1			1					4
5 Meio Ambiente	2				1													3
6 Assistência Social														2				2
7 Trabalho										1			1					2
8 Desenvolvimento Econômico					1													1
9 Esporte					1													1
10 Agricultura								1										1
11 Outras					2				2		1		1		**		1	7
12 TOTAL	7	25	1	1	6	1	1	6	5	3	1	1	7	3	0	1	1	70

* São 16 unidades de saúde (13 hospitais, um ambulatório, um laboratório e um centro de referência do idoso) gerenciadas por nove organizações sociais.

** O Instituto Candango de Solidariedade, criado em 1998, foi extinto em janeiro de 2007.

Como visto nas explicações anteriores, as Organizações Sociais são organizações públicas não estatais que possuem uma qualificação especial, um título concedido pelo poder público a determinadas pessoas jurídicas de Direito privado, sem fins lucrativos, que atendam aos requisitos legais. Representariam, portanto, um espaço intermediário entre Estado, sociedade e mercado.

Para que recebam essa qualificação especial, nos termos definidos pela Lei federal nº 9.637/98, é preciso que as entidades atendam aos seguintes critérios:

- possuam personalidade jurídica de direito privado;
- não tenham finalidade lucrativa, em nenhuma hipótese;
- atuem em atividades situadas nos setores de ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e saúde.



Personalidade jurídica de Direito privado, personalidade jurídica de Direito público e entidade pública não estatal

Podemos classificar as pessoas jurídicas de acordo com a sua natureza, constituição e finalidade, em pessoas jurídicas de Direito público (União, Estados, Distrito Federal e Municípios; autarquias e fundações) e pessoas jurídicas de Direito privado.

Estas estão previstas no art. 44 do Código Civil, e podem ser:

- associações;
- sociedades;
- fundações;
- organizações religiosas;
- partidos políticos;
- empresas individuais de responsabilidade limitada.

Nesse aspecto, vale ressaltar que as pessoas jurídicas são de direito privado quando regidas pelas normas do Direito privado, independentemente da procedência do capital que as constituir.

O modo de constituição de uma pessoa jurídica de Direito privado se dá através da sua inscrição no órgão competente (data de nascimento da personalidade civil) precedida, quando necessário, de autorização ou aprovação do Poder Executivo, averbando-se no registro todas as alterações por que passar o ato constitutivo. Essa maneira de constituição da personalidade jurídica das referidas entidades difere daquelas entidades de personalidade de direito público, que se constituem através de lei.

Dessa forma, as Organizações Sociais possuem personalidade jurídica de Direito privado, porque a sua criação deve ser realizada nos moldes do Código Civil brasileiro, sendo necessária a inscrição do ato constitutivo no respectivo órgão competente. Em alguns casos, ainda há a exigência da prévia autorização do governo para sua criação.

As entidades públicas não estatais não se caracterizam exclusivamente pelo seu modo de constituição, mas sim em razão de sua finalidade. Nesse sentido, a classificação delas como públicas, conforme aduziu Bresser-Pereira, ocorre devido a sua finalidade, que deve ser o interesse público, ou seja, não deve visar ao lucro. Assim, se o objetivo da organização for o interesse público e os seus empregados estiverem sujeitos ao Direito privado, então a organização será pública não estatal.

Dissecando ainda mais o conceito de *entidade pública não estatal*, temos que a utilização da expressão *não estatal* denota que essa entidade não integra a estrutura organizacional do Estado (já que criada nos moldes do Direito civil), mas mantém relação com ele, por meio da celebração dos contratos de gestão.

A lei ainda prevê uma gama de requisitos específicos que as entidades privadas devem preencher para que estejam habilitadas a receber a qualificação especial a que se fez referência. Nesse sentido, o art. 2º, inciso I descreve os requisitos, dos quais destacamos a exigência da criação de um Conselho de Administração que deve ser composto por representantes do poder público e da sociedade civil, na proporção de 20% a 40% e 20% a 30%, respectivamente. Esse órgão de deliberação será competente para aprovar a proposta do contrato de gestão, o programa de orçamentos da entidade, cuidar de designações e dispensas de membros da organização social, aprovar os relatórios gerenciais, fiscalizar o cumprimento das metas definidas, dentre outras atribuições (Lei nº 9.637/98, art. 4º).

O destaque da necessidade de um Conselho de Administração se deve a dois motivos:

- ele representa a exigência de uma fiscalização pelo poder público e pela sociedade, contribuindo, possivelmente, para uma maior interação entre ambos;
- ele denota a importância da participação da sociedade na dinâmica das OS.

No que se refere aos empregados das Organizações Sociais, cabe destacar que os da entidade são privados, e não servidores públicos. Por-

tanto, a remuneração deles deve ter por base os contratos de trabalho celebrados (CLT). De acordo com o entendimento do ministro Luiz Fux, do STF (no voto-vista da ADI 1.923),

o procedimento de seleção de pessoal, da mesma forma como a contratação de obras e serviços, deve, sim, ser posto em prática de modo impessoal e objetivo, porém sem os rigores do concurso público.

Há, ainda, a possibilidade de o poder público ceder servidores para as Organizações Sociais, com ônus para a origem (art. 14, Lei nº 9.637/98).

Vale lembrar que a qualificação das entidades privadas como organização social, além de depender do cumprimento cumulativo de determinados requisitos específicos previstos no art. 2º, inciso I, da Lei nº 9.637/98, depende de um ato discricionário da Administração Pública que aprove a qualificação dessas entidades. Isso quer dizer que essa administração avaliará, por meio de critérios de oportunidade e conveniência, a adequação da entidade privada habilitada a ser qualificada como organização social.



Ato discricionário

Fala-se em ato discricionário da Administração Pública todas as vezes em que a autoridade administrativa deve, no exercício de sua competência, realizar um juízo ou uma avaliação de oportunidade para compor o teor da sua decisão, a qual contará sempre com certa margem de escolha, dada a impossibilidade de que seu conteúdo esteja prévia e claramente previsto em hipóteses do texto da lei que se pretende executar. Um exemplo simples poderíamos ter nos casos em que a competência de uma autoridade administrativa deve decidir o valor de uma multa segundo a gravidade da infração praticada. Embora os valores mínimos e máximos da multa estejam determinados (limite que a decisão não

pode ultrapassar), o seu valor final dependerá de uma avaliação a ser feita sobre a gravidade da conduta, o que caracteriza tipicamente o exercício de uma competência discricionária. Nesse sentido, o ato discricionário se opõe ao chamado ato vinculado, para cuja prática a autoridade está obrigada a seguir o exato teor daquilo que a lei determina, sem espaço para avaliações ou juízos. É o caso, por exemplo, da aplicação de uma alíquota de imposto pela autoridade fazendária, cujo valor já vem discriminado na lei em correspondência exata à base de cálculo do tributo.

Adotando um posicionamento contrário àquele firmado na Lei nº 9.637/98, autores como Marçal Justen Filho entendem a necessidade da elaboração de um processo competitivo (contendo critérios objetivos) para a atribuição da referida qualificação às entidades, a fim de rechaçar o critério subjetivo de escolha feita pelo administrador (JUSTEN FILHO, 2009).

Solicitado a se manifestar sobre a discricionariedade do poder público no deferimento da qualificação da entidade como organização social, o já citado ministro Luiz Fux, no voto da Ação Direta de Inconstitucionalidade 1923, ainda pendente de conclusão, entendeu que a

previsão de competência discricionária no art. 2º, II, da Lei nº 9.637/98 no que pertine à qualificação tem de ser interpretada sob o influxo da principiologia constitucional, em especial aos princípios da impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (CF, art. 37, caput). É de se ter por vedada, assim, qualquer forma de arbitrariedade, de modo que o indeferimento do requerimento de qualificação, além de pautado pela publicidade, transparência e motivação, deve observar critérios objetivos fixados em ato regulamentar expedido em obediência ao art. 20 da Lei nº 9.637/98, concretizando de forma homogênea as diretrizes contidas nos inc. I a III do dispositivo.

Ainda para a execução das atividades atribuídas pela Administração Pública, poderão ser destinados recursos orçamentários e bens públicos necessários para o cumprimento das obrigações assumidas no contrato de gestão. É importante ressaltar que, no repasse desses recursos pú-

Licitação

Procedimento administrativo voltado à seleção de contratantes com o Estado, que, estando ligado ao prestígio do interesse público que o Estado representa, deve primar pelos princípios administrativos da legalidade, da isonomia e da impessoalidade entre os participantes. A Administração Pública deve, ao final do processo, selecionar a proposta mais vantajosa ao interesse público, em atenção às regras do julgamento objetivo, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, da competitividade e do sigilo das propostas. Os procedimentos licitatórios estão, em geral, regulados pela Lei nº 8.666/93, que prevê um rol taxativo (ou seja, exclusivo) de modalidades de licitação, sendo elas: concorrência; tomada de preços; (c) convite; concurso; e leilão.

blicos pela Administração Pública (contratante) para as Organizações Sociais (contratada), é dispensada a **licitação**, dada a existência do contrato de gestão celebrado.

Nesse sentido, a Lei nº 9.648/98 (que tratou de diversas alterações em outras leis) incluiu o inciso XXIV no art. 24 da Lei nº 8.666/93 (que disciplina as licitações e contratos da Administração Pública), possibilitando a dispensa de licitação para as atividades previstas no contrato de gestão.

Apesar de este contrato de gestão não estar submetido à licitação com as Organizações Sociais, a celebração do instrumento deve ser conduzida de forma pública, impessoal e por critérios objetivos, como consequência da incidência direta dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública. Entretanto, de acordo com o Decreto 5.504, art. 1º, §§ 1º e 5º, vale a pena destacar que, nas hipóteses em que a Organização Social for a entidade contratante e o contrato envolver recursos repassados pela União (recursos esses estabelecidos no contrato de gestão), deverá ser realizada a licitação pública pela Organização Social, nos termos estabelecidos na legislação federal pertinente.

Pelo que se vê, a existência das Organizações Sociais como entidades públicas não estatais criam um regime misto que ora as dispensa da prática de procedimentos típicos das entidades públicas, sem, apesar disso, liberá-las da observância de algumas regras de direito público. É o que se pode depreender da síntese externada pelo ministro Luiz Fux, ainda por ocasião do voto na ADI 1923, segundo o qual as

organizações sociais, por integrarem o Terceiro Setor, não fazem parte do conceito constitucional de Administração Pública, razão pela qual não se submetem, em suas contratações com terceiros, ao dever de licitar, o que consistiria em quebra da lógica de flexibilidade do setor privado, finalidade por detrás de todo o marco regulatório instituído pela Lei. Por receberem recursos, bens e servidores públicos, porém, seu regime jurídico tem de ser minimamente informado pela incidência do núcleo essencial dos princípios da Administração Pública (CF, art. 37, caput), dentre os quais se destaca o princípio da impessoalidade, de modo que suas contratações devem observar o disposto em regulamento próprio (Lei nº 9.637/98, art. 4º, VIII), fixando regras objetivas e impessoais para o dispêndio de recursos públicos.

Espera-se que boa parte dessas limitações de Direito público esteja indicada no Contrato de gestão, instrumento que materializa a relação

jurídica estabelecida entre a Organização Social e a Administração Pública. Diretamente associado ao conceito de eficiência na administração de recursos públicos e na implementação das políticas públicas, nos termos definidos pelo ideário da reforma administrativa, o Contrato de gestão se situa no contexto de fomento e execução das atividades de caráter público pelo mercado.

Nesse sentido, a separação entre a elaboração e a execução/implementação das políticas públicas, defendida pela reforma gerencial, carrega consigo o objetivo de controlar os resultados obtidos na execução dos serviços não exclusivos, a se desempenharem por empresas que não ocupam o Estado e que, assim, executam, mas não elaboram as políticas públicas. Do ponto de vista do controle administrativo, esse processo opera o deslocamento do âmbito dos processos (controles prévios), associados à administração burocrática, para o âmbito dos resultados (controles sucessivos), o que acarreta, conseqüentemente, uma maior autonomia das entidades qualificadas para tratar com os recursos obtidos com vistas ao cumprimento das metas estabelecidas no Contrato de gestão.

Nessa linha, o referido instrumento deverá dispor, detalhadamente, acerca do programa de trabalho a ser executado, do prazo de execução, das metas estabelecidas, dos critérios objetivos de avaliação de desempenho, dos limites e critérios para despesas, das responsabilidades e obrigações da Administração Pública e da Organização Social. Apesar da previsão de todas essas especificações no Contrato de gestão, Maria Inês Barreto argumenta que “não há nenhuma garantia de continuidade da transferência de recursos públicos, mesmo que os Contratos de gestão sejam adequadamente cumpridos” (BARRETO, 1998).

Como será visto adiante, um importante conceito emprestado da administração de empresas é o de “estipulação de metas a serem atingidas”. Dessa forma, a parceria firmada entre poder público e Organização Social deve ser regida por quadros comparativos entre as metas propostas e os resultados alcançados pela entidade qualificada, bem como pela prestação de contas relativas ao exercício financeiro, outro aspecto de suma relevância para a execução do Contrato de gestão.

Fiscalização da execução do Contrato de gestão

A fim de assegurar o cumprimento das disposições contidas no Contrato de gestão, sua execução deverá ser fiscalizada pelo órgão supervisor da área de atuação correspondente à atividade fomentada, que trabalha-

Accountability

Expressão de língua inglesa consagrada na literatura administrativa para designar as atividades de controle e de responsabilização de agentes no processo de transparência e de prestação de contas públicas das suas ações, especialmente relacionadas com o desempenho de funções públicas. Seu uso vem, em geral, associado ao conceito antes trabalhado de “governança” e, no caso específico da fiscalização dos contratos de gestão, a noção de *accountability* pretende designar mais amplamente o processo de controle social que está na base da legitimidade de uma proposta de nova gestão pública.

rá com as informações prestadas em relatório oferecido pela Organização Social. Assim, a parceria do poder público e a entidade qualificada seria regida por mecanismos de prestação de contas (***accountability***), acarretando maiores responsabilidades dos administradores/dirigentes.

A apresentação de quadros comparativos entre as metas estabelecidas no contrato e a obtenção dos resultados deverá ser exposta nessa fase de fiscalização, que poderá se dar ao término de cada exercício ou a qualquer momento que o poder público entender necessário. Os resultados apresentados deverão ser “analisados, periodicamente, por comissão de avaliação, indicada pela autoridade supervisora da área correspondente, composta por especialistas de notória capacidade e adequada qualificação”, que encaminhará relatório conclusivo sobre a avaliação realizada, nos termos da Lei nº 9.637/98.

Dessa maneira, nota-se que o controle de resultados é exercido por dois órgãos controladores: o órgão supervisor e a comissão de avaliação. Duvidando do êxito desse tipo de controle, Paulo Penteadado afirma que a burocracia brasileira nunca chegou a alcançar um controle de processos efetivo (administração burocrática). Assim, de acordo com seu entendimento, mais difícil do que alcançar um controle de processos seria realizar um controle de resultados, a seu ver, muito mais complexo.

Voltando ao discurso oficial de reforma, temos que a avaliação dos resultados apresentados pela entidade qualificada deverá respeitar os critérios objetivos de desempenho estipulados, os quais serão analisados através de indicadores de qualidade e produtividade. Nesse sentido, o PDRAE é claro ao afirmar que os indicadores de desempenho constituem a base para a celebração do Contrato de gestão, na medida em que representam objetivos qualitativos e quantitativos relacionados à execução da atividade de interesse público, previamente acordados.

Todavia, essa afirmação não encontra campo pacífico na literatura da área. Como prova disso, temos, dentre outras, a opinião de André Borges de Carvalho, que não vê, na descrita lógica operacional dos contratos de gestão, algo positivo para a função social das Organizações Sociais. Segundo o autor, tendo em vista que a utilidade social dessas entidades privadas passará a ser medida pela capacidade de atingir certos índices de desempenho quantificáveis, teríamos a exaltação de critérios econômicos em detrimento da função social do setor público (CARVALHO, 1999).

A visão de Mariangela Leal Cherchiglia (UFMG) e Sueli Gandolfi Dallari (USP) não destoa da argumentação exposta anteriormente. Segundo as autoras,

em um processo de redesenho das funções do Estado e do papel das organizações públicas, valores e metas finalísticas de justiça social, equidade e promoção de oportunidade – e não apenas o cumprimento de metas eficientistas – são princípios inarredáveis (CHERCHIGLIA; DALLARI, 2006).

Além do controle de resultados, a NGP faz uso do controle social através da participação de representantes do poder público e de entidades da sociedade civil no Conselho de Administração da Organização Social, o que pretendia viabilizar a transparência da gestão e a inclusão do cidadão em esferas de decisões públicas, além de criar um ambiente de aproximação entre a sociedade e o Estado. Todavia, a experiência das OS no setor da saúde em São Paulo demonstra uma realidade sobre a *accountability* e o controle social diferente daquela planejada pelo discurso oficial de reforma.

O Estado de São Paulo dispôs sobre a qualificação das entidades como OS por meio da Lei Complementar nº 846, de 4 de junho de 1998. Apesar de a lei estadual ter utilizado como “lei-base” a Lei nº 9.637/98, veiculou critérios mais restritivos do que a legislação federal no que tange à área de atuação das entidades de Direito privado.

A implantação desse sistema na área da saúde em São Paulo demonstrou eficiência na execução de suas atividades. Sano *et al.* (2008) aponta que, “segundo trabalho do Banco Mundial, as OS possuem menor índice de mortalidade”. Além disso, pesquisas realizadas nesse setor específico no Estado de São Paulo demonstram que as OS possuem um custo menor do que aqueles hospitais geridos pela administração direta. Ademais, a flexibilização na gestão dos recursos humanos também contribui para que a composição dos quadros profissionais seja bem realizada, alocando o seu pessoal de acordo com as habilidades e a qualificação de cada um.

Por outro lado, a experiência paulista demonstra que a prestação de contas e a fiscalização (controle social e de resultados) das atividades realizadas pelas OS não obtiveram o mesmo êxito. De acordo com o diagnóstico apontado por Hironobu Sano,

o esperado controle social descrito no Plano Diretor, elaborado por Bresser-Pereira, encontra pouco espaço nas OS paulistas. [...] Percebe-se um afrouxamento dos mecanismos originais de controle social, como já ocorrera no caso da *accountability* parlamentar. As arenas institucionais existentes – como no caso da Comis-

são de Avaliação – têm sido subaproveitadas. O fato é que, embora o desenho institucional das OS paulistas possibilite formas de controle, elas têm sido pouco ativadas, porque, na prática, predomina uma hipertrofia do Executivo (SANO *et al.*, 2008, p. 77).

Na proposta do Contrato de gestão, figurada na legislação paulista, a comissão de avaliação, responsável por analisar os resultados obtidos pela OS, deve ser composta, dentre outros setores, por dois membros da Comissão de saúde e higiene da Assembleia Legislativa (controle parlamentar). Em tese, a presença de deputados ampliaria as possibilidades de controle parlamentar e social.

Todavia, a realidade mostra que a participação dos parlamentares foi muito mais efetiva no processo de elaboração da legislação que dispôs sobre a qualificação das OS do que no processo de controle/fiscalização da atuação delas.

Sano atribui essa falha de fiscalização e responsabilização ao “insulamento estatal” (isolamento) e à “hipertrofia histórica do Poder Executivo”. Em suas palavras,

é bem verdade que as regras de funcionamento das OS em São Paulo trouxeram ganhos em termos de gestão e de transparência, mas o seu limite pode ser visto na capacidade de ativar os instrumentos de *accountability*, muito mais determinados pelas restrições do insulamento estatal e da hipertrofia histórica do Poder Executivo, e, de modo mais específico, pelo ultrapresidencialismo estadual (SANO *et al.*, 2008, p. 77).

Essa constatação corrobora muito com a ideia de que os problemas de Administração Pública não estão pura e simplesmente atrelados à necessidade de remodelar a estrutura do Estado, mas sim de repensar os objetivos e a tradição patrimonialista brasileira, como bem se posicionou a crítica à NGP no Brasil.



Leitura complementar

Para saber mais sobre o modelo das Organizações Sociais tal como definido pela proposta da reforma administrativa, acesse o *site*: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/publicacao/seges/PUB_Seges_Mare_caderno02.PDF.

Por fim, caso a OS descumpra qualquer disposição contida no Contrato de gestão, a Lei nº 9.637/98 autoriza o Poder Executivo a proceder à desqualificação da entidade como Organização Social. Ressalta-se que esse procedimento necessita de instauração prévia de processo administrativo, assegurado o direito ao contraditório e à ampla defesa, porquanto “toda atividade decisória da Administração Pública, quando capaz de produzir efeitos a esferas jurídicas de particulares, é necessariamente processualizada” (voto-vista, ministro Luiz Fux, ADI 1.923).

A desqualificação implica na reversão dos bens permitidos e dos valores entregues à utilização da organização social, sem prejuízo de outras sanções cabíveis, conforme disposição legal.

Atividade Final

Atende ao Objetivo 2

Responda à questão a seguir:

Disserte sobre as principais questões que envolvem Organizações Sociais no Brasil, fazendo uma comparação entre a sua previsão no plano normativo e o que na prática tem sido observado.

Resposta Comentada

A Lei federal nº 9.637/98 dispôs sobre as condições necessárias para a qualificação de uma entidade de direito privado como Organização Social. O objetivo era promover a descentralização dos serviços não exclusivos, a fim de produzir maior eficiência na sua implementação. Para tanto, fixou-se a necessidade de um controle dos resultados apresentados pela entidade, de modo a gerar mais transparência na gestão pública.

Nesse aspecto, a grande controvérsia existente entre o plano teórico e o empírico se encontra na prestação de contas pela entidade e na fiscalização do poder público na apresentação dos resultados. A experiência paulista nas Organizações Sociais no setor da saúde não nos deixa mentir. Apesar de se terem obtido resultados positivos na gestão dos recursos humanos, na autonomia decisória e na questão fiscal, a instância de controle – seja de resultados, seja social –, tem deixado a desejar.

Os níveis insatisfatórios de fiscalização da atuação dessas entidades têm se somado às observações feitas pelas vozes contrárias à NGP no Brasil. Segundo o discurso crítico, o problema estaria na formulação das políticas e estratégias (bem como na composição da Administração Pública), e não tanto na estrutura institucional do Estado.

Todavia, essa não era a visão do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) quando apresentou o PDRAE. Segundo o Plano Diretor,

esta cultura burocrática não reconhece que o patrimonialismo, embora presente como prática, já não constitui mais valor hoje no Brasil. Não reconhece que os políticos, em uma democracia, são crescentemente controlados por seus eleitores.

Poderíamos afirmar que tal argumento traduz-se em uma visão romantizada da Administração Pública brasileira. Este Brasil descrito no PDRAE não é o que vivemos. Que controle é esse que a sociedade (supostamente) exerce que não é capaz de inibir incessantes desvios de verbas públicas para interesses particulares? Que espécie de controle seria esse que, em casos como o da construção da hidrelétrica em Belo Monte – em que não houve a participação efetiva dos movimentos sociais e da população civil na elaboração dos estudos preliminares da Avaliação Ambiental Integrada (AAI) –, temos a Administração Pública dando o aceite para a consecução do projeto, ainda que inobservadas as etapas procedimentais imprescindíveis? Essas são duas das inúmeras questões que podemos pensar sobre as políticas públicas e a (in)existência do controle social, por exemplo.

Outra questão que envolve as OS seria a dispensa de licitação para o repasse dos recursos públicos. A lei dispensa a realização desse procedimento administrativo (Lei nº 9.648/98, que incluiu o inciso XXIV no art. 24 da Lei nº 8.666/93), tendo essa interpretação sido reforçada pelo posicionamento do ministro Luiz Fux, manifestado o voto-vista da ADI 1.923.

Também poderíamos ressaltar a questão da terceirização na prestação dos serviços públicos. Há quem entenda que a descentralização de serviços de atividade-meio da Administração Pública para uma empresa privada (que os executará como atividade-fim) traria um problema para a democracia, uma vez que implicaria, na prática, no tratamento diferenciado entre os trabalhadores terceirizados e os servidores públicos.

Resumo

Na presente aula, vimos que as Organizações Sociais figuram como uma das mais importantes figuras da nova Administração Pública brasileira, instituída com a reforma administrativa de 1995. Seus principais traços são o caráter privado de sua constituição jurídica (associações civis) e a responsabilidade por assumir a gestão de serviços públicos repassados pelo Estado, uma vez certificadas para tanto. Sob a égide de um contrato de gestão com a Administração Pública, que define suas metas e seus índices de desempenho, as OS são pensadas para agir com mais autonomia e flexibilidade gerencial do que os chamados serviços públicos burocráticos, atribuíveis às empresas estatais em geral. Com isso, é a eficiência de sua atuação que se coloca em primeiro plano.

Aula 6

Consórcios públicos, agências executivas
e agências reguladoras

*Paula Campos Pimenta Velloso
Rogerio Dultra dos Santos*

Meta

Traçar um panorama do regime jurídico e do lugar que devem ocupar os institutos consórcios públicos, agências executivas e agências reguladoras, no contexto das alterações pensadas ou executadas sob o marco da reforma administrativa.

Objetivos

Esperamos que, ao final desta aula, você seja capaz de:

1. localizar os institutos da administração pública – consórcios públicos, agências executivas e agências reguladoras – no contexto das mudanças que conferiram novos contornos institucionais ao Estado, após a crise do *Welfare State*;
2. conceituar esses institutos e indicar suas funções e finalidades;
3. indicar os instrumentos jurídico-políticos que estabeleceram os institutos, comentando as emendas constitucionais que compõem a reforma administrativa que se desenvolve há 20 anos.

Introdução

Os institutos a serem investigados nesta aula respondem à necessidade de regular as relações que acontecem de diversas maneiras entre a administração pública e a iniciativa privada, mas nosso foco são as operações que resultam da concessão de serviços públicos, isto é, serviços cuja prestação seria, originalmente, responsabilidade do Estado, mas que, por diversas razões, passam a ser executados por entes privados.

A principal característica dos serviços públicos é o fato de serem considerados fundamentais. Espera-se do poder público a execução de serviços com vistas a garantir que, a despeito das condições contingenciais, eles não deixem de ser prestados. Não é assim com a iniciativa privada. Uma empresa não presta um serviço para atender o público, mas para explorar uma atividade com vistas a uma contrapartida pecuniária, ou seja, visando ao lucro que pode resultar da atividade. Se não houver lucro, cessarão os serviços.

O fato de que os serviços públicos não podem ser interrompidos porque são fundamentais e o de que a iniciativa privada só pratica atividades com vistas ao lucro faz com que ambos tenham naturezas distintas, e mesmo antagônicas. Por que, então, o Estado concede a prestação de serviços públicos à exploração privada? A razão mais honesta a que podemos chegar é que o Estado tem inúmeras atribuições, sobretudo em um país de dimensões continentais e com um passivo enorme como o Brasil. Nosso país é imenso e ainda padece de vertiginosa desigualdade social, de sorte que não é uma tarefa fácil para o Estado estender seus braços a todas as necessidades dos brasileiros. Mas, mesmo se nos contentarmos com essa razão, permanece o fato de que o caráter fundamental que caracteriza o serviço público diverge da lógica do lucro que rege a iniciativa privada.

Nas aulas anteriores, vimos que contingências políticas, como o paradigma de forma estatal adotado no Brasil, associadas a circunstâncias econômicas que, supostamente, impõem a noção de um Estado menos provedor e ingerente, resultaram em alterações sucessivas que, juntas, compõem a reforma da administração pública. A forma do Estado concebido como agência de provimento e intervenção foi substituída por uma versão enxuta, menos presente na vida econômica e cuja permanência na vida social só foi preservada integralmente em sua face policial. Caberia ao Estado garantir negativamente, isto é, em repouso, a liberdade das iniciativas privadas, e positivamente, de forma ativa, como sempre, a ordem social.

Você tem toda razão se não se satisfaz com essas explicações. São argumentos descritivos ou ideológicos que não resolvem as naturezas opostas de serviços públicos e iniciativa privada. E é aí que se inserem os institutos que estudaremos nesta aula: em razão do fato de que operam segundo lógicas distintas, as concessões de exploração privada da prestação de serviços públicos precisam ser controladas. Consórcios públicos, agências executivas e agências reguladoras foram criados para isso.

Reforma administrativa e consórcios públicos, agências executivas e agências reguladoras

É chegada a hora de organizarmos o pensamento através de alguns conceitos.

Serviço público: É a atividade instituída como obrigação do Estado, o qual poderá prestá-la por si mesmo ou por quem lhe faça as vezes, em favor dos interesses definidos como públicos pelo sistema normativo, visando proporcionar comodidade material à coletividade dos administrados, que poderão fruir dela individualmente.

Isso quer dizer que se trata de uma atividade interpretada pelo sistema jurídico como fundamental e, portanto, é um dever do Estado. É fundamental porque assim a definiu o Direito. A razão já conhecemos: o serviço público visa proporcionar as necessidades materiais da coletividade, mas os administrados poderão usufruir delas individualmente. Trata-se de necessidades que o Direito reconheceu e fixou no sistema normativo como um dos deveres do Estado. Este, por sua vez, poderá prestá-las por si mesmo ou designar prestadores que operarão em seu lugar.

Quando o Estado determinar que outra pessoa realize as atividades que correspondem às suas obrigações, como ocorre nas concessões de serviços públicos, a prestação se realizará sob um regime de Direito público.

Regime de Direito público: Realizar uma atividade através de concessão sob regime de Direito público quer dizer que o poder público permanecerá gozando de prerrogativas de supremacia e poderá impor restrições especiais ao concessionário, isto é, a quem recebe a concessão.

A realização de serviço público por um ente que não seja o Estado será sempre uma concessão, uma circunstância excepcional que não implica a perda da obrigação, que permanece sendo do Estado. Será sempre utilizado o argumento de que a concessão atende do melhor modo ao interesse dos administrados, o qual já conhecemos.

Concessão de serviço público: É o meio pelo qual o Estado atribui seu exercício a alguém, com vistas a satisfazer pelo melhor modo possível o interesse público, mantendo a obrigatoriedade da prestação vinculada ao Estado, mas fazendo recair a responsabilidade pela execução sobre o concessionário.

O concessionário aceitaria prestar o serviço público em nome próprio, isto é, responsabilizando-se pela prestação, por sua conta e risco e em condições inalteráveis e previamente estabelecidas pelo poder público, em regime de Direito público. Dito assim, com todas as condições sendo estabelecidas unilateralmente pelo Estado, mas com toda a responsabilidade recaindo sobre o concessionário, explorar um serviço público não parece ser algo vantajoso. Inclui-se, no entanto, na concessão, a garantia contratual do equilíbrio econômico-financeiro, a qual fixa a remuneração pela exploração do serviço mediante tarifas cobradas diretamente de seus usuários.

Equilíbrio econômico-financeiro: Refere-se à relação estabelecida pelas partes que compõem o contrato, isto é, contratante e contratado.

No caso do contrato de concessão de serviço público, o contratante é o Estado e o contratado é o ente privado que passará a explorar a atividade. Em virtude da especificidade do contrato de concessão, nos referimos ao contratante (Estado) como concedente e ao contratado (empresa privada) como concessionário. O equilíbrio ou a equação econômico-financeira entre o Estado e o concessionário resulta das condições estabelecidas por eles no contrato, as quais determinam seus direitos e deveres.

A remuneração pela exploração do serviço público como atividade econômica é o que garante ao ente privado o equilíbrio face ao Estado, que já não precisará prestá-lo. Ela se opera pela cobrança de tarifas, as quais recaem sobre os usuários do serviço. Isso é fácil de identificar na vida comum. O transporte nas cidades é uma prestação devida pelo poder público, o qual, via de regra, a concede a uma empresa privada. Quando alguém viaja de ônibus, metrô ou trem paga pela viagem uma tarifa, que é a remuneração da empresa privada pelo serviço público que prestou no lugar do Estado.

Como os serviços públicos são prestações que não deixarão de ser consumidas, se por elas forem cobradas tarifas, a atividade de prestação concedida de serviço público torna-se um tiro certo para o concessionário.

Há vezes em que a contrapartida gerada pela cobrança de tarifas não é suficiente para que o concessionário preste o serviço segundo os padrões

de provimento das condições de comodidade material que caracterizam o serviço público. Veja, por exemplo, o cotidiano de uma estação da companhia metropolitana de trem em São Paulo, no vídeo: https://www.youtube.com/watch?v=js7WcBv_XHY.

Há também outras formas de realizar o referido equilíbrio econômico-financeiro. Nas concessões de radiodifusão sonora ou de sons e imagens – rádio e televisão – o concessionário (contratado) se remunera pela divulgação de mensagens publicitárias cobradas dos anunciantes.

No contrato de concessão de um serviço público, o concedente poderá subsidiar parcialmente o concessionário, mesmo que este cobre dos usuários tarifas pela prestação. Isso acontece porque o serviço – objeto do contrato – é fundamental. O subsídio ocorrerá sempre que for necessário para que o serviço não se interrompa.

De fato, se o contrato de concessão só fosse remunerado por tarifas, isto é, por fontes estranhas à exploração do serviço, a modalidade contratual em questão não seria a de concessão de serviço público. A possibilidade de subsídio é, portanto, uma característica essencial desse tipo de contrato.

A concessão de serviço público é considerada tão importante no Brasil que mereceu atenção constitucional.

Art. 175 da CRFB: Incumbe ao Poder público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único: A lei disporá sobre: I – regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviço público, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão; II – os direitos dos usuários; III – política tarifária; IV – obrigação de manter serviço adequado.

Para fazer cumprir o art. 175/CRFB, foi editada a Lei nº 8.987 de 13 de fevereiro de 1995, que regulamenta o art. 175/CRFB, isto é, impõe direitos e deveres que proporcionam as condições necessárias à aplicação real da Constituição. Entretanto, como essa lei não contemplou regulares as concessões e permissões para os serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens, foi alterada desde o dia de sua publicação pela Medida Provisória 890. Essa MP foi sucedida por numerosas outras

até que a última delas fosse convertida na atual Lei nº 9.074 de 07 de julho de 1995, a qual trata, sobretudo, de concessões de energia elétrica.

Existem diversas modalidades de concessão, mas o que todas têm em comum é o fato de que o concedente se reserva alguns direitos, poderes e vantagens, como os de rescisão unilateral do contrato, punição etc. O que mais importa aos objetivos da nossa aula é a reserva de fiscalização.

Consórcios públicos

A Emenda Constitucional 19/98 acrescentou à redação do artigo 241 da CRFB a figura dos consórcios públicos.

Art. 24/EC19/98: O art. 241 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.”

Consta da Emenda que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão, por meio de lei, os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. Entretanto, a Lei Federal nº 11.107/05 determina, para a constituição de um consórcio, a forma das várias fases que deverão ser integralmente seguidas e observadas, e pelas quais o ato de constituição de um consórcio público é vinculado.

Da redação da versão emendada do artigo 241 da CRFB, é possível identificar algumas características dos consórcios públicos:

- Definição: Consórcios públicos são, portanto, a descentralização da prestação de um serviço público, cuja prestação permanecerá cabendo, entretanto, a uma instância da administração pública.
- Disciplina legislativa: Pode-se afirmar que os consórcios públicos serão criados por uma lei infraconstitucional, a qual regulamentará a execução da gestão associada de serviços públicos.

- Finalidade: É o objeto da regulamentação da lei infraconstitucional que criou os consórcios públicos, a saber, a gestão associada de serviços públicos pelos entes consorciados.
- Partes e meios de execução: Os entes consorciados para a gestão de serviços públicos podem ser a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Para executá-la, as administrações federal, estadual e municipal destinarão pessoal e bens essenciais à execução dos serviços transferidos.
- Regime jurídico: Como toda matéria que trata de serviços públicos, o regime jurídico dos consórcios públicos é o de Direito público, restando reservados ao Estado os poderes e vantagens referidos anteriormente.

Originários das experiências de consórcios do setor privado, que correspondiam à associação de empresas autônomas para a realização conjunta e temporária das mais diversas atividades da vida econômica do país, os consórcios públicos atualizam os consórcios tradicionais, as associações civis. De início, os consórcios públicos tiveram sua previsão jurídica enquadrada nos moldes dos convênios, sem atendimento às particularidades típicas do setor público: sujeição a mecanismos de controle externo mais rígidos, dotação orçamentária para a destinação dos recursos e publicização.

Apesar de um desenvolvimento significativo no seu regime, até a carta constitucional de 1988, os consórcios eram tidos como acordos de colaboração inseguros, sem garantia de permanência ou das obrigações assumidas. Com a redemocratização, a política nacional de saúde, que previu a constituição de consórcios para o fornecimento de serviços de saúde, propiciou o considerável aumento desse tipo de arranjo, o que impulsionou a demanda pelo aperfeiçoamento dessas experiências, ou seja, sua regulamentação. Ainda assim, note-se que até a Emenda Constitucional, anteriormente referida, os consórcios não tinham reconhecimento jurídico na Constituição de 1988. Mas foi só em 2003, durante o governo Lula, que o Executivo Federal demonstrou disposição em atender à crescente demanda pela regulamentação do artigo 241.

A questão dos consórcios públicos toca em um tema nevrálgico e atualíssimo da vida pública brasileira. Em virtude do fato de estabelecerem-se cooperações entre os entes que compõem a administração em seus três níveis – federal, estadual e municipal – a regulamentação dos consórcios públicos acompanhou o desenvolvimento das discussões e o aperfeiçoamento da questão federativa no Brasil. As relações de coope-

ração entre os entes políticos são capazes de potencializar a elaboração de ações transversais e, com isso, minimizar as assimetrias dos entes da federação, o que nem sempre é recebido por eles sem resistência. Não obstante, quem advoga em favor dos consórcios argumenta que eles são centrais para o fortalecimento da organização e da unidade da Federação. Superar uma noção compartimentalizada de federalismo depende da possibilidade de pensar as políticas públicas como componente de uma reforma de longo prazo, atendendo a demandas locais com vistas a fomentar o desenvolvimento estruturado de todo o país.

Agências executivas

Dizer que uma agência da Administração é agência executiva é o mesmo que qualificá-la como pessoa jurídica de Direito público que celebrou contrato de gestão com o objetivo de otimizar recursos, reduzir custos e aperfeiçoar a prestação de serviços.

Os instrumentos de regulação das agências executivas são os Decretos Federais nºs 2.487 e 2.488, ambos de 02 de fevereiro de 1998. De fato, eles tratam de autarquias e fundações, as quais são qualificadas como agências executivas que, em virtude dessa qualificação, passam a submeter-se a um regime jurídico especial. Vejamos o texto do art. 1º do Decreto 2.487/98:

Art. 1º: As autarquias e as fundações integrantes da Administração pública Federal poderão, observadas as diretrizes do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, ser qualificadas como agências executivas.

§ 1º A qualificação de autarquia ou fundação como agência executiva poderá ser conferida mediante iniciativa do Ministério supervisor, com anuência do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, que verificará o cumprimento, pela entidade candidata à qualificação, dos seguintes requisitos:

- a) ter celebrado contrato de gestão com o respectivo Ministério supervisor;
- b) ter plano estratégico de reestruturação e de desenvolvimento institucional, voltado para a melhoria da qualidade da gestão e para a redução de custos, já concluído ou em andamento.

O objetivo de qualificar autarquias e fundações como agências executivas é aumentar sua eficiência, através da ampliação de sua autonomia e, paralelamente, do aumento da responsabilidade de seus administradores.

Também essa figura administrativa se opera por contrato. Trata-se de um contrato de gestão, o qual deverá fixar as metas da entidade, estabelecendo os prazos de sua realização e os critérios de avaliação de seu desempenho, de acordo com o art. 37 da CRFB.

§ 8º A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre:

- I - o prazo de duração do contrato;
- II - os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes;
- III - a remuneração do pessoal.

Firmado o contrato, a qualificação de agência executiva será atribuída por decreto. Os já citados Decretos Federais nºs 2.487 e 2.488 de 1998 se referem apenas a agências executivas de âmbito federal. Os Estados e Municípios que desejarem adotar medidas semelhantes, deverão dispor suas próprias normas, sempre nos termos do artigo 37 da CRFB.

As agências executivas fazem parte da administração pública indireta. São pessoas jurídicas de Direito público e consideradas como autarquias especiais. Sua principal função é o controle de pessoas privadas incumbidas da prestação de serviços públicos, sob o regime de concessão ou permissão. Gozam de autonomia financeira e administrativa e podem celebrar contrato de gestão com o objetivo de reduzir custos, otimizar e aperfeiçoar a prestação de serviços públicos. Seu objetivo principal é a execução de atividades administrativas.

Para transformar uma autarquia ou fundação em uma agência executiva, elas devem apresentar planos estratégicos de reestruturação e de desenvolvimento institucional em andamento. E, por serem supervisionadas diretamente pelos ministérios, devem ter celebrado contrato de gestão com aquele que será seu supervisor.

Veja algumas características referentes às agências executivas:

- Definição: São uma qualificação atribuída a uma fundação ou autarquia através de decreto da Presidência da República.
- Disciplina legislativa: A transformação de fundações e autarquias em agências executivas dar-se-á por decreto do presidente da República.
- Finalidades: Otimizar recursos, reduzir custos e aperfeiçoar a prestação de serviços.
- Regime jurídico: Como toda matéria que trate de serviços públicos, o regime jurídico das agências executivas é o de Direito público.

Agências reguladoras

Uma agência reguladora é uma autarquia sob regime especial. Sua tarefa é encarregar-se do exercício do poder normativo, que lhe foi conferido pelo poder público, sobre as concessões e permissões de serviços públicos.

No Direito brasileiro, uma agência reguladora pode ser um órgão da Administração direta ou uma entidade da Administração indireta. Em se tratando de entidade da Administração indireta, a agência reguladora estará sujeita ao princípio da especialidade e será restrita à matéria que a lei determinar.

Há dois tipos de agência reguladora no Brasil:

1. as tipicamente dotadas da possibilidade de exercer o chamado poder de polícia. Por meio dele, a agência reguladora poderá impor limitações administrativas previstas em lei, fiscalização e repressão às instâncias administrativas responsáveis pela prestação de serviços públicos.
2. as agências que regulam e controlam as atividades que constituem objeto de concessão, permissão ou autorização de serviço público. São exemplos de agência reguladoras das atividades de concessionários, a Anatel, responsável por concessionários que exploram a prestação de serviços de telecomunicação; as diferentes agências que regulam a exploração de concessão de transporte público, como a Agetransp, de São Paulo e a Fetranspor, do Rio de Janeiro e a Aneel, que controla a prestação de energia elétrica pelas concessionárias que exploram a atividade.

Atualmente, existem dez agências reguladoras, implantadas entre dezembro de 1996 e setembro de 2001, mas nem todas realizam atividades de fiscalização.

A Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) promove o desenvolvimento das telecomunicações no país. Criada em 1997, a agência tem independência administrativa e financeira e não está subordinada a nenhum órgão de governo. A Anatel tem poderes de outorga, regulamentação e fiscalização, e deve adotar medidas necessárias para atender ao interesse do cidadão.

A Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) foi criada em 1998 para regular as atividades da indústria de petróleo e gás natural e dos biocombustíveis. Autarquia federal, vinculada ao Ministério de Minas e Energia (MME), a ANP estabelece regras, contrata profissionais e fiscaliza as atividades das indústrias reguladas.

A Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), autarquia criada em 1996, regula e fiscaliza a geração, a transmissão, a distribuição e a comercialização da energia elétrica. Vinculada ao Ministério de Minas e Energia (MME), também atende a reclamações de agentes e consumidores e media os conflitos de interesses entre os agentes do setor elétrico e entre estes e os consumidores.

Criada em 2000, a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) é vinculada ao Ministério da Saúde. Ela promove a defesa do interesse público na assistência suplementar à saúde, regula as operadoras setoriais, inclusive quanto às suas relações com prestadores e consumidores, e contribui para o desenvolvimento das ações de saúde no país.

A Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) foi criada em 1999, tem independência administrativa e autonomia financeira e é vinculada ao Ministério da Saúde. A agência protege a saúde da população ao realizar o controle sanitário da produção e da comercialização de produtos e serviços que devem passar por vigilância sanitária, fiscalizando, inclusive, os ambientes, os processos, os insumos e as tecnologias relacionados a esses produtos e serviços. A Anvisa também controla portos, aeroportos e fronteiras e trata de assuntos internacionais a respeito da vigilância sanitária.

Criada no ano 2000, a Agência Nacional de Águas (ANA) é vinculada ao Ministério do Meio Ambiente (MMA), mas tem autonomia administrativa e financeira. A agência implementa e coordena a gestão dos recursos hídricos no país e regula o acesso à água, sendo responsável por promover o uso sustentável desse recurso natural, a fim de beneficiar não só a geração atual mas também as futuras.

A Agência Nacional do Cinema (Ancine) é uma autarquia especial e, por isso, tem independência administrativa e financeira. Criada em 2001 e vinculada ao Ministério da Cultura (MinC), tem como objetivo principal o fomento à produção, à distribuição e à exibição de obras cinematográficas e videofonográficas. Além disso, regula e fiscaliza as indústrias que atuam nessas áreas.

Criada em 2001, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) é vinculada ao Ministério dos Transportes e tem autonomia financeira e administrativa. A agência implementa, em sua área de atuação, as políticas formuladas pelo ministério e pelo Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte (Conit). Além disso, regula, supervisiona e fiscaliza os serviços prestados no segmento de transportes aquaviários e a exploração da infraestrutura portuária e aquaviária exercida por terceiros.

A Agência Nacional dos Transportes Terrestres (ANTT) foi criada em 2001, é vinculada ao Ministério dos Transportes e tem independência administrativa e financeira. É responsável pela concessão de ferrovias, rodovias e transporte ferroviário relacionado à exploração da infraestrutura e pela permissão de transporte coletivo regular de passageiros por rodovias e ferrovias. Além disso, a ANTT é o órgão que autoriza o transporte de passageiros realizado por empresas de turismo sob o regime de fretamento, o transporte internacional de cargas, a exploração de terminais e o transporte multimodal (transporte integrado que usa diversos meios).

Criada em 2005 para substituir o Departamento Nacional de Aviação Civil, a Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) tem a função de regular e fiscalizar as atividades do setor. É responsabilidade da autarquia, vinculada à Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República, garantir segurança no transporte aéreo, qualidade dos serviços e respeito aos direitos do consumidor.



Se você quiser saber mais sobre esse assunto, visite os *sites*:

<http://www.brasil.gov.br/governo/2009/11/agencias-reguladoras>;

<http://www.procon.sp.gov.br/categoria.asp?id=430>.

Além de controlar a qualidade do serviço prestado, garantindo que a concessão cumpra sua razão de ser, as agências reguladoras também têm atribuições quando da concessão, autorização e permissão do serviço público. Trata-se, entretanto, de competências restritas. São elas:

- a realização de procedimento licitatório para a escolha do concessionário, permissionário ou autorizatário;
- a celebração do contrato de permissão ou de concessão ou a prática do ato unilateral de outorga da autorização;
- a definição do valor da tarifa e da sua revisão ou reajuste;
- o controle da execução dos serviços, mediante a aplicação de sanções;
- encampar, decretar a caducidade, intervir, fazer a rescisão amigável e a reversão de bens ao término da concessão;
- exercer o papel de ouvidor de denúncias e reclamações dos usuários, entre outras atribuições e prerrogativas que a lei outorga ao poder público na concessão, permissão e autorização.

Atividade 1

Atende aos Objetivos 1, 2 e 3

1. Localize os institutos da administração pública: consórcios públicos, agências executivas e agências reguladoras, no contexto das mudanças que conferiram novos contornos institucionais ao Estado após a crise do *Welfare State*.

2. Opere a distinção entre esses institutos e indique suas funções e finalidades.

3. Indique o instrumento jurídico-político responsável por introduzir essas figuras e comente uma das emendas constitucionais que compõem a reforma administrativa que se desenvolve há 20 anos e uma lei que regulamenta a CRFB.

Respostas Comentadas

1. Contingências políticas, como o paradigma de forma estatal adotado no Brasil, associadas a circunstâncias econômicas que, supostamente, impõem a noção de um Estado menos provedor e ingerente, resultaram em alterações sucessivas que, juntas, compõem a reforma da administração pública. Caberia ao Estado garantir negativamente, isto é, em repouso, a liberdade das iniciativas privadas, e positivamente, de forma ativa, como sempre, a ordem social.

Tais fatos têm rebatimento sobre a prestação de serviço público, que se torna disponível à iniciativa privada mediante concessão. Entretanto, em razão do fato de que operam segundo lógicas distintas, as concessões de exploração privada da prestação de serviços públicos precisam

ser controladas. Consórcios públicos, agências executivas e agências reguladoras foram criadas para isso.

2. Consórcios públicos são originários das experiências de consórcios do setor privado, que correspondiam à associação de empresas autônomas para a realização conjunta e temporária das mais diversas atividades da vida econômica do país. Eles atualizam os consórcios tradicionais, as associações civis. A regulamentação desses consórcios acompanhou o desenvolvimento de discussões e o aperfeiçoamento da questão federativa no Brasil. Quem advoga em favor dos consórcios argumenta que eles são centrais para o fortalecimento da organização e da unidade da Federação.

Uma agência da Administração é agência executiva quando está qualificada como pessoa jurídica de Direito público que celebrou contrato de gestão com o objetivo de otimizar recursos, reduzir custos e aperfeiçoar a prestação de serviços.

Agência reguladora é uma autarquia sob regime especial. Sua tarefa é encarregar-se do exercício do poder normativo, que lhe foi conferido pelo poder público, sobre as concessões e permissões de serviços públicos.

Há dois tipos de agência reguladora no Brasil: as tipicamente dotadas da possibilidade de exercer o chamado poder de polícia e as agências que regulam e controlam as atividades que constituem objeto de concessão, permissão ou autorização de serviço público.

3. A Constituição da República Federativa do Brasil teve seu art. 241 emendado para dar vida à possibilidade de conceder exploração de serviços públicos, bem como à cooperação entre os entes da Federação. Não obstante, com vistas a tornar realidade o prescrito pela Constituição Federal, foi promulgada legislação pertinente, visando à regulamentação da versão emendada do art. 241.

Art. 24/EC19/98: O art. 241 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.”

A Lei Federal nº 11.107/05 determina, para a constituição de um consórcio, a forma das várias fases que deverão ser integralmente seguidas e observadas, pelas quais o ato de constituição de um consórcio público é vinculado.

Os Decretos Federais nºs 2.487 e 2.488, ambos de 02 de fevereiro de 1998, referem-se a agências executivas de âmbito federal.

Resumo

Nesta aula, fomos introduzidos às figuras jurídicas responsáveis pela regulação das relações entre a administração pública e a iniciativa privada, sobretudo àquelas que resultam da concessão de serviços públicos.

Nas aulas anteriores, aprendemos que contingências políticas, como o paradigma de forma estatal adotado no Brasil, associadas a circunstâncias econômicas que, supostamente, impõem a noção de um Estado menos provedor e ingerente, resultaram em alterações sucessivas que, juntas, compõem a reforma da administração pública. O chamado Estado Providência foi substituído por uma versão cuja única face não omissiva é a policial ou a que dá suporte às atividades econômicas.

Os institutos que estudamos nesta aula procuram sanear de maneira aproximada os problemas impostos pelas transformações sofridas pelas relações entre Estado e sociedade. São eles os consórcios públicos, as agências executivas e as agências reguladoras.

Informações sobre próxima aula

Na próxima aula, trataremos da organização do Estado do ponto de vista da estrutura de suas forças repressivas, no contexto da discussão sobre segurança pública como um problema global.

Aula 7

Forças repressivas, Segurança Pública
e Estado brasileiro no contexto global

*Rogério Dutra dos Santos
Sergio Rodrigues Dias Filho*

Meta

Trabalhar noções sobre as forças repressivas organizadas no Estado brasileiro, sob uma ótica interdisciplinar que analisará as razões ocultas do comportamento estatal perante o crime e o criminoso, a partir dos reflexos do fenômeno da globalização econômica no âmbito da economia, da sociedade e da Segurança Pública.

Objetivos

Esperamos que, ao final desta aula, você seja capaz de:

1. reconhecer noções iniciais sobre as forças repressivas organizadas no Estado brasileiro: milícia, exército, guarda nacional e polícia;
2. confrontar as forças repressivas organizadas no Estado brasileiro com os impactos da globalização econômica e seus reflexos no âmbito da economia, da sociedade e da Segurança Pública.

Introdução

Nesta aula, você poderá unir os conteúdos das aulas anteriores com abordagens acerca das forças repressivas organizadas do Estado brasileiro. Inicialmente, serão trabalhadas as noções iniciais de *forças repressivas* e *Estado brasileiro* para, a seguir, aprofundarmos a análise sobre a milícia, o exército, a guarda nacional e a polícia. Em seguida, você conhecerá a estrutura normativa da Segurança Pública, presente no artigo 144 da Constituição da República de 1988, especialmente sobre a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal, a Polícia Ferroviária Federal, a Polícia Civil, a Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros Militares. Por fim, serão trabalhados os reflexos da globalização nas políticas de Segurança Pública e no comportamento do aparato repressivo do Estado brasileiro. Bons estudos!

Noção inicial de *forças repressivas* e *Estado brasileiro*

Antes de iniciar o estudo sobre as forças repressivas organizadas no Estado brasileiro (milícia, exército, guarda nacional e polícia), é importante esclarecer qual o sentido aqui atribuído às expressões *forças repressivas* e *Estado brasileiro*. Vamos a elas:

Forças Repressivas

Por *forças repressivas* deve-se entender um conjunto de ações realizadas por instituições do *Estado brasileiro* (milícia, exército, guarda nacional e polícia, por exemplo), com a finalidade de conter ou dificultar a ascensão de movimentos considerados inconvenientes, por irem de encontro aos interesses do Estado ou dos grupos políticos que integram os quadros do Estado.

Estado brasileiro

O que se pode depreender da palavra *Estado*? Bom, sem a intenção de realizar uma abordagem enciclopédica do termo, para esta aula são muito úteis as contribuições de Norberto Bobbio (2011, p. 67) ao afirmar que, historicamente, o termo *Estado* passou de um significado genérico de uma situação (status), para um sentido específico de “con-

dição de posse permanente e exclusiva de um território e de comando sobre os seus respectivos habitantes”.

As forças repressivas organizadas no Estado brasileiro: milícia, exército, guarda nacional e polícia

Esclarecida a noção inicial das expressões *forças repressivas* e *Estado brasileiro*, pode-se agora iniciar o estudo e a compreensão das forças repressivas organizadas no Estado brasileiro oitocentista, especificamente a milícia, o exército, a guarda nacional e a polícia. Inicialmente, o termo *milícia* diz respeito a uma organização composta por pessoas que não integram o grupamento militar de uma nação. A historiografia aponta a existência de regimentos de milícia em território brasileiro já no final do século XVIII. O professor e pesquisador Hendrik Kraay (2001, p. 133) descreve o conteúdo das cartas escritas por Luiz dos Santos Vilhena, segundo o qual a milícia era composta por comerciantes, caixeiros, artífices, vendedores e taberneiros. Entretanto, uma característica marcante das milícias urbanas deve ser destacada: a interseção de cor e classe era tão notória, que a classificação racial era mais importante que a ocupação originária, isto é, a organização da milícia refletia a estrutura trirracial da sociedade brasileira à época: pretos, pardos e brancos.

Nesse sentido, grande parte da população masculina livre foi incorporada às milícias (2001, p. 134), visto que era do interesse das monarquias ibéricas garantir o controle e o domínio sobre suas colônias. Assim, essas formavam com o Exército uma hierarquia de corporações militares: no ápice, estava o Exército (primeira linha ou tropas pagas); em seguida, encontrava-se a milícia (segunda linha), na qual se alistavam todos os homens adultos livres, com boa saúde, entre dezoito e quarenta anos que não serviam nas tropas pagas e, por fim, estavam as ordenanças, uma espécie de milícia da reserva da qual faziam parte todos os homens restantes.

Hendrik Kraay (2001, p. 136) aduz ainda que os oficiais da milícia expressavam os valores hierárquicos da sociedade colonial, ou seja, havia a expectativa de que os capitães, tenentes e alferes mantivessem uma vida honrada e com meios para se vestir com decência (haja vista o elevado custo dos uniformes). Para regulamentar o sistema de promoção, havia o respeito ao princípio da antiguidade que, com frequência, era violado em razão da necessidade de promover, ao mesmo tempo, homens com

alta capacidade financeira. Dentro desse contexto, Kraay (2001) relata que, em 1808, o comandante do Quarto Regimento recomendou a promoção de um tenente porque ele tinha “possibilidades e suficiência”, e não a de um mais antigo “por ser este oficial muito descuidado das suas obrigações, confuso e falto daquela percepção e viveza para o serviço”. Exemplos como esse eram tão rotineiros quanto a remoção de um oficial de seu posto devido ao empobrecimento.

Assim, acerca do sistema de promoção nas milícias, Hendrik Kraay conclui afirmando que o sucesso econômico era recompensado com a promoção, o que só reforçava a rígida hierarquia social dessa instituição. Dessa forma, a milícia representava não só um grupo armado cujas condições raciais eram especificamente delimitadas, mas também uma corporação na qual critérios econômicos e sociais – como a participação em redes de sociabilidade – eram fortemente considerados pela monarquia como critérios para a política de promoção.

Considerando que a milícia era parte do Exército (KRAAY, 2001, p. 136), a forma mais adequada para abordar a questão dele no Estado brasileiro oitocentista é a seguinte: apesar de haver registros históricos da efetiva existência do Exército na era colonial (tal qual a atuação contra as tentativas de colonização holandesa em 1550, 1610 e 1648, por exemplo), é após o ano de 1822 que esta instituição ganha maior relevância no cenário político e institucional brasileiro. O Exército imperial consistia no agrupamento de uma linha principal, composta pelos militares do exército, e de uma linha secundária, formada por milícias e ordenanças. Somente a linha principal reunia vinte e quatro mil homens disciplinados, treinados e equipados tão bem quanto os membros dos exércitos europeus (NABUCO, 1975, p. 463).



Naturalmente, a milícia colonial, apesar do nome, não tem qualquer relação histórica ou conceitual com os grupos que, contemporaneamente, tornaram-se conhecidos por essa denominação, especialmente aqueles cuja atuação se verifica em bairros da periferia da cidade do Rio de Janeiro. As milícias atuais são grupos

paramilitares, ou seja, situados à margem da organização oficial das forças militares ou de segurança pública, que se formam pela associação com agentes públicos, boa parte deles ligados a instituições de segurança pública, com o objetivo de garantir, por meio de um domínio violento sobre territórios, a realização de um vasto conjunto de práticas ilícitas.

Entretanto, o alto patamar alcançado pelo exército no reinado de Dom Pedro I foi desconstruído no momento em que os liberais conquistaram a supremacia com a abdicação do imperador. Nesse contexto, Joaquim Nabuco (1975, p. 59) descreveu que o objetivo dos liberais era dispersar o exército, por razões ideológicas, econômicas e, sobretudo, para eliminar qualquer possibilidade de retorno de Dom Pedro I ao Brasil. Nesse contexto, ao final do ano de 1831, foi criada a Guarda Nacional com a finalidade de somar forças ao que ainda restava do exército, com a função de defender o território brasileiro.

A Guarda Nacional, por sua vez, era uma instituição formada por civis e tinha a finalidade de substituir as milícias e as ordenanças. Isso porque, conforme ensina Hendrik Kraay (2001, p. 318), os liberais desejavam criar uma versão brasileira da *Garde Nationale*, com a incorporação de cidadãos virtuosos e de toda a nação, para atender aos interesses políticos dos grandes proprietários de terra. O alistamento junto à guarda nacional era realizado de forma local e obrigatório a todo cidadão que tinha direito ao voto nos municípios, o que contribuiu para uma diminuição ainda maior do Exército, cujo alistamento era facultativo, embora a ocupação das patentes inferiores recaísse violentamente sobre aqueles das classes mais baixas que não tinham posses ou não podiam contar com a proteção dos mais poderosos.

Nesse sentido, José Iran Ribeiro (2001, p. 45) afirma que os membros da Guarda Nacional eram recrutados entre cidadãos eleitores e seus filhos, desde que comprometidos com a manutenção da ordem política. Assim como os membros das milícias, esses indivíduos não exerciam profissionalmente a atividade militar, mas, depois de qualificados como guardas nacionais, passavam a fazer parte do serviço ordinário ou reserva da instituição. Em linhas gerais, essas são as principais características da Guarda Nacional.

A Polícia, por seu turno, tem sua formação inspirada na realidade de Portugal. Dois recortes temporais são importantes para os objetivos desta unidade: (a) de 1808 a 1871; (b) de 1988 até os dias atuais. O primeiro intervalo temporal é relevante porque foi marcado por uma radical modificação orgânica na Polícia, isto é, as atribuições policiais e judiciárias que estiveram acumuladas, no período de 1808 a 1827, foram descentralizadas com a promulgação do Código de Processo Criminal do Império (1832). Além das modificações administrativas na estrutura da Polícia (a criação de chefaturas de Polícia em 1841 e a definição das funções da Polícia administrativa e judiciária em 1842, por exemplo), cumpre destacar também que, em 1871, houve uma reforma no sistema adotado pela Lei nº 261, com a resultante separação definitiva entre Polícia e Judiciário e a criação do inquérito policial.

Para os objetivos deste estudo, importa especialmente a compreensão normativa da atual estrutura de Segurança Pública, delimitada na Constituição da República de 1988 (CRFB). A estratégia metodológica é simples: entender a estrutura jurídica das polícias, inseri-la em seu contexto social e econômico para, ao final, analisar sua relação com a sociedade.

Nos termos do artigo 144 da CRFB, tem-se que a Segurança Pública, além de ser um dever do Estado, constitui direito e responsabilidade de todos. Nesse sentido, ela deve ser exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio por meio dos seguintes órgãos:

1. Polícia Federal:

Principais funções: (a) apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei; (b) prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos, nas respectivas áreas de competência; (c) exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras; (d) exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.

2. Polícia Rodoviária Federal:

Principal função: patrulhar ostensivamente as rodovias federais.

3. Polícia Ferroviária Federal:

Principal função: patrulhar ostensivamente as ferrovias federais.

4. Polícias Cíveis:

Principais funções: exercer as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais (exceto as militares), ressalvada a competência da União.

5. Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares:

Principais funções: às Polícias Militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos Corpos de Bombeiros Militares incumbe a execução de atividades de defesa civil.



Conforme o previsto no parágrafo oitavo do artigo 144 da CRFB, os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

Passemos agora, antes de nos determos sobre os traços distintivos das forças repressivas no Estado atual, a uma reflexão sobre o cenário político-econômico mais amplo, marcado pelos influxos do que se convencionou chamar *globalização*, com seus correlatos ideológicos e suas influências sobre a organização das instituições públicas.

Atividade 1

Atende ao Objetivo 1

Cite as principais características das forças repressivas organizadas no Estado brasileiro: milícia, exército, guarda nacional e polícia.

Resposta Comentada

Espera-se que você descreva com suas próprias palavras as principais características das forças repressivas organizadas no Estado brasileiro, considerando os aspectos históricos, mas, sobretudo, enfatizando a atuação da polícia enquanto agência formal de criminalização secundária no sistema penal capitalista.

A globalização e os seus reflexos no âmbito da Segurança Pública

Em um cenário de esgotamento do Estado de bem-estar social (modelo de Estado já trabalhado em aulas anteriores), as concepções teóricas neoliberais ganharam força e foram aperfeiçoadas para a defesa de um modelo de Estado neoliberal que, por intermédio da globalização econômica, foi apresentado como a solução para o caos econômico que o mundo viveu a partir de meados da década de 1970. Registre-se que, inicialmente, é imprescindível apresentar a dimensão teórica (neoliberalismo) da globalização econômica para que, logo após, seja possível investigar as características gerais da globalização e, finalmente, os seus respectivos impactos na sociedade e nas políticas de Segurança Pública.

Desde logo, deve-se analisar que o termo *neoliberalismo* significa, conforme ensina Reginaldo Moraes (2001, p. 27), uma corrente de pensamento presente nas teorias desenvolvidas no início do século XX pelo austríaco Ludwig von Mises (1881-1973) e ampliadas pelo também austríaco Friedrich von Hayek que se tornou o principal expoente da causa neoliberal ao publicar a obra *O caminho da servidão* (1944).



Na obra *O caminho da servidão* (1944), Friedrich von Hayek defendeu os princípios neoliberais e combateu, principalmente, o Estado de bem-estar social (tido como destruidor da liberdade dos cidadãos e da competição criadora, fundamentos da prosperidade humana para Hayek) e os sindicatos que, para Hayek, prejudicavam as bases da acumulação privada por meio das reivindicações salariais, além de exigirem do Estado despesas sociais e investimentos que não possibilitavam retorno.



Enfatize-se o argumento dos neoliberais acerca do Estado de bem-estar social:

[...] buscando proteger o cidadão das desgraças da sorte, o Estado, aparentemente benfeitor, acaba, na verdade, produzindo um inferno de ineficácia e clientelismo, pesadamente pago pelo mesmo cidadão que, à primeira vista, procurava socorrer. É importante destacar este argumento em particular porque ele abre caminho para que os neoliberais ampliem e estendam a frente de batalha nas campanhas pela privatização: pregam a transferência, para a iniciativa privada, também das atividades sociais (educação, saúde, previdência etc.) tidas anteriormente como beneficiárias do desmonte do Estado-empresário (o Estado produtor de bens industriais, sobretudo). Tudo isso nos é apresentado como algo não apenas desejável, mas como algo finalmente acreditável, pela força dos próprios eventos econômicos, impondo-se mesmo com evidência, com a força de um ‘pensamento único’ (MORAES, 2001, p. 36).

Após apresentar os “defeitos” do Estado de bem-estar social, Moraes destaca que os neoliberais estabelecem limites para a atuação do Estado que deve transferir uma parcela das suas competências para as coletividades locais (construção escolar, formação profissional, serviços urbanos, saúde e assistência social, por exemplo) e deixar de ser a fonte única do direito e das regulamentações (deliberações sobre política econômica, monetária, cambial e tributária, por exemplo) ao conferir outra parcela de suas competências para organizações multilaterais, tais como o Grupo dos Sete (G-7), a Organização Mundial do Comércio (OMC), o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), geridas por governos e banqueiros provenientes dos países capitalistas centrais.

Isso posto, é possível depreender que a teoria neoliberal é largamente apresentada como a solução para a crise do Estado de bem-estar social ao se sustentar a necessidade de os Estados promoverem a liberalização (diminuição dos obstáculos comerciais de acesso aos mercados internacionais) e a desregulamentação (ausência ou enfraquecimento das normas que regulam economia) da economia. Pode-se dizer, então, que o discurso neoliberal é fundamentado em um tipo de abordagem e direção conferidas à globalização econômica que se estendem tanto aos países desenvolvidos quanto aos países em desenvolvimento, por intermédio de instrumentos de política externa executados originariamente por governos conservadores da Inglaterra (Margareth Thatcher) e dos Estados Unidos (Ronald Reagan), em finais da década de 1970 e meados da década de 1980 (GONÇALVES, 2003, p. 28).

Além disso, pode-se afirmar que tal fenômeno é caracterizado pela ocorrência de três processos simultâneos: aumento notável dos fluxos internacionais de bens, serviços e capital; acirramento da concorrência internacional e maior interdependência entre empresas e economias nacionais. Suas principais causas seriam de natureza política, tecnológica e, principalmente, sistêmica, haja vista que há momentos em que a capacidade de produção de bens e serviços pelos capitalistas é maior que a absorção do conjunto da economia, o que provoca a necessidade de as economias desenvolvidas expandirem seus mercados.

Diante dessa insuficiência, Reinaldo Gonçalves (2003, p. 26-28) aponta cinco “macrossaídas” adotadas pelos capitalistas para resolver o problema do capital excedente. A mais relevante delas para o assunto aqui abordado é a *terceira saída*, que diz respeito aos gastos militares e segundo a qual “o problema reside em manter a corrida armamentista ou em ‘encontrar’ um inimigo externo que viabilize a realização da produção bélica” (2003, p. 27).



A *terceira saída* está diretamente relacionada ao comportamento dos Estados em nível global no que diz respeito às políticas de Segurança Pública direcionadas para o combate seletivo às drogas e aos narcotraficantes (figuras criadas a partir de estereótipos muito bem delimitados que são atribuídos aos pequenos traficantes no cotidiano da repressão penal, conforme será abordado com mais propriedade na próxima aula).

Nesse contexto, portanto, de maior interdependência entre empresas e economias internacionais, o cenário global é o conjunto de Estados nacionais que se relacionam entre si e, partindo-se do pressuposto de que o Estado é uma instituição única que detém o monopólio da força física, da moeda e da edição de normas reguladoras, conclui-se que os Estados nacionais são, de fato, atores fundamentais da globalização econômica. Todavia, deve-se ressaltar que, apesar de o Estado nacional possuir o monopólio da força legítima e figurar como *locus* do poder político e militar, o fenômeno da globalização econômica transforma a empresa transnacional (sediada nos países centrais) no principal *locus* de acumulação e de poder econômico, tendo em vista que ela exerce o controle sobre ativos específicos, tais como o capital, a tecnologia e a capacidade gerencial, organizacional e mercadológica. Visto isso, insta esclarecer que os reais interesses que movem o processo de globalização econômica passam ao largo da pura e simples evolução tecnológica, do aumento da qualidade de vida da população ou da redução das desigualdades entre ricos e pobres, haja vista que empresas transnacionais e bancos sediados nos países de capitalismo avançado são, notadamente, os principais interessados no processo de globalização.

Podemos asseverar assim que a globalização econômica torna possível aos países desenvolvidos, por intermédio da exportação de bens, serviços e capital, a resolução do grave problema de insuficiência de demanda interna, visto que a exportação (que gera empregos nos países desenvolvidos) acompanhada da desregulamentação e a especial prote-

ção às empresas e aos bancos internacionais (que obtêm maiores oportunidades de acumulação, maior liberdade de atuação e maior poder de barganha nos países em desenvolvimento) estimulam o investimento externo que materializa a acumulação de capital. Por outro lado, Gonçalves afirma ainda que também há, nos países em desenvolvimento, grupos econômicos e sociais interessados nos rumos do processo de globalização econômica, especificamente as classes dirigentes nacionais, beneficiadas com as formas de proteção do fluxo econômico garantidas pela intervenção do Estado (por exemplo, o setor exportador, na medida em que os mercados são abertos, e grandes instituições financeiras). Essa intervenção vem acontecendo historicamente por meio de medidas e programas, como a manutenção de sobrevalorizadas taxas de câmbio ou a injeção de grande volume de dinheiro público para a reestruturação do sistema financeiro.



Um dos mais expressivos episódios de intervenção do Estado brasileiro no socorro a instituições financeiras – indicando o papel central dos aparatos estatais no equilíbrio da ordem capitalista – se deu em 1995, com a criação do chamado Proer (Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional). Instituído por medida provisória no primeiro ano do governo de Fernando Henrique Cardoso, o Proer repassou, em títulos da dívida pública, cerca de R\$ 38 bilhões a grandes instituições financeiras, ao longo dos cinco anos de sua duração, sob a justificativa da necessidade de fazer frente a uma crise sistêmica que afetaria a poupança nacional com a possível quebra dessas empresas. A sistematicidade das crises do capitalismo se apresentou em 2008, dessa vez nos Estados Unidos, onde o estouro de uma bolha resultante da especulação com os chamados *derivativos* atingiu o coração do sistema financeiro norte-americano. Na ocasião, a intervenção estatal promovida pelo governo George Bush Jr. foi justificada em razão da efetiva quebra de inúmeros bancos, dada pela impossibilidade de que seus clientes honrassem os múltiplos contratos de empréstimo que

havia sido contraídos no cenário de expansão (e especulação) imobiliária vigente à época. As medidas tomadas pelo governo estadunidense lembraram o Proer brasileiro e destinaram à reestruturação do sistema financeiro nacional algo em torno de US\$ 700 bilhões, advindos do Tesouro Nacional.



Nas palavras de Reinaldo Gonçalves (2003, p. 31):

[...] Por um lado, é verdade que o conjunto da sociedade beneficia-se com a importação de bens mais baratos provenientes do exterior (inclusive componentes da cesta básica). Por outro, é ainda mais verdadeiro que os principais beneficiários são os membros dos grupos sociais de renda mais alta. A “farra de importação” (bens e serviços de alto luxo) significa o desperdício de divisas estrangeiras escassas. Quando os fluxos internacionais de capitais são interrompidos e há uma crise cambial, os grupos sociais continuam mantendo seus privilégios de importação de bens e serviços. Entretanto, os grupos sociais desfavorecidos sofrem com a inflação, a recessão e a contração dos investimentos estatais em infraestrutura econômica e social. A liberalização e a desregulamentação dos fluxos internacionais de capitais permitem que a elite econômica dos países em desenvolvimento transfira renda e riqueza para o exterior. Ademais, frente à desestabilização macroeconômica, a elite econômica protege-se com transferências rápidas de investimentos de moeda nacional para moeda estrangeira e vice-versa. Os ganhos com operações especulativas tornam-se parte do cotidiano dessas elites.

Repassadas, dessa forma, algumas das características gerais da globalização econômica, serão investigados, adiante, os principais impac-

tos (econômicos e sociais) desse fenômeno no Brasil, com o objetivo de se verificarem os reflexos da globalização nas políticas de Segurança Pública e no comportamento do aparato repressivo do Estado.

Impactos da globalização econômica

Primeiramente, é importante esclarecer que não se quer, com essa abordagem, apresentar a globalização econômica a partir de uma visão maniqueísta, isto é, exibir o processo de globalização como algo ruim ou bom para a sociedade, mas sim realizar uma análise crítica de suas consequências para as áreas econômica, social e de Segurança Pública, a partir dos “ajustes” realizados sob as rédeas do neoliberalismo e do alto preço pago pelos países periféricos pelo tão sonhado “progresso”.

Impacto econômico

O fenômeno da globalização econômica provocou consequências marcantes na economia brasileira e, dentre elas, destaca-se o processo de desnacionalização ocorrido com grande intensidade a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC). Salienta-se que a desnacionalização significa o enfraquecimento de grande parte do empresariado nacional, tanto das empresas estatais quanto das empresas privadas nacionais, e acontece em meio a um movimento de concentração de capital em que é crescente a importância relativa dos grupos estrangeiros. Alguns poucos grupos econômicos nacionais (“barões da privatização”), porém, são capazes de obter recursos nos sistemas financeiros nacional e internacional por meio da associação com o capital estrangeiro ou através de empréstimos externos, aproveitando assim as oportunidades de investimentos resultantes da privatização. Os principais mecanismos promotores da desnacionalização são as fusões, as aquisições e as privatizações.



A compra da Companhia Vale do Rio Doce pelo grupo do empresário Benjamin Steinbruch, em 1997, seguiu o modelo de atuação do “barão da privatização”, e se tornou possível em razão da injeção de 1,2 bilhão de dólares do Nations Bank na operação.

Gonçalves (2006, p. 138-142) observa que, durante o governo FHC, houve um período de graves desequilíbrios e de fraco desempenho econômico e, aproveitando-se dessa situação, as empresas de capital estrangeiro adotaram as fusões e as aquisições (principalmente nos setores de construção, de serviços e na indústria) como estratégia de entrada, consolidação e expansão da sua posição no mercado. O autor evidencia que as empresas de capital estrangeiro envolveram-se em 59% das 508 operações de fusões e aquisições registradas no país durante o período 1993-97 e, para comprovar o processo de desnacionalização da economia brasileira, ressalta que houve uma tendência de crescimento das empresas de capital estrangeiro nessas operações, pois a participação de tais empresas cresceu de 48% em 1994 para 70% em 1997. Ademais, as operações entre empresas estrangeiras e empresas nacionais corresponderam a, no mínimo, metade das operações em cada setor e deve-se destacar que, na maior parte dessas operações, houve o controle de empresas nacionais por empresas de capital estrangeiro.

Esses e outros dados sinalizam que o fenômeno da globalização econômica no Brasil proporcionou, essencialmente a partir do governo FHC, um processo generalizado de desnacionalização que atingiu vários setores da economia brasileira em que muitas empresas privadas (grande porte) de capital nacional foram adquiridas por empresas de capital estrangeiro.

Apresenta-se, a seguir, uma tabela que demonstra a aquisição de grandes empresas brasileiras por grupos estrangeiros no período 1994-98:

Tabela 7.1: Empresas brasileiras adquiridas por empresas estrangeiras

Empresa	Comprador	País	Setor	Ano
Petroquímica União	Union Carbide	EUA	Petroquímico	1994
Celbrás	Rhodia	França	Têxtil	1994
Adria	Quaker Oats	EUA	Alimentos	1994
Continental 2001	Bosch/Siemens	Alemanha	Eletrodoméstico	1994
Bamerindus	HSBC	Reino Unido	Financeiro	1994
Petroquímica Bahia	Dow Chemical	EUA	Petroquímico	1995
Lacta	Philip Morris	EUA	Alimentos	1995
Tintas Coral	ICI	Reino Unido	Químico e petroquímico	1996
Metal Leve	Mahie/Cofap	Alemanha	Autopeças	1996
Kenko do Brasil	Kimberly-Clark	EUA	Higiene	1996
Bompreço	Royal Ahold	Holanda	Supermercado	1996
Dako	General Electric	EUA	Eletrodoméstico	1996
Lab. Carlo Erba	Searle	EUA	Químico e farmacêutico	1997
Banco G. do Comércio	Santander	Espanha	Bancos	1997
Arno	Seb	França	Eletrodoméstico	1997
Veja Engenharia Amb.	Sita	França	Serviços públicos	1997
Kibon	Unilever	Reino Unido Holanda	Alimentos	1997
Cofap	Magneti Marelli	Itália	Autopeças	1997
Gevisa Locomotivas	General Electric	EUA	Outros	1997
Agrocere	Monsanto (BR)	EUA	Alimentos	1997
Real	ABN Amro	Holanda	Financeiro	1998
Garantia	CréditSuisse	Suíça	Financeiro	1998
CST/Acesita	Usinor	França	Siderurgia	1998
Excel	Bilbao Vizcaya	Espanha	Financeiro	1998
Lojas Renner	J. C. Penney	EUA	Comércio varejista	1998

Fonte: GONÇALVES, 2006, p.143.

Depreende-se que, além das fusões e aquisições, as privatizações também exercem o papel de mecanismos que intensificam o processo de desnacionalização. O primeiro mandato do governo FHC foi marcado por uma expressiva quantidade de privatizações (empresas federais e estaduais) e de concessões.

Ademais, o capital estrangeiro também esteve presente nas privatizações e conseguiu entrar significativamente no setor de serviços do país: o fluxo bruto de investimentos externos diretos na economia brasileira foi de 21,2 bilhões de dólares, dos quais 7,9 bilhões (27% do total) correspondem ao ingresso por intermédio de privatização de empresas estatais, isto é, no período 1991-98, as empresas de capital estrangeiro foram responsáveis por 27,8% do total do capital obtido com as privatizações de empresas estatais brasileiras. Mais especificamente, no período 1995-98, as empresas de capital estrangeiro responderam por 42,1% do valor total acumulado das privatizações no Brasil. Além disso, tal participação no valor acumulado apresenta uma evidente tendência de crescimento: 1995 = 4,2%; 1996 = 20%; 1997 = 27,6%; e 1998 = 42,1% (somente em 1998, as empresas de capital estrangeiro ficaram com 59,3% da privatização). Interessante consignar que, no que se refere à origem do capital, os Estados Unidos se destacam por serem responsáveis por metade do capital estrangeiro orientado para a privatização (GONÇALVES, 2006).

Impacto social

O fenômeno da globalização econômica é caracterizado por uma reorganização estrutural, não apenas da área econômica, mas também dos campos político-criminais e sociais, em ambos os casos, sob a orientação doutrinária do neoliberalismo. Essa reorganização neoliberal, centrada na desregulamentação dos mercados, na abertura comercial e financeira, na privatização do setor público e na redução do Estado, é especialmente recomendada pelo Banco Mundial e aceita praticamente por todos os países como um novo projeto de reintegração social, que tem por objetivo substituir os parâmetros que entraram em crise a partir de meados da década de 1970. Ademais, o caráter desigual (transformação produtiva sem equidade) da tão sonhada “modernização” oferecida em troca dos ajustes neoliberais leva a uma distribuição não uniforme dos benefícios proporcionados pelo progresso técnico (desfrutados pelos países centrais) e dos custos sociais (assumidos pelas nações peri-

féricas) das políticas neoliberais de ajustes e de reestruturação e, por isso, “o caráter global da globalização neoliberal está dado pelo sentido comum de agravamento das desigualdades e de produção de exclusão” (SOARES, 2003, p. 21).

No tocante às consequências sociais do ajuste neoliberal, em especial na América Latina, Laura Soares (2003, p. 21-22) assegura que elas representam “desajustes sociais”, pois verificou que tal ajuste não apenas agravou as condições sociais, mas também provocou o surgimento de novas formas de exclusão social, isto é, não contribuiu para incluir os que estavam excluídos e ainda criou instrumentos para a exclusão daqueles que já estavam incluídos. Além disso, chama-se a atenção para o caráter estrutural desses ajustes, isto é, a profundidade das reformas é tão grande que é sobretudo difícil reverter as consequências causadas pelo alto grau de destruição das políticas de ajustes neoliberais.

Insta esclarecer que a natureza e a intensidade dos impactos sociais causados pelos ajustes são distintas e acontecem de acordo com a localização (central ou periférica) de cada país, o que significa que foram os países mais pobres os que mais sofreram os efeitos e que mais pagaram os preços do ajuste neoliberal. Nos países centrais, as desigualdades não apresentaram um caráter estrutural, mas houve apenas um aumento do surgimento de novas situações de pobreza (em especial devido ao desemprego e à precarização das condições de trabalho) enquanto nos países periféricos, onde já havia desigualdades estruturais e históricas, o abismo entre os mais ricos e os mais pobres aumentou ainda mais.



Acerca dos países periféricos, Soares (2003, p. 24-25) ressalta ainda que:

Esses países ficaram com o “pior dos mundos”, agravando suas situações de pobreza e extrema miséria, ao mesmo tempo em que se veem diante do processo contemporâneo de desfiliação daqueles que pertenciam ao circuito do mercado de trabalho, com algum grau de proteção social. Assim, o que a “modernidade” nos trouxe foi a superposição perversa de antigas situações

de desigualdade e miséria com uma “nova pobreza”, causada pelo aumento maciço e inusitado do desemprego e pela generalização de situações de precariedade e instabilidade no trabalho, aumentando o contingente daqueles que se tornaram “vulneráveis” do ponto de vista social pela redução e/ou ausência de mecanismos de proteção social. [...]

Segundo estudo recente da Cepal (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe) sobre o panorama social da América Latina e do Caribe,

percentuais crescentes da população declararam sentir-se submetidas a condições de risco, insegurança e sem defesa. Como causas, a Cepal aponta a evolução do mercado de trabalho; o recuo da ação do Estado; novas formas institucionais para o acesso aos serviços sociais e a deterioração das expressões tradicionais de organização social.

É importante destacar também os impactos do ajuste neoliberal sobre as políticas sociais que, na realidade, também são privatizadas e deixam de ser responsabilidade do Estado. No que tange à relação de trabalho, o neoliberalismo visa desmontar o sistema de proteção e de garantias vinculadas ao emprego, e desestabilizar a ordem do trabalho o que, evidentemente, provoca graves consequências que vão muito além das relações de trabalho e que abalam vários setores da vida social. Deve-se esclarecer que esse processo de desmonte e desestabilização acontece por intermédio das reformas que o neoliberalismo inclui no pacote de ajuste e, dentre elas, destaca-se a reforma trabalhista. Esta possui o objetivo principal de suprimir da legislação direitos conquistados historicamente pelos trabalhadores, deixando a critério da negociação entre patrões e empregados questões relativas a contrato de trabalho, salários e demissões, por exemplo. Assim, além da desregulamentação da ordem de trabalho, o neoliberalismo modifica a atuação do Estado na resolução dos problemas sociais: as políticas sociais são substituídas por programas de combate à pobreza com o objetivo de minimizar os efeitos do ajuste sobre os mais pobres ou mais frágeis.

Ademais, tais programas são caracterizados pela dependência de recursos externos (em grau variável, dependendo do país) para a sua execução, pelo caráter transitório que ocasiona o baixo impacto e reduzida efetividade, pela insuficiente abrangência das ações (são focadas nos grupos supostamente mais vulneráveis) e pela substituição de agentes públicos estatais por organizações comunitárias ou não governamentais (ou até mesmo na compra de serviços privados por intermédio de terceirização) sem nenhuma capacidade profissional e técnica para atuar no âmbito social e, dependendo da gravidade da situação, os resultados são muito reduzidos ou mesmo ineficazes.

Conclui-se, portanto, que a globalização econômica reproduz a privatização dos serviços sociais por exigência do ajuste neoliberal, uma vez que os bens sociais são “mercantilizados” e, submetidos “à mesma lógica privada de qualquer produção de ‘bens’ materiais e admitindo com tranquilidade o lucro” (SOARES, 2003, p. 32). Além disso, em razão do aumento exponencial da distância entre ricos e pobres, contribui-se para a proliferação da desigualdade social, com reflexos inclusive no âmbito da Segurança Pública e na atuação das instâncias repressivas do Estado. Isso porque a atuação dessas instituições tende a se pautar em um padrão seletivo na operação regular dos seus mecanismos de perseguição e punição, em especial no que diz respeito à criação e à aplicação da lei penal, que seria voltada preferencialmente à distinção de indivíduos “socialmente perigosos”.



Sobre a contraditória atuação das agências de repressão do Estado, é importante registrar as palavras de Roberto Kant de Lima. Segundo ele,

os agentes das instituições policiais e judiciais estudadas não se regulam nem pela lei, nem pelas normas internas explícitas que produzem, cujas motivações resultam muitas vezes de imposições externas à instituição, mas por rotinas implícitas de comportamento, transmitidas tradicionalmente e não explícitas para o observador casual. [...] Cria-se, dessa maneira, um suposto

abismo entre as regras escritas (sempre abstratas) e as práticas profissionais, que perpassa o próprio sistema de formação escolarizada dos policiais, confrontado com o saber prático reproduzido ‘na rua’, a ser frequentemente transposto pelas autoridades competentes, no caso de infrações ruidosas, a leis específicas, visando adaptar a conduta a ser punida a um certo padrão de comportamento usual, o que implica em rotinizar o erro para absolvê-lo (LIMA, 2013).

Os reflexos da globalização nas políticas de Segurança Pública e no comportamento do aparato repressivo do Estado

Feitas as considerações teóricas necessárias sobre o processo de globalização econômica, pode-se conceder à abordagem inicial um aspecto mais prático, isto é, que proporcione ao aluno as condições básicas para inserir-se no debate acerca das políticas de Segurança Pública adotadas no Brasil.

Desde logo, é importante registrar que, em que pese existirem diversas perspectivas teóricas que se propõem a oferecer a resposta mais adequada aos questionamentos inerentes ao estudo da Segurança Pública (que serão mais bem trabalhadas na próxima aula), as análises realizadas nesta oportunidade serão fundamentadas segundo a abordagem da Criminologia Crítica. Nesse sentido, inicialmente serão apresentados alguns dos elementos que constituem a base da teoria crítico-criminológica para, a seguir, em caráter prático-exemplificativo, realizarem-se considerações sobre os reflexos dos ideais globalizantes nas políticas de Segurança Pública e no comportamento do aparato repressivo do Estado, especificamente, com relação aos processos de imunização dos sujeitos ativos dos crimes contra o sistema financeiro e de criminalização dos movimentos sociais, dando enfoque à repressão aos movimentos organizados pelos trabalhadores rurais sem terra.

Isso posto, após essas explicações metodológicas iniciais e a partir da obra de Alessandro Baratta (2002), pode-se afirmar que a Criminologia Crítica é uma teoria dos sistemas punitivos (sociais repressivos) que recusa a abordagem científica realizada pela Criminologia Positivista (paradigma etiológico) porque, ao invés de estudar as causas da cri-

minalidade, o paradigma crítico-criminológico está fundamentado na investigação dos processos sociais punitivos à luz das “condições objetivas, estruturais e funcionais que originam, na sociedade capitalista, os fenômenos do desvio” (ANDRADE, 2003, p. 217). Segundo essa orientação teórica, o Direito penal é um instrumento excludente, marginalizante, seletivo e reprodutor das contraditórias relações sociais e valores impostos por um determinado grupo social (privilegiado econômica e politicamente) em um específico momento histórico. No tocante à seletividade, especificamente, Baratta afirma que os valores manifestados pelo sistema penal (e, portanto, pelas forças repressivas do Estado) refletem o universo moral característico da cultura “burguesa-individualista” (2002, p. 176), pois fornecem extrema proteção ao patrimônio privado e estão voltados para atingir condutas (formas de desvio) típicas dos grupos que estão à margem da sociedade.

Nesse sentido, a teoria crítico-criminológica é uma das vertentes do pensamento criminológico contemporâneo e aborda o fenômeno da criminalidade à luz de argumentos e concepções teóricas provenientes da teoria marxista sobre a sociedade, somadas a um extenso trabalho de observação empírica que objetiva uma revisão crítica da abordagem tradicional sobre a criminalidade, ou seja, da Criminologia Positivista (que utiliza o **discurso biopsicológico**).

Essa revisão crítica possui duas fases (deslocamentos) principais: inicialmente, há o deslocamento do enfoque que não mais está no autor, mas sim nas condições presentes na fonte dos fenômenos do desvio; em seguida, existe o deslocamento do interesse de conhecimento das causas do desvio criminal para o dos mecanismos por meio dos quais as definições de desvio e de criminalidade são instituídas e aplicadas, e os processos de criminalização são realizados. Em oposição ao enfoque biopsicológico, a Criminologia Crítica elabora um histórico da realidade comportamental do desvio e faz uma comparação com as relações de produção e de distribuição (por isso mesmo que as considerações sobre o processo de globalização econômica antecederam este ponto da aula).

É importante consignar que o salto qualitativo da Criminologia Crítica está, principalmente, na superação do paradigma biopsicológico, que era a tese basilar de uma ciência entendida como teoria dos motivos da criminalidade. Por consequência, as implicações ideológicas desse paradigma, isto é, o entendimento de que o desvio e a criminalidade compõem uma realidade anterior à reação institucional e social, também foram superadas.

Discurso biopsicológico

Conjunto de teorias, no que refere à Criminologia Positivista, alicerçadas na negação do livre arbítrio e nas características psicológicas e biológicas do indivíduo, que tornam possível a identificação de sinais antropológicos da criminalidade.

Nesse sentido, é relevante ponderar a afirmação de Baratta (2002, p. 161) segundo a qual:

na perspectiva da criminologia crítica, a criminalidade não é mais uma qualidade ontológica de determinados comportamentos e de determinados indivíduos, mas se revela, principalmente, como um status atribuído a determinados indivíduos, mediante uma dupla seleção: em primeiro lugar, a seleção dos bens protegidos penalmente e dos comportamentos ofensivos destes bens, descritos nos tipos penais; em segundo lugar, a seleção dos indivíduos estigmatizados entre todos que realizam infrações a normas penalmente sancionadas. A criminalidade é [...] um “bem negativo”, distribuído desigualmente conforme a hierarquia dos interesses fixada no sistema socioeconômico e conforme a desigualdade social entre os indivíduos.

Ademais, é necessário enfatizar que a Criminologia Crítica não considera o Direito penal apenas como um sistema normativo estático, mas sim como um sistema dinâmico detentor do mecanismo de criação das normas (criminalização primária), do mecanismo de aplicação das normas (criminalização secundária, que agrava ainda mais o caráter seletivo do Direito penal) e, por fim, do mecanismo que aplica as medidas de segurança ou que executa as penas. Dentro desse contexto, trata-se de “direito desigual por excelência”, que revela a oposição entre “a igualdade formal dos sujeitos de direito e a desigualdade substancial dos indivíduos, que, nesse caso, se manifesta em relação às chances de serem definidos e controlados como desviantes” (BARATTA 2002, p. 164).

Assim, a partir das contribuições da Criminologia Crítica, verifica-se que o sistema penal não protege de forma igual todos os cidadãos, pois a legislação penal não é igualitária para todos. No âmbito das indagações dessa disciplina, uma série de pesquisas empíricas sobre os processos de criminalização levou a resultados exatamente opostos ao discurso penal convencional, os quais podem ser sintetizados em três proposições que constituem a recusa do princípio da igualdade jurídica:

1. o direito penal não defende todos, somente os bens essenciais, nos quais todos os cidadãos estão igualmente interessados, e, quando pune as ofensas aos bens essenciais, o faz com intensidade desigual e de modo fragmentário;
2. a lei penal não é igual para todos, o status de criminoso é distribuído de modo desigual entre os indivíduos;

3. o grau efetivo de tutela e a distribuição do status de criminoso é independente do potencial de dano social das ações e da gravidade das infrações à lei, no sentido de que estas não constituem a variável principal da reação criminalizante e da sua intensidade.



Vale registrar ainda os argumentos de Baratta (2002, p. 165) sobre a ideologia do excludente Direito penal que encobre as profundas contradições sociais e que dirige o processo de criminalização a um determinado grupo social:

No que se refere à seleção dos bens protegidos e dos comportamentos lesivos, o “caráter fragmentário” do direito penal perde a ingênua justificação baseada sobre a natureza das coisas ou sobre a idoneidade técnica de certas matérias e não de outras, para ser objeto de controle penal. Essas justificativas são uma ideologia que cobre o fato de que o direito penal tende a privilegiar os interesses das classes dominantes e a imunizar do processo de criminalização comportamentos socialmente danosos típicos dos indivíduos a elas pertencentes e ligados funcionalmente à existência da acumulação capitalista, e tende a dirigir o processo de criminalização, principalmente, para formas de desvio típicas das classes subalternas. [...] Quando se dirigem a comportamentos típicos dos indivíduos pertencentes às classes subalternas e que contradizem as relações de produção e de distribuição capitalistas, eles formam uma rede muito fina, enquanto a rede é frequentemente muito larga quando os tipos legais têm por objeto a criminalidade econômica e outras formas de criminalidade típicas dos indivíduos pertencentes às classes no poder.

Dessa forma, conclui-se que os reflexos dos ideais globalizantes nas políticas de Segurança Pública e no comportamento do aparato repressivo do Estado podem ser sintetizados no procedimento da seletividade

de. Esta ocorre de várias formas (como se verá na próxima aula), mas em caráter prático-exemplificativo é possível identificar o aspecto seletivo da atuação das forças repressivas do Estado perante os processos de imunização dos agentes dos crimes contra o sistema financeiro e de criminalização dos movimentos sociais.

Inicialmente, com relação ao processo de imunização, pode-se fazer referência ao estudo de Ela Wiecko Volkmer de Castilho (2002, p. 63) no qual a autora afirma que o conjunto de normas penais sancionadoras das condutas que violam a ordem econômica promete restabelecer o mito do Direito penal igual e justo, tendo em vista que os tipos penais se dirigem a autores necessariamente situados em camadas da sociedade que exercem o poder econômico. Todavia, citando os resultados da pesquisa empírica denominada *O controle penal nos crimes contra o sistema financeiro nacional* – que analisou o período de julho de 1986 a julho de 1995, detendo-se aos fatos definidos como crime na Lei nº 7.492/1986 – a autora reafirma a hipótese crítico-criminológica de que o Direito penal é desigual na sua formulação e na sua aplicação.

Nesse contexto, Castilho (2002, p. 64) chama a atenção para o fato de que, por imperativo legal, as instituições financeiras são objeto de fiscalização pelo Banco Central do Brasil, que possui a responsabilidade de comunicar as infrações ao Ministério Público Federal que, por sua vez e em regra, requisita a apuração à Polícia Federal para, em seguida, ajuizar a ação penal junto à Justiça Federal.

Sem alongar as considerações acerca dos requisitos procedimentais da lei, é importante salientar alguns pontos destacados pela autora, que ajudam a explicar o mecanismo de seletividade que atua, nesse caso, favorecendo a imunização dos agentes (CASTILHO, 2002, p. 68-70):

- No âmbito penal, a complexidade técnica de muitas condutas dos criminosos de colarinho branco, aliada à ambiguidade da lei em relação a elas, distingue-as da criminalidade que constitui o foco dos esforços da justiça penal.
- As causas da impunidade não se circunscrevem a problemas de detecção, mas situam-se na própria definição das condutas típicas e no problema de demonstrar o dolo (a intenção) em transações comerciais complexas, que frequentemente permitem criativas interpretações da lei por parte de empregados, advogados e gerentes das empresas.
- Nas grandes empresas, não só a prova da infração perde visibilidade na complexidade ordinária das práticas comerciais convencionais,

mas também a responsabilidade individual é difícil de comprovar, por isso, quando empresas são responsabilizadas por infrações, frequentemente, funcionários não o são. Quando são apontados os funcionários, majoritariamente são aqueles dos níveis médios de gerência e não os dirigentes máximos, os quais não se costuma admitir que tenham o conhecimento da infração e a vontade de violar a legislação.

- São diferentes os cuidados dispensados pelos juízes no exame da culpabilidade dos réus do colarinho branco em relação ao que ocorre nos processos de réus de crimes convencionais, pois a avaliação moral das condutas repercute no julgamento sobre o caráter moral dos réus e, portanto, tende a favorecer os agentes da criminalidade econômica.
- Por todas essas razões, as empresas, especialmente as maiores, desfrutam de um relacionamento privilegiado com o sistema penal, ou seja, ao mesmo tempo em que possuem mais oportunidades de influenciar a interpretação do comando das leis, estão mais imunes à sanção oriunda das forças repressivas do Estado.



Para conhecer a íntegra da análise feita por Ela WieckoVolkmer de Castilho sobre a lei que define os crimes contra o sistema financeiro nacional e sobre sua aplicação efetiva, vale consultar *O controle penal nos crimes contra o sistema financeiro nacional: Lei número 7.492, de 16 de junho de 1986*.

Dentro desse contexto, em continuidade ao exame dos reflexos dos ideais globalizantes nas políticas de Segurança Pública e no comportamento do aparato repressivo do Estado, outra expressiva manifestação da seletividade do sistema penal é o processo de criminalização dos movimentos sociais, cujo recorte metodológico será, nesta oportunidade, circunscrito à repressão aos movimentos organizados pelos trabalhadores rurais sem terra. Para ilustrar essa temática, vale recorrer ao estudo conjunto realizado por Camila Cardoso de Mello Prando e Felipe Car-

doso de Mello Prando (2002, p. 151) na ocasião em que analisaram os seguintes elementos que compõem o processo de criminalização:

1. a despolitização dos conflitos;
2. a construção dos estigmas;
3. o funcionamento ilegal das agências do sistema penal e sua seletividade.

Inicialmente, os autores (PRANDO; PRANDO, 2002, p. 155-159) afirmam que o estereótipo de criminoso construído pelas agências de repressão estatal (criminalização primária e secundária, por exemplo) muito se aproxima com o homem da periferia rural que não possui acesso à terra. Nesse sentido, a atuação dos órgãos de repressão estatal que incide sobre os agentes de condutas ilícitas contra o patrimônio no ambiente urbano também alcança os indivíduos que possuem o mesmo perfil (físico e social) no âmbito rural. Segundo o referido estudo, é possível observar que, nos conflitos agrários, as agências estatais, na efetivação do processo de criminalização, obstaculizam o exercício do direito de manifestação, encobrem a ação de grupos armados e paramilitares, praticam tortura e fabricam depoimentos, conforme se depreende do relatado pelos autores nas páginas 156-160.



O seguinte relato consta de matéria documentada, trabalhada pelos autores citados:

E.P.S.C., 16 anos, desmentiu ontem em Cascavel acusações feitas por seus pais, J.S., 61 anos, e M.S., 50, de que ocorreram crimes como estupro de menores, tortura, cárcere privado e existência de armamento pesado no acampamento da área denominada Bacia, no município de Quedas do Iguaçu (165 km de Cascavel). É o maior acampamento do Estado, com 1,2 mil famílias. [...] Segundo ela, o depoimento foi redigido pelo próprio delegado, I.B.N. [...] E.P.S.C. contou que estava assustada porque nunca havia ido a uma delegacia e apenas concordava com o que o delegado dizia. Ela afirma que assinou o termo de declaração sem lê-lo. [...] C.T.L., 19 anos, um dos coordenadores de acampamento [...], ficou preso por 23 dias em função das declarações de J.S.

e M.S. As acusações motivaram 22 mandados de prisão contra integrantes do acampamento, dois deles cumpridos. Os pedidos de prisão feitos pelo delegado se basearam na Lei de Segurança Nacional. [...] Além de E.P.S.C., outras três menores que haviam morado com os pais no acampamento estiveram na delegacia de Quedas do Iguaçu, confirmando as acusações. Nenhuma delas se disse vítima de violência. As três revelaram que M.S. havia oferecido R\$ 10,00 a cada uma para fazer as acusações. [...] E.P.S.C. afirmou que a mãe dela ‘ajudou a armar tudo’. Segundo ela, M.S. sabia o dia em que a filha sairia do acampamento para fazer os exames médicos na cidade. ‘Ela avisou a Polícia e, quando passei na casa dela, sem encontrá-la, apareceu um policial que levou-me à delegacia’, relatou E.P.S.C. (PRANDO; PRANDO, 2002, p. 158-159 *apud* PERGARO, Paulo. *Denúncia contra MST é desmentida*. Folha do Paraná, Londrina, 01 set. 2000. Caderno Folha da Cidade, p. 1).

Nesse sentido, os autores descrevem que a análise dos conflitos agrários demonstra a existência de uma identificação dos indivíduos que são selecionados pelos órgãos de repressão estatal com aqueles das classes populares, visto que a relação que existe entre a criminalização e as classes sociais é funcional e demonstra a estreita relação existente entre o sistema penal e as relações de produção, propriedade e poder (proteção máxima da propriedade e do poder que dela decorre).

Nas palavras dos autores:

Muitas vezes a exigência da repressão eficiente traz um ‘aperfeiçoamento’ dos processos de criminalização. Nos conflitos agrários do Estado do Paraná, as ações da Polícia Militar, através dos grupos especiais treinados por entidades norte-americanas [sic] para essas situações, buscam selecionar entre os selecionados. É possível a identificação de um modo padrão de operação nas reintegrações de posse: pela madrugada, policiais sem identificação e encapuzados, ausência dos oficiais de justiça, isolamento do local, separação dos homens e das mulheres e crianças, e posterior identificação dentre os homens daqueles que possuem alguma liderança junto ao MST. A identificação é possibilitada por policiais P2 (polícia secreta da Polícia Militar) infiltrados e também pelo fato de serem, desde 1997, todas as ações contra os trabalhadores sem-terra filmadas e documentadas, além de serem utilizadas escutas telefônicas (2002, p. 162).

Conclui-se, por fim, que o processo de criminalização dos movimentos sociais é constituído por um elemento despolitizador do conflito, na medida em que ações políticas são convertidas em casos de polícia que devem ser tratados com repressão por parte dos órgãos do Estado. Dentro desse contexto de repressão, as ações do Estado são legitimadas pela construção e reprodução midiática do estigma de criminosos a que são submetidos os integrantes desses movimentos, aumentando-se a vulnerabilidade desses sujeitos ao sistema penal.

Conclusão

Após as considerações apresentadas até o momento, pode-se chegar à conclusão de que as forças repressivas organizadas no Estado brasileiro possuem um modo de agir muito bem delimitado, especialmente importante para a consolidação de desigualdades criadas ou amplificadas pelos respectivos contextos históricos, políticos, econômicos e sociais. Nesses termos, é importante salientar que é indissociável em uma sociedade capitalista a relação entre a economia e a Segurança Pública. Isso porque o fenômeno da globalização econômica agravou o processo de transformação das pessoas em mercadorias, na medida em que são deslocadas da condição de sujeitos possuidores de direitos para a situação de objetos submissos às regras de mercado e de acumulação de riqueza.

Além disso, conforme já salientado, o aumento significativo da distância entre ricos e pobres contribui para a expansão da desigualdade social, com reflexos objetivos no âmbito da Segurança Pública e da atuação das instâncias de controle social. Salienta-se que a repressão do Estado é seletiva: vigora uma seletividade penal no funcionamento regular das instituições punitivas, em especial no que diz respeito à criação e à aplicação da lei penal. O instrumental teórico necessário para aprofundar a compreensão dos processos de criminalização está presente na abordagem realizada pela Criminologia Crítica, tema que será trabalhado com mais detalhes na próxima aula.

Atividade Final

Atende ao Objetivo 2

Sabemos que o fenômeno da globalização econômica é caracterizado por uma reorganização estrutural não apenas da área econômica, mas também dos campos político-criminais e sociais, em ambos os casos sob a orientação doutrinária do neoliberalismo. Nesse sentido, relacione criticamente o processo de ampliação da distância entre ricos e pobres (desigualdade social) intensificado no Brasil na década de 1990 com o caráter seletivo da repressão do Estado.

Resposta Comentada

Espera-se que você discorra sobre o processo de desnacionalização e as políticas de ajustes neoliberais que não apenas agravaram a desigualdade social, mas também provocaram o surgimento de novas formas de exclusão social, isto é, não contribuiu para incluir os que estavam excluídos e ainda criou instrumentos para a exclusão daqueles que já estavam incluídos. Dessa forma, é importante que você fundamente esta análise com base na política de criminalização da pobreza que orienta a prática do sistema penal capitalista: a ampliação da pobreza significa o aumento diretamente proporcional da clientela preferida das forças repressivas organizadas no Estado brasileiro.

Resumo

A seguir, uma síntese dos principais conceitos apresentados na aula:

- Forças repressivas: conjunto de ações realizadas por instituições do Estado brasileiro (milícia, exército, guarda nacional e polícia, por exemplo), com a finalidade de conter ou dificultar a ascensão de movimentos considerados inconvenientes, por irem de encontro aos interesses do Estado ou dos grupos políticos que integram os quadros do Estado.
- Estado brasileiro: segundo Norberto Bobbio (2011, p. 67), o termo *Estado* passou historicamente de um significado genérico de uma situação (status), para um sentido específico de “condição de posse permanente e exclusiva de um território e de comando sobre os seus respectivos habitantes”.
- Milícia: diz respeito a uma organização composta por pessoas que não integram o grupamento militar de uma nação.
- Exército: conjunto de militares a serviço do Estado, com atuação majoritária no âmbito terrestre. No caso do Exército Imperial, consistia no agrupamento de uma linha principal, composta pelos militares do exército, e de uma linha secundária, formada por milícias e ordenanças.
- Guarda Nacional: instituição formada por civis com a finalidade de substituir as milícias e as ordenanças.
- Globalização e Segurança Pública: o fenômeno da globalização econômica agravou o processo de transformação das pessoas em mercadorias, na medida em que são deslocadas da condição de sujeitos possuidores de direitos para a situação de objetos submissos às regras de mercado e de acumulação de riqueza. Ademais, o aumento significativo da distância entre ricos e pobres contribui para a expansão da desigualdade social, com reflexos objetivos no âmbito da Segurança Pública e da atuação seletiva das instâncias de controle social: vigora uma seletividade penal no funcionamento regular das instituições punitivas, em especial no que diz respeito à criação e à aplicação da lei penal.

Aula 8

Discursos criminológicos
e controle social no Brasil

*Rogério Dutra dos Santos
Sergio Rodrigues Dias Filho*

Meta

Oferecer ao aluno o instrumental teórico criminológico necessário para que ele possa, ao final do curso, compreender e refletir de maneira crítica sobre a Segurança Pública.

Objetivos

Esperamos que, ao final desta aula, você seja capaz de:

1. reconhecer os fundamentos teóricos basilares da Criminologia Positivista e da Criminologia Crítica;
2. relacionar esse arcabouço teórico com os principais discursos da atualidade acerca da Segurança Pública e do sistema penal.

Introdução

Na aula anterior, você estudou os reflexos da globalização nas políticas de Segurança Pública e no comportamento do aparato repressivo do Estado brasileiro. Agora você compreenderá como, de fato, funciona o sistema penal e a Segurança Pública no Brasil. Para tanto, serão trabalhados os marcos teóricos das principais escolas criminológicas e a sua relação prática com as políticas de Segurança Pública implementadas em nossos dias. Bons estudos!

Controle social no Brasil e discursos criminológicos

A Criminologia Positivista: quais são as causas da criminalidade?

Alessandro Baratta utiliza a expressão *paradigma etiológico* (2002, p. 161) para definir o paradigma basilar da Criminologia Positivista enquanto uma ciência que busca descobrir, essencialmente, as causas científicas da criminalidade (causas psicológicas, psiquiátricas e biológicas, por exemplo). Esse paradigma pressupõe que a abordagem sobre a criminalidade possui um enfoque biopsicológico, ou seja, o entendimento de que o desvio e a criminalidade são qualidades ontológicas de certos comportamentos e indivíduos. Além disso, Baratta (2002, p. 29-30) afirma que a escola positivista busca explicar o fenômeno da criminalidade por intermédio de teorias alicerçadas na negação do livre arbítrio e nas características (psicológicas e biológicas) que tornam possível a identificação de “sinais” antropológicos da criminalidade e, por consequência, a distinção dos sujeitos “criminosos” dos “normais”, com o objetivo de, essencialmente, criar e aplicar medidas (políticas criminais, por exemplo) de intervenção no sujeito criminoso para conter e remover da sociedade os elementos (e os indivíduos) que suscitam o fenômeno da criminalidade.



Cesare Lombroso (1836-1909) apresentou, em sua obra *L'Uomo dellinquente* (1876), que o delito é um fenômeno necessário, como o nascimento, a morte e a concepção, delimitado por fatores biológicos e, principalmente, hereditários.



Pesquisas com base na Criminologia Positivista não ficaram no passado. Veja um trecho da reportagem de Patrícia Cohen para a seção de Ciência e Tecnologia, fruto de uma parceria entre os jornais Folha de São Paulo e The New York Times:

A história maculada do uso da biologia para explicar o comportamento criminoso levou criminologistas a rejeitar ou ignorar a genética ou a se concentrar sobre as causas sociais. Mas, agora que o genoma humano foi sequenciado, eles estão voltando ao tema. Um grupo pequeno de especialistas explora como os genes podem elevar o risco de se cometer um crime e a possibilidade de tal característica ser herdada. “Hoje, as teorias modernas mais convincentes sobre o crime e a violência entrelaçam temas sociais e biológicos”, disse Terrie E. Moffitt, especialista comportamental da Universidade Duke, em Durham, na Carolina do Norte. Pesquisadores estimam que pelo menos cem estudos tenham demonstrado que os genes exercem um papel na criminalidade. “Avanços metodológicos muito bons levaram a uma ampla gama de estudos genéticos”, disse John H. Laub, diretor do Instituto Nacional de Justiça, que, em junho, recebeu o Prêmio Estocolmo de Criminologia. Mas ele ressalta que os genes são regidos pelo ambiente, que pode amortecer ou agravar impulsos violentos. O assunto suscita questões éticas e políticas espinhosas. Deve uma predisposição genética influir sobre a sentença de criminosos?

Exames genéticos poderiam ser usados para adaptar programas de reabilitação a criminosos individuais? Deveriam ser identificados os adultos ou as crianças que tivessem marcadores biológicos de violência? Os profissionais desse campo concordam que não existe “gene do crime”. O que a maioria dos pesquisadores está procurando são características herdadas que sejam ligadas à agressividade e a comportamentos antissociais, que, por sua vez, podem levar à criminalidade violenta. Steven Pinker, professor de psicologia na Universidade Harvard cujo livro a ser lançado em breve *The Better Angels of Our Nature* (os anjos melhores de nossa natureza) argumenta que os humanos vêm se tornando menos violentos, sugere que a maneira correta de pensar a genética e a criminalidade é começar pela natureza humana e, então, analisar o que leva o gatilho de uma característica particular a ser ligado ou desligado. “Não se trata de afirmar de que modo John e Bill diferem, mas de afirmar algo sobre como todos os homens são iguais”, disse ele. Compreender a genética da violência “pode nos revelar qual aspecto da violência deveríamos analisar”.

Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/newyorktimes/ny0407201113.htm>. Acesso em: 04 mar. 2014.

A Criminologia Crítica: como realmente funciona o sistema penal?

A Criminologia Crítica é uma teoria materialista histórico-dialética dos sistemas repressivos que recusa a abordagem científica realizada pela Criminologia Positivista (paradigma etiológico) porque, em vez de estudar as causas da criminalidade, o paradigma crítico-criminológico está fundamentado na investigação dos processos sociais punitivos à luz das “condições objetivas, estruturais e funcionais que originam, na sociedade capitalista, os fenômenos do desvio” (ANDRADE, 2003, p. 217).

Ademais, é importante enfatizar que a Criminologia Crítica recebeu as contribuições da teoria do Labeling Approach. Mas o que é o Labeling Approach?

O Labeling Approach

Trata-se de uma abordagem teórica segundo a qual o fenômeno da criminalidade é estudado sob uma ótica totalmente distinta da abordagem tradicional defendida pela Criminologia Positivista: há uma mudança radical na interpretação do crime, isto é, em vez de fundamentar-se no paradigma etiológico e na concepção de que a criminalidade é uma qualidade ontológica, o Labeling apresenta a criminalidade como uma construção social em que agências formais e informais etiquetam seletivamente determinados indivíduos como criminosos. Assim, orientado pelo paradigma da reação social, o Labeling Approach busca compreender a criminalidade por meio do estudo da atuação prática do sistema penal, desde a edição das normas penais, processual-penais e de execução penal, até a aplicação pelas instâncias oficiais (polícias, magistratura e instituições de execução penal, por exemplo), isto é, por intermédio da investigação da reação do sistema penal e de suas instituições de controle social do fenômeno da criminalidade.

Finalmente, dentre outros subsídios teóricos, o Labeling Approach também analisa o discurso utilizado na sentença penal, o que torna possível o estudo dos códigos (tecnológico e ideológico, que serão explicados adiante) existentes no momento da aplicação da legislação. Todavia, é necessário evidenciar que a teoria do Labeling Approach também possui limites, principalmente pelo fato de analisar prioritariamente os processos de criminalização em si.

Sem perquirir seus condicionantes estruturais, a interpretação pluralista acaba por reduzir-se a uma interpretação “atomista” da sociedade, vista como um conjunto de pequenos grupos, cujas relações não remetem nunca às relações mais gerais de classe, isto é, a uma desigual distribuição das oportunidades sociais (PAVARI-
NI *apud* ANDRADE, 2003, p. 215).

Por isso, conforme ensina Vera Regina Pereira de Andrade (2003, p. 214-218), a Criminologia Crítica ampliou seu estudo para além da abordagem do paradigma da reação social ao aperfeiçoar a deficitária leitura do Labeling sobre a dimensão de poder “numa perspectiva materialista cujo nível de abstração macrossociológica alça as relações de poder e propriedade em que se estrutura conflitivamente a sociedade capitalista” (ANDRADE, 2003, p. 214). Em suma, a abordagem crítico-

-criminológica se propõe a analisar os motivos pelos quais, em uma determinada sociedade, define-se alguma conduta como criminosa, quem de fato é punido, por que é punido e qual a relação entre esses que recebem o estereótipo de criminosos e as estruturas de poder que existem no âmbito da sociedade.

Isso posto, a Criminologia Crítica nos conduz, principalmente, às seguintes conclusões:

- a) vigora uma seletividade penal no funcionamento regular das instituições punitivas, em especial no que diz respeito à criação e à aplicação da lei penal (a legislação penal, processual penal e a lei de execuções penais não funcionam para todos de forma igualitária, ou seja, ela é criada e aplicada de maneira seletiva a determinados indivíduos “socialmente perigosos”);
- b) a seletividade acontece de maneira classista, ou seja, há uma luta de classes na sociedade e apenas uma delas que, por cometer certas condutas criminosas que obstaculizam a circulação e a reprodução do capital, é selecionada por esse sistema punitivo e etiquetada como criminosa e reprimida, sobretudo, com penas privativas de liberdade.

A pena privativa de liberdade

Dentro desse contexto, Claudio Guimarães demonstrou, em sua tese de doutoramento, que a pena privativa de liberdade é utilizada como um instrumento que intensifica as desigualdades sociais com o objetivo principal de manter e aperfeiçoar o sistema econômico que a criou: o capitalismo. Por isso, o funcionamento concreto da pena privativa de liberdade é, e sempre foi, totalmente distinto das funções declaradas anunciadas nos discursos político-criminais, isto é, prega-se que a pena privativa de liberdade possui os objetivos de:

- a) retribuir ao “criminoso” o mal que ele causou à sociedade e à manutenção da ordem jurídica;
- b) intimidar e desestimular, por meio da gravidade das sanções e das execuções penais, os demais cidadãos a cometerem práticas delitivas;
- c) ressocializar e reinserir o condenado na sociedade. Todavia, a pena privativa de liberdade é, na realidade, um instrumento de controle social totalmente ultrapassado e incompatível com os fundamentos de um Estado Democrático de Direito.

Assim, Claudio Guimarães conclui que, ao apresentar o cárcere como o meio que resolverá conflitos e restabelecer a paz social, tem-se o escopo único de esconder as reais finalidades propostas pela ideologia (capitalista) dominante. Por meio da coerção penal, busca-se a manutenção de uma estrutura social injusta e desigual que concentra os privilégios e o poder nas mãos de uma minoria elitista e, concomitantemente, propaga-se a ideologia do terrorismo penal (principalmente por intermédio da mídia) para que seja inflamado no seio social o desejo de vingança e aumento das punições para aqueles considerados criminosos pelas instâncias oficiais do sistema penal. Logo, cria-se um círculo vicioso em que o cárcere aperfeiçoa e aprofunda a desigualdade social, e esta, por sua vez, promove o aumento das condutas reputadas como delituosas que incidem sobre a sociedade que, cada vez com mais intensidade, clama pelo aumento do rigor punitivo.

Verifica-se, portanto, que o sistema penal direciona a reprovação e a seleção criminalizante para as classes mais vulneráveis. Entretanto, para que seja possível um entendimento mais apropriado acerca da vulnerabilidade das classes subalternas, faz-se necessário discorrer com mais profundidade sobre o discurso e o concreto funcionamento do sistema penal.

O sistema penal

liberalismo

Doutrina caracterizada pela economia de mercado (fator econômico) e pelo Estado mínimo (fator político), isto é, o Estado interferindo o mínimo possível nas relações entre particulares (BOBBIO, 1986, p. 114)

ideologia

Utiliza-se o termo ideologia não como um conjunto de ideais norteadores da prática, mas sim como um elemento ocultador que legitima determinadas instituições ao conferir a elas funções distintas das exercidas de fato (NEPOMOCENO, 2004, p. 44).

Foi projetado durante os séculos XVIII e XIX, tendo por base os ideais do **liberalismo**, baseado principalmente no princípio da legalidade e na **ideologia** da defesa social, cujo fundamento está em uma visão maniqueísta dos fenômenos sociais, divididos entre o bem (sociedade) e o mal (criminoso). Igualmente, o sistema é alicerçado na seletividade, o que possibilita a imunização dos grupos sociais que possuem influência política, econômica e cultural, enquanto a minoria “socialmente perigosa” é selecionada pelo poder de repressão do sistema penal. Corroborando com esse raciocínio, Alessandro Baratta aduz que os valores manifestados pelo sistema penal refletem o universo moral característico da cultura “burguesa-individualista” (2002, p. 176), pois concedem extrema proteção ao patrimônio privado e estão voltados para atingir condutas (formas de desvio) típicas dos grupos que estão à margem da sociedade.

Depreende-se, então, conforme preceitua Alessandro Nepomoceno (2004, p. 47-49), que esse caráter seletivo evidencia a existência de funções declaradas, apresentadas de forma expressa no âmbito do discurso do sistema penal, e de outras não declaradas que, apesar de encobertas,

direcionam a prática do sistema. Na esfera do discurso, baseado no princípio da legalidade penal e processual, ninguém poderá ser incriminado se a conduta praticada não for típica, antijurídica e culpável. O sistema penal apresenta-se ainda como um mecanismo igualitário de controle e de repressão das condutas antissociais que serão reprimidas com o processamento penal, culminando em uma sentença penal cuja finalidade é a punição e a recuperação do delinquente e a prevenção do crime (a sentença penal excluirá o crime e o criminoso do convívio social, com o escopo precípua de garantir a segurança dos “cidadãos de bem”). Por fim, alega-se retoricamente que o sistema penal não consegue diminuir a criminalidade porque os investimentos em Segurança Pública são insuficientes (construção de penitenciárias e aparelhamento das polícias militar e civil, por exemplo). Assim, conclui-se erroneamente que o sistema penal está em crise, o que justifica a adoção de severas políticas criminais (aprovação de leis mais rígidas, por exemplo).

Chama a atenção, porém, que o discurso do sistema penal diverge do que efetivamente acontece na prática. Esse sistema não está em crise, pelo contrário, está funcionando perfeitamente, pois a cada dia mais pessoas praticam condutas definidas como ilícitas e, por isso, são alvo da sanção penal. Contudo, tais práticas delituosas estão relacionadas, em sua maioria, a crimes contra o patrimônio praticados por grupos marginalizados enquanto as formas de desvio típicas das camadas privilegiadas do estrato social (delitos econômicos, políticos e ecológicos, por exemplo) ficam imunes e não são processadas formalmente.

Os processos de criminalização: a criminalização primária e a criminalização secundária

No tocante ao processo de seleção e de distribuição do status de criminoso, é importante destacar e analisar o funcionamento dos mecanismos de criminalização, quais sejam: o mecanismo de produção das normas (criminalização primária) e o mecanismo de aplicação das normas (criminalização secundária).

A criminalização primária acontece quando as leis penais são criadas e aprovadas pelo Parlamento. Este, pelo fato de ser composto majoritariamente por indivíduos de determinado estrato social, que possuem interesses políticos, econômicos e culturais específicos, nem sempre expressará a vontade de todos ao editar as leis que incidem no âmbito penal. Isso porque são criados empecilhos legais para que as condutas

praticadas por tais indivíduos não sejam processadas pelo sistema, ou seja, para que o grau de vulnerabilidade dessas “pessoas de bem” seja menor do que o das camadas marginalizadas.

A criminalização secundária ocorre quando as normas produzidas são aplicadas pelas agências de poder ou filtros seletivos (Polícia, Ministério Público e Poder Judiciário) do sistema penal aos indivíduos “socialmente perigosos” que responderão ao processo e, se condenados, receberão a etiqueta “criminoso” através da sentença penal.

O código tecnológico e o código ideológico

Conforme o ensino de Alessandro Nepomoceno (2004, p. 60-64), nem todos os que chegarem ao Judiciário serão condenados, pois o julgamento será realizado por meio da aplicação dos códigos tecnológico e ideológico.

O código tecnológico é composto pela legislação, pela Dogmática Jurídica Penal e Processual Penal e pelos “princípios”, isto é, fornece ao julgador os elementos jurídicos necessários para que ele possa subsumir o caso concreto à norma jurídica. Realizada a subsunção, o magistrado interpreta a legislação de acordo com a Dogmática Penal e Processual Penal e, levando em consideração as ambiguidades, as vaguezas e as redefinições legais, decide discricionariamente se o indivíduo será absolvido ou condenado.

Dessa forma, nesse processo de revestimento técnico das convicções pessoais do julgador sobre o fato criminoso, o magistrado utiliza o código tecnológico para encobrir o código ideológico, isto é, seus estereótipos e seu entendimento sobre a criminalidade, com o intuito de conferir a legitimidade necessária à decisão prévia, seja ela pela absolvição ou pela condenação. Finalmente, é necessário registrar que esse processo de manipulação instrumental da Dogmática Jurídico Penal e Processual Penal para legitimar decisão prévia transforma o ato de condenar ou absolver em “[...] um mero exercício de querer, o que depende tanto da vontade, quanto da ideologia do julgador” (NEPOMOCENO, 2004, p. 86).

O processo de vulnerabilização

É importante registrar as contribuições de Eugenio Raúl Zaffaroni para a noção de vulnerabilidade no sistema penal, pois ele ensina (2004) que esse sistema funciona por intermédio de uma seleção criminalizante

que é exercida de acordo com estereótipos e recai sobre um tipo específico de criminalidade (grosseira), praticada pelas classes economicamente desfavorecidas, que não são aptas a praticar condutas mais dificilmente capturáveis pelo sistema penal. Assim, Zaffaroni aduz que grande parte dos etiquetados pelo sistema não o são simplesmente pelo conteúdo ilícito do delito cometido, mas sim pela “forma grosseira” e pelo estereótipo do agente que possibilitam a atuação seletiva do sistema penal. Assim, o autor conclui que esse sistema possui distintos graus de periculosidade para as pessoas, conforme seu *status* social e suas características individuais, isto é, “a periculosidade do sistema penal se reparte segundo a vulnerabilidade das pessoas, como se fosse uma epidemia” (2004, p. 38).

Ademais, Zaffaroni apresenta o exemplo dos países periféricos (latino-americanos, em especial) em que, apesar de a maioria da população estar em estado de vulnerabilidade ante o poder punitivo devido à crescente polarização da riqueza, apenas uns poucos são criminalizados. O autor afirma que isso ocorre porque o “*status* ou estado de vulnerabilidade” não provoca a criminalização, pois uma pessoa só é criminalizada quando realiza um esforço pessoal para estar em uma situação concreta de vulnerabilidade em que se efetiva a periculosidade do poder punitivo.



Todavia, Zaffaroni (2004, p. 38) esclarece que:

a maioria dos criminalizados não leva a cabo importantes esforços para alcançar a situação concreta de vulnerabilidade. [...] É muito mais fácil selecionar pessoas que circulam pelos espaços públicos com o figurino social dos delinquentes cometendo injustos de pequena ou média gravidade.



Para exemplificar como determinados indivíduos são mais vulneráveis aos mecanismos de repressão do Estado, assista ao vídeo indicado a seguir que relata a situação vivida por um universitário do Rio de Janeiro que foi acusado de roubo apenas por se aproximar da suposta vítima para pedir informações: <http://rederecord.r7.com/video/acusado-de-roubo-estudante-africano-e-liberado-apos-14-dias-na-prisao-531122390cf287f97c1edc29/>.

A situação não é diferente em São Paulo, conforme demonstrou recente pesquisa coordenada pela Professora Dra. Jacqueline Sinhoretto, do Grupo de Estudos sobre Violência e Administração de Conflitos (Gevac) do Departamento de Sociologia da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), segundo a qual, nos anos de 2010 e 2011, entre as vítimas de mortes cometidas por policiais, 58% são negras, ao passo que, na população residente do estado, o percentual de negros é de 34%. Para cada grupo de 100 mil habitantes negros, foi morto 1,4, ao passo que, para cada grupo de 100 mil habitantes brancos, foi morto 0,5. Confira o *site* a seguir: http://www.uff.br/ineac/?q=pesquisa-da-ufscar-apon-ta-desigualdade-racial-na-a%C3%A7%C3%A3o-da-pm-em-sp&utm_source=feedburner&utm_medium=email&utm_campaign=Feed%3Auff%2FcGma+%28INEAC%29.

É importante esclarecer que o processo de vulnerabilização pode ser provocado por inúmeros fatores, dentre eles destacam-se alguns tipos de seletividade (primária, policial, judicial e escolar) e o poder midiático. Eles serão tratados individualmente a seguir.

A seletividade primária

É necessário destacar a seletividade que impera e orienta o processo de elaboração das leis em que são definidos os bens jurídicos a serem protegidos (seletividade primária). Consoante verificou a pesquisadora Laura Frade, em sua tese de doutorado (2007), o Congresso Nacional adota teorias neoconservadoras que objetivam criar leis e mecanismos de controle social cada vez mais severos para que sejam capturados os indivíduos que praticam condutas que obstaculizam a circulação do capital.

Portanto, é predominante nos parlamentares um comportamento punitivo ainda mais rígido e, ao mesmo tempo, uma postura elitista que amplia a impunidade para os crimes praticados pela elite (com a qual os parlamentares se identificam) e mantém em atividade as estruturas e as relações de poder oligárquicas. Nas palavras de Laura Frade (2007, p. 179-180),

replicando de maneira automática as ideias constitutivas da violência e exclusão. Impedindo que a política se constitua em um espaço cidadão, transformando a lei em um espaço marginalizador e não libertador [...] O acolhimento da visão de complexidade viabilizou desvendar o plano de fundo, o funcionamento do Legislativo Federal e da elite parlamentar brasileira ao definir o que é o crime –, um desrespeito à lei – quem é o criminoso – o “outro”, o pobre, o ignorante e de quem se deve desconfiar, não a elite – as causas do crime – sociais sim, mas fortemente eivadas de fatores individuais, psicológicos, que tornam esses indivíduos inumanos – e para quem a resposta do Legislativo foi apertar ainda mais os grilhões legais. Esse o papel prevalente do Estado, nas representações colhidas, mais que tudo, na elaboração da lei.

A seletividade policial

Além da seletividade primária, também é relevante a seletividade policial, isto é, a forma seletiva com a qual a polícia atua no âmbito da sociedade. Pode-se dizer que a força policial representa as mãos do sistema penal, atuando com o objetivo de capturar e criminalizar determinados indivíduos que são, em sua extrema maioria, negros e pobres. Isso não ocorre por mera coincidência ou porque negros e pobres tenham uma maior tendência a praticar delitos, mas sim por terem maiores chances de serem criminalizados. Nesse sentido, o autor Orlando Zaccone (2008, p. 14-15) apresentou estatísticas (extraídas do Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro) relativas ao delito de tráfico de drogas nas diversas unidades da polícia judiciária do Rio de Janeiro, que comprovam a atuação seletiva da polícia.

O autor observa que, no ano de 2005,

entre os flagrantes lavrados para apurar a conduta de tráfico de drogas ilícitas na Capital e Baixada Fluminense, todas as delegacias da Zona Sul reunidas, [...] atingem, aproximadamente, um terço dos registros realizados somente na 34ª DP, em Bangu.

O autor ainda analisa que:

é mais do que evidente que os registros realizados pela polícia não correspondem à realidade da circulação e comércio de drogas ilícitas no Grande Rio; caso contrário, deveríamos acreditar que em Bangu existe um movimento de drogas três vezes maior que em toda a zona sul carioca e Barra da Tijuca, ou que em São Cristóvão circula a mesma quantidade de drogas que em todos os bairros da zona sul mais Barra da Tijuca.



Conforme ensina Orlando Zaccone (2008, p. 50), “o fato de 66,5% da comunidade carcerária no Rio de Janeiro ser recrutada entre negros e mulatos, ao passo que na cidade eles representam 40,2% da população, passa a ter um novo significado”.

A seguir os números investigados por Orlando Zaccone:

Tabela 8.1: Números investigados por Orlando Zaccone

Delegacia (área)	Flagrantes
34ª DP (Bangu)	186
36ª DP (Santa Cruz)	89
21 DP (Bonsucesso)	83
32ª DP (Jacarepaguá)	73

62ª DP (Imbariê)	67
17ª DP (São Cristóvão)	63
TOTAL	561

Delegacia (área)	Flagrantes
15ª DP (Gávea)	17
30ª DP (Botafogo)	15
12 DP (Copacabana)	14
14ª DP (Leblon)	09
13ª DP (Ipanema)	05
16ª DP (Barra da Tijuca)	03
TOTAL	63

Logo, é possível observar que esses números refletem a opção política de direcionar o poder punitivo para as áreas onde habitam pessoas com menor influência econômica, política e cultural.

A seletividade judicial

Ademais, a seletividade judicial também contribui de forma decisiva para o processo de vulnerabilização das classes subalternas, pois os operadores (tanto intérpretes quanto aplicadores) do Direito, quando se deparam com um caso concreto em que há dúvida na interpretação, encontram-se diante de um campo aberto em que a opção por determinado(s) significado(s) em detrimento de outro(s) é escolhida por meio de uma decisão permeada de discricionariedade. Nesse contexto, os operadores do Direito, em especial os que detêm o poder decisório, possuem a liberdade de criar a solução jurídica para cada situação por intermédio da interpretação das normas jurídicas, guiando-se por suas concepções ideológicas e a serviço de exigências políticas e econômicas pré-determinadas.

Verifica-se a presença do fenômeno da alopoiese do Direito, isto é, a interpretação e a aplicação das normas jurídicas ao caso concreto não acontece de forma objetiva, neutra, imparcial ou restrita à programação normativa, mas sim conforme aspectos não jurídicos (políticos, econômicos e culturais) próprios de cada operador do Direito que, por sua vez, sofreu um processo de socialização no qual há hegemonia de teorias funcionais inerentes ao sistema capitalista.

Assim, conforme demonstrado anteriormente, o magistrado utiliza o código tecnológico para ocultar o código ideológico, com a finalidade de conferir a legitimidade necessária à decisão prévia, seja ela pela absolvição ou pela condenação. Tal fato já foi comprovado empiricamente em várias pesquisas, dentre as quais se destaca a realizada pelo Instituto de Defesa pelo Direito de Defesa (IDDD), em 2005, junto às decisões de primeira e segunda instâncias da justiça criminal em São Paulo, referente aos delitos de roubo. Verificou-se que a maior parte dos indivíduos acusados por roubo obtém uma condenação no regime mais gravoso (ainda que sejam réus primários e tenham obtido a aplicação da pena base no mínimo legal) e que, na fundamentação das sentenças, foram encontrados, em larga escala, argumentos de caráter extrajurídico (código ideológico) que, revestidos do aparato técnico, ocultavam os preconceitos e os estereótipos dos magistrados acerca do fenômeno da criminalidade.



Sobre a seletividade dos julgadores, Alessandro Nepomoceno (2004, p. 227-229) afirma o seguinte:

Descobriu-se que não existia o criminoso, mas o criminalizado. Este já tinha passado pelas agências de poder do sistema penal, recebendo o *status* de criminoso com a sentença penal. Porém, nem todos os casos iguais tinham decisões semelhantes. Dependeria de várias circunstâncias, além da lei, para a condenação ou até a absolvição. O além se encontrava na codificação invisível que decidia previamente a questão. Todavia, a fundamentação técnica seria dada pelo código visível, o qual é chamado de *código tecnológico*. Isso acontece porque o sistema penal tem a seletividade como lógica estrutural de sua operacionalização. A função real dele não é combater e eliminar a criminalidade, mas controlá-la seletivamente, visto que esta não existe ontologicamente na sociedade, mas sim é construída socialmente através da definição legal das condutas pelo Legislativo (criminalização primária) e pela seleção dos tidos como criminosos pela Polícia, Ministério Público e Poder Judiciário (criminalização secundária).

A seletividade escolar

Deve-se destacar que o processo de vulnerabilização também é acen-
tuado devido à seletividade escolar, fenômeno que ocorre de maneira
implícita, quase imperceptível. Sobre esse tema, Alessandro Baratta
(2002, p. 171-182) analisa que o sistema escolar desempenha a mesma
função de seleção e marginalização na sociedade que é atribuída ao sis-
tema penal, isto é, tal qual este sistema, o escolar funciona, na prática,
como um instrumento de manutenção e de reprodução das relações
sociais existentes e da realidade social. O autor evidencia que é notó-
ria a estratificação social, ou seja, a injusta distribuição do acesso aos
recursos e às oportunidades é radical na sociedade capitalista avançada
e, por isso, o sistema escolar espelha a estrutura vertical da sociedade e
coopera para criá-la e para mantê-la, por intermédio de mecanismos de
seleção, discriminação e marginalização.

Além disso, Baratta ressalta que as pesquisas sobre o sistema edu-
cacional evidenciam que, nas sociedades capitalistas, mesmo nas mais
evoluídas, a atribuição de sanções positivas (acesso aos níveis mais eleva-
dos de instrução) é inversamente proporcional à realidade numérica das
camadas sociais e, ao mesmo tempo, as sanções negativas (reprovação,
desclassificação, internação em escolas especiais) aumentam de maneira
desproporcional quando são analisados os níveis inferiores dos estratos
sociais, com enormes percentuais nas situações de jovens oriundos das
classes subalternas (negros e trabalhadores estrangeiros, por exemplo).



Nas palavras de Alessandro Baratta,

o ascenso dos grupos provenientes dos diversos níveis da esca-
la social permanece um fenômeno limitado ou absolutamente
excepcional, enquanto o autorrecrutamento dos grupos sociais,
especialmente dos inferiores e dos marginalizados, é muito mais
relevante do que parece à luz do mito da mobilidade social (BA-
RATTA, 2002, p.172).

Igualmente, consoante Baratta, outra legitimação da desigualdade social está fundamentada na concepção de mérito: isso porque o desenvolvimento mental e a inteligência de cada criança estão diretamente relacionados às condições sociais de origem e, com o sistema de testes de inteligência (que possuem uma objetividade limitada) e do mérito, as diferenças de inteligência existentes entre uma criança e outra são admitidas de forma acrítica e, logo, são aprofundadas no decorrer da vida estudantil. Por isso, Baratta afirma que uma das principais razões do mal desempenho escolar das crianças provenientes de classes subalternas está na evidente dificuldade de se adaptar à linguagem e aos comportamentos típicos das instituições escolares. Nesse sentido, Alessandro Baratta assevera que as escolas reagem a esses obstáculos, antes de adotar medidas de compreensão e cuidado, com sanções negativas e com exclusão e, portanto, a escola funciona, na realidade, como um instrumento de socialização da cultura dominante das camadas médias.

Finalmente, Alessandro Baratta conclui que entre o sistema escolar e o sistema penal não há apenas analogias mas também um nexo funcional devido à existência de uma série de mecanismos institucionais (distintos entre si, mas funcionalmente idênticos) inseridos entre os dois sistemas, que garantem a sua continuidade e transferem para o sistema penal, por intermédio de sucessivos filtros, uma parcela dos alunos marginalizados (desviantes) no sistema escolar. Baratta acentua que esses filtros cumprem, nas sociedades capitalistas mais desenvolvidas, as tarefas de assistência social, de prevenção e de reeducação em face do desvio praticado pelos menores. Portanto, pode-se afirmar que a cada sucessiva passagem do menor pelas instâncias oficiais de assistência e controle social, corresponde um aumento (e não uma diminuição) da probabilidade de ser selecionado para uma “carreira criminosa” (BARATTA, 2002, p. 182). Por fim, além do sistema escolar, deve-se analisar também a contribuição do poder midiático para o desenvolvimento do processo de vulnerabilização das classes sociais pobres.

A seletividade midiática

A mídia, a serviço da ideologia neoliberal, funciona como um mecanismo de propagação e de legitimação da crença na operacionalidade do sistema penal. Nesse sentido, conforme aborda Cláudio Guimarães (2006), o controle da opinião pública, em especial a moldura da opinião das massas, é a função principal dos meios de comunicação. O autor

observa que os meios de comunicação de massa, em especial a televisão, criam uma realidade simbólica capaz de orientar a conscientização das pessoas e, por intermédio da exibição diária de programas (telejornais, seriados, filmes e novelas, por exemplo) que apresentam essencialmente a luta do “bem” contra o “mal”, emolduram uma moralidade no imaginário dos telespectadores, de forma que estes passam a ter repúdio e desejo de exterminar o suposto “mal” veiculado. Todavia, a representação do “mal” é difundida através da imagem do criminoso que está diretamente relacionada a sua classe social.

Dessa forma, verifica-se que a propagação do estereótipo de criminoso e, principalmente, da exibição insistente e repetitiva de determinados delitos pelos meios de comunicação provoca um sentimento de vingança nos telespectadores e um desejo de que o Legislativo promova um enrijecimento das penas. Toda essa estratégia midiática não acontece por acaso, mas sim, segundo Cláudio Guimarães (2006), com o objetivo político-ideológico de ocultar as verdadeiras causas motivadoras dos comportamentos violentos e de autorizar (através dos movimentos de lei e ordem) uma descomedida repressão penal direcionada para conter os insatisfeitos com o sistema (excluídos pelas políticas neoliberais), isto é, a maior parte da população.



Para ilustrar como os meios de comunicação estimulam sentimento de vingança nos telespectadores, confira os absurdos proferidos no vídeo a seguir e, depois, leia o conteúdo da reportagem complementar que esclarece alguns pontos sutilmente omitidos no vídeo.

Vídeo disponível em: <http://www.youtube.com/watch?v=unVIpQHLDwE>.

Reportagem complementar disponível em: <http://www.pragmatismopolitico.com.br/2014/02/justiceiros-que-amarraram-jovem-em-poste-tem-longa-ficha-criminal.html>.

Nesse contexto, salienta Guimarães, os fundamentos da democracia são violados, haja vista a desconstrução do conceito e do sentido de cidadania devido ao fato de que os supostos agentes que cometem a criminalidade deixam de ser cidadãos, de portar direitos humanos e são excluídos moralmente do meio social. Assim, ainda que as camadas subalternas da população questionem as normas legalmente estabelecidas, elas serão alvo do sistema penal abonado pelas crenças formatadas pela mídia, tal qual a da repressão desenfreada e da pena privativa de liberdade como a “melhor” forma de supressão da criminalidade.

Sylvia Moretzsohn (2003), por sua vez, também contribui para esse raciocínio ao observar a existência de uma outra estratégia discursiva no âmbito do poder midiático, isto é, um generoso discurso de cunho social que (aparentemente contrário ao da repressão penal) “procura entender e justificar o crime como expressão de múltiplas carências e propõe soluções simples e óbvias, baseadas na boa fé e na boa vontade” (2003, p. 21), mas que, na realidade, é complementar ao discurso repressivo e faz parte da **matriz positivista** adotada (de forma não declarada) pela maioria dos meios de comunicação.

Matriz positivista

Lógica que orienta a cobertura criminal realizada pela grande imprensa (direcionada para a classe média) que se dedica à abordagem dos acontecimentos que envolvem as classes pobres e analisa o perigo que tais classes representam para seus leitores (MORETZSOHN, 2003, p. 21).

Nesse cenário, a autora pondera que o discurso ora está voltado para a repressão e contenção do criminoso, ora possui um aspecto humanista (o criminoso visto como uma vítima do meio social). Assim, Sylvia Moretzsohn conclui que essa dualidade discursiva não acontece apenas por uma falha na formação dos jornalistas ou por uma incapacidade de entender as questões sociais com mais profundidade, mas sim por fazer “parte da própria maneira pela qual a imprensa se organiza como empresa, envolvendo as rotinas de produção e a necessidade de cumprir prazos cada vez mais exíguos” (2003, p. 24).

Atividade 1

Atende ao Objetivo 1

Disserte sobre os fundamentos teóricos basilares da Criminologia Positivista e da Criminologia Crítica.

Resposta Comentada

Espera-se que você apresente as principais características da abordagem realizada pela Criminologia Positivista e evidencie os deslocamentos teó-

ricos realizados pela Criminologia Crítica. Concentre-se, especialmente, na abordagem analítica sobre os processos de criminalização e nas consequências da globalização econômica (vide aula anterior) para a construção do estereótipo de criminoso e para o encarceramento em massa.

Conclusão

Por fim, é necessário ressaltar que, embora seja possível pensar que há um acordo entre as teorias que explicam os sistemas sociais punitivos, o que existe na realidade é um embate entre as escolas criminológicas, isto é, cada escola defende possuir a leitura mais apropriada acerca dos sistemas responsáveis pela definição das condutas que serão consideradas criminosas e pela repressão penal da criminalidade.

A Criminologia Crítica é uma teoria materialista dos sistemas punitivos que apresenta a “face oculta” do sistema penal, isto é, o caráter excludente, marginalizante, seletivo e reprodutor das contraditórias relações sociais e a afirmação de valores impostos por um determinado grupo social (privilegiado econômica e politicamente) em um específico momento histórico como se fossem universais. Além disso, essa vertente do pensamento criminológico diferencia-se da abordagem tradicional sobre a criminalidade (Criminologia Positivista), haja vista que se preocupa em analisar não apenas o crime ou o criminoso, mas também o real e o concreto funcionamento das instâncias formais de criação e de aplicação da legislação penal. Dessa forma, a Criminologia Crítica opõe-se à abordagem da Criminologia Positivista sobre a criminalidade, pois estuda a realidade comportamental do desvio à luz de uma análise histórica das relações de produção e de distribuição da riqueza material, próprias da Modernidade e, principalmente, porque supera o paradigma etiológico utilizado pela escola positivista na abordagem sobre o desvio e a criminalidade.

Em síntese, a abordagem crítico-criminológica verifica os motivos pelos quais, em uma determinada sociedade, define-se certa conduta como criminoso, quem de fato é punido, por que é punido e qual a relação entre esses que recebem o estereótipo de criminosos e as relações de poder que existem na estrutura social. Finalmente, a Criminologia Crítica conduz, principalmente, às seguintes conclusões:

- a) vigora uma seletividade penal no funcionamento regular das instituições punitivas, em especial no que diz respeito à criação e à aplicação da lei penal (ela é criada e aplicada de maneira seletiva a determinados indivíduos “socialmente perigosos”);
- b) a seletividade acontece de maneira classista, ou seja, há uma luta de classes na sociedade e apenas uma delas que, por cometer certas condutas criminosas que obstaculizam a circulação e a reprodução do capital, é selecionada por esse sistema punitivo e etiquetada como criminosa e reprimida, sobretudo, com penas privativas de liberdade.

Atividade Final

Atende ao Objetivo 2

Disserte sobre a atual política de combate às drogas implementada pelo Estado brasileiro a partir dos fundamentos teóricos da Criminologia Crítica.

Resposta Comentada

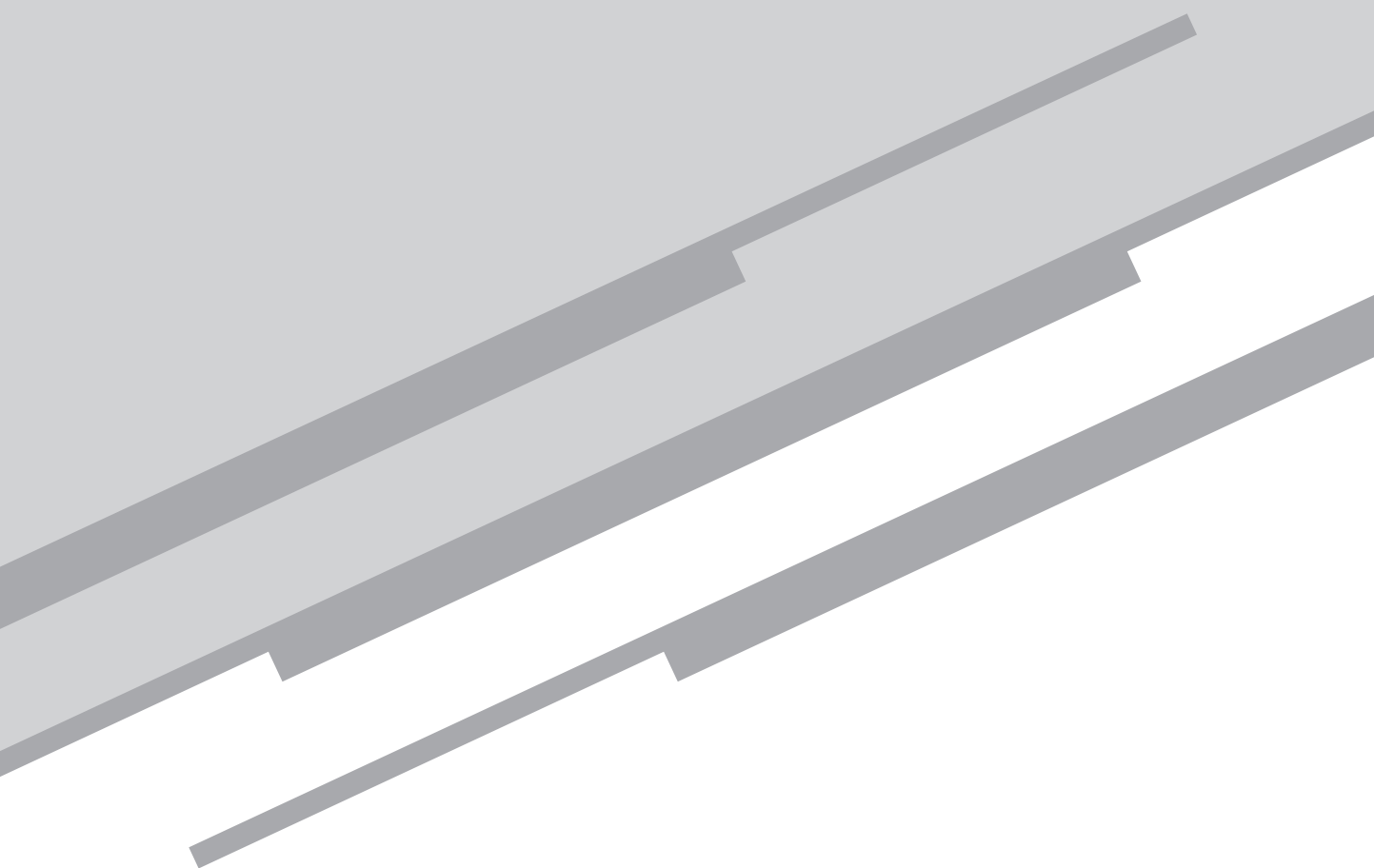
Espera-se que você identifique, na atual política de combate às drogas, que, efetivamente, ela funciona como um discurso ideológico que visa fortalecer as bases de sustentação do Sistema penal. Por exemplo, você poderia discorrer sobre o caráter seletivo da repressão estatal, que é voltada majoritária e cotidianamente para traficantes que comercializam pequenas quantidades de entorpecentes (e possuem um estereótipo físico e social muito bem definido), enquanto as transações que envolvem vultosas quantias monetárias (e que contribuem exponencialmente para a circulação do capital) são invulneráveis às ações persecutórias do Estado.

Resumo

A seguir, uma síntese dos principais conceitos apresentados na aula:

- **Criminologia Positivista:** ciência que busca descobrir, essencialmente, as causas científicas da criminalidade (causas psicológicas, psiquiátricas e biológicas, por exemplo).
- **Criminologia Crítica:** teoria materialista histórico-dialética dos sistemas repressivos que recusa a abordagem científica realizada pela Criminologia Positivista (paradigma etiológico) porque, em vez de estudar as causas da criminalidade, o paradigma crítico-criminológico está fundamentado na investigação dos processos sociais punitivos à luz das “condições objetivas, estruturais e funcionais que originam, na sociedade capitalista, os fenômenos do desvio” (ANDRADE, 2003, p. 217).
- **Labeling Approach:** abordagem teórica segundo a qual o fenômeno da criminalidade constitui uma construção social em que agências formais e informais etiquetam seletivamente determinados indivíduos como criminosos.
- **Criminalização primária:** acontece quando as leis penais são criadas e aprovadas pelo Parlamento.
- **Criminalização secundária:** ocorre quando as normas produzidas são aplicadas pelos filtros seletivos do sistema penal aos indivíduos “socialmente perigosos”.
- **Código tecnológico:** fornece ao julgador os elementos jurídicos necessários para que ele possa subsumir o caso concreto à norma jurídica.
- **Código ideológico:** estereótipos do julgador sobre a criminalidade, revestidos pelo código tecnológico com a intenção de conferir legitimidade à decisão prévia, seja ela pela absolvição ou pela condenação.

Referências



Aula 1

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. v. 1 e 2. Brasília: UnB, 1997.

GARCIA, Talita Cristina. *A paz como finalidade do poder civil: o Defensor pacis* de Marsílio de Pádua (1324). 2008. 144 f. Dissertação (Mestrado em História Social)–Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

HOBSBAWN, Eric J. *Nações e nacionalismos desde 1790*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

KRAYE, Jill (Ed.). *Introducción al humanismo renascentista*. Madrid: Cambridge University Press, 1998.

SANTOS, Rogerio Dutra dos. A institucionalização da dogmática jurídico-canônica medieval. In: WOLKMER, Antonio Carlos. *Fundamentos de história do Direito*. Belo Horizonte: Del Rey, 2012.

SKINNER, Quentin. *As fundações do pensamento político moderno*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

SOUSA, Alexandre Ricardo Lobo de. Franz Kafka e a burocracia weberiana. *Revista Eletrônica de Estudos Literários*, Vitória, s. 2, ano 9, n. 12, 2013.

WEBER, Max. *Economia e sociedade*. v. 1. São Paulo: UnB/Imprensa Oficial, 2004.

Aula 2

BEVERIDGE, William. *Social Insurance and Allied Services*. London: His Majesty's Stationery Office, 1942.

CARDOSO, Fábio Luiz Lopes. A influência do Relatório Beveridge nas origens do *Welfare State* (1942-1950). *Revista Todavia*, Porto Alegre, ano 1, n. 1, p. 39-53, jul. 2010.

DUPAS, Gilberto. A lógica econômica global e a revisão do *Welfare State*: a urgência de um novo pacto. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 12, n. 33, p. 171-183, 1998.

ENGELS, Friederich. *A situação da classe trabalhadora na Inglaterra*. São Paulo: Boitempo, 2008.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias do *Welfare State*. *Lua Nova*, São Paulo, n. 24, p. 85-116, set. 1991.

_____. O futuro do *Welfare State* na nova ordem mundial. *Lua Nova*, São Paulo, n. 35, p. 73-111, 1995.

MESA-LAGO, Carmelo. *As reformas de previdência na América Latina e seus impactos nos princípios de seguridade social*. Brasília: Ministério da Previdência, 2006.

POLANYI, Karl. *A grande transformação: as origens da nossa época*. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

ROSANVALLON, Pierre. *A crise do Estado-Providência*. Goiânia: Editora UFG; Brasília: EDU, 1997.

SEQUEIRA, Tiago Neves. Crescimento económico no pós-guerra: os casos de Espanha, Portugal e Irlanda. *Texto para Discussão DGE-05/2001*, Covilhã, jul. 2001.

Aula 3

BOSCHETTI, Ivanete. Implicações da reforma da previdência na seguridade social brasileira. *Psicologia & Sociedade*, Belo Horizonte, v. 15, n. 1, p. 57-96, jan./jun. 2003.

FRANZESE, Cibele. Mudanças recentes no Estado brasileiro: a reforma do modelo nacional desenvolvimentista: entre a garantia de direitos e a abertura do mercado. In: ALBUQUERQUE, Maria do Carmo (Org.). *Participação popular nas políticas públicas*. São Paulo: Instituto Pólis, 2006. p. 15-30.

GONÇALVES, Reinaldo. *O nó econômico: os porquês da desordem mundial*. Rio de Janeiro: Record, 2003.

MELO, Marcus André. Crise do mundo do trabalho e seguridade social. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, n. 4, 1995b.

PENTEADO FILHO, Paulo de Arruda. Desafios e oportunidades da reforma do Estado no Brasil: a questão das organizações sociais. *Organizações e Sociedade*, Salvador, v. 5, n. 11, p. 153-168, 1998.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Reforma do Estado para cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo: Editora 34, 1998.

PINHO, Carlos Eduardo Santos. O nacional desenvolvimentismo e o novo desenvolvimentismo no Brasil: expansão interna, externa e o discurso social-democrata. *Achegas*, n. 45, p. 3-32, dez. 2012.

WAHRLICH, Beatriz M. de Sousa. Reforma administrativa federal brasileira: passado e presente. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 8, abr./jun. 1974, p. 27-75.

Aula 4

ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Revista de Administração Pública*, Edição Especial Comemorativa, 1967-2007, Rio de Janeiro, p. 67-86, 2007.

BRASIL. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília, 1995.

DINIZ, Eli. Em busca de um novo paradigma: a reforma do Estado no Brasil dos anos 90. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 10, n. 4, p. 13-26, 1996.

GRAU, Nuria Cunill. A democratização da administração pública: os mitos a serem vencidos. In: FUNDAÇÃO LUÍS EDUARDO MAGALHÃES. *Gestão pública e participação*. Salvador: Flem, 2005, p. 13-59.

PAULA, Ana Paula Paes de. Administração pública brasileira: entre o gerencialismo e a gestão social. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 45, n. 1, p. 36-49, jan./mar. 2005.

PENTEADO FILHO, Paulo de Arruda. Desafios e oportunidades da reforma do Estado no Brasil: a questão das organizações sociais. *Organizações e Sociedade*, Salvador, v. 5, n. 11, p. 153-168, 1998.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. O modelo estrutural de gerência pública. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, p. 391-410, mar./abr. 2008.

_____. *Reforma do Estado para cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo: Editora 34, 1998.

REZENDE, Flavio da Cunha. Desafios gerenciais para a reconfiguração da administração burocrática brasileira. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 11, n. 21, p. 344-365, jan./jun. 2009.

SANO, Hironobu; ABRUCIO, Fernando Luiz. Promessas e resultados da Nova Gestão Pública no Brasil: o caso das organizações sociais de saúde em São Paulo. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 48, n. 3, p. 64-80, 2008.

Aula 5

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado/Secretaria da Reforma do Estado. *Organizações sociais: Secretaria da Reforma do Estado*. Brasília: Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1997. 74 p. (Cadernos MARE da Reforma do Estado; v. 2).

BRASIL. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília, 1995.

CARVALHO, André Borges de. As vicissitudes da Reforma Gerencial no Brasil: uma abordagem analítica. *Revista Jurídica da Administração Municipal*, Salvador, ano IV, n. 2, p. 1-16, fev. 1999.

CHERCHIGLIA, Mariangela Leal; DALLARI, Sueli Gandolfi. Tempo de mudanças: sobrevivência de um hospital público. *RAE-eletrônica*, v. 5, n. 2, art. 16, jul./dez. 2006.

GRAU, Nuria Cunill. A democratização da administração pública: os mitos a serem vencidos. In: FUNDAÇÃO LUÍS EDUARDO MAGALHÃES. *Gestão pública e participação*. Salvador: Flem, 2005, p.13-59.

JUNGSTEDT, Luiz Oliveira Castro. *Direito administrativo, parte 1: estado gerencial brasileiro*. Niterói: Impetus, 2009.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. São Paulo: Dialética, 2009.

PENTEADO FILHO, Paulo de Arruda. Desafios e oportunidades da reforma do Estado no Brasil: a questão das organizações sociais. *Organizações e Sociedade*, Salvador, v. 5, n. 11, p. 153-168, 1998.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. O modelo estrutural de gerência pública. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, p. 391-410, mar./abr. 2008.

PIERANTONI, Celia Regina. As reformas do Estado, da saúde e recursos humanos: limites e possibilidades. *Ciência e Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 2, p. 341-360, 2001.

REIS, Fatima dos. A reforma do Estado brasileiro no período de 1995 a 2002: reconfiguração da administração e dos serviços públicos e seus reflexos na Universidade Federal de Goiás (UFG). Goiânia. 2011. Dissertação (Mestrado em Serviço Social)–Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2011.

REZENDE, Flavio da Cunha. Desafios gerenciais para a reconfiguração da administração burocrática brasileira. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 11, n. 21, p. 344-365, jan./jun. 2009.

SANO, Hironobu; ABRUCIO, Fernando Luiz. Promessas e resultados da Nova Gestão Pública no Brasil: o caso das organizações sociais de saúde em São Paulo. *Revista de Administração de Empresas*, v. 48, n. 3, p. 64-80, 2008.

VISENTINI, Georgine Simões. Reforma do Estado no Brasil (1995-1998): o plano diretor da reforma do aparelho do Estado. 2006. 213 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política)–Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

Aula 6

BRUNA, Sérgio Varella. *Agências reguladoras, poder normativo, consulta pública e revisão judicial*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

CADEMARTORI, Luiz Henrique U. *Discricionariedade administrativa no estado constitucional de direito*. Curitiba: Juruá, 2003.

CANOTILHO, José Joaquim G. *Constituição dirigente e vinculação do legislador*. Coimbra: Coimbra Editora, 2001.

DI PIETRO, Maria Sylvia Z. *Direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2007.

_____. *Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria pública-privada e outras formas*. São Paulo: Atlas, 2008.

FIGUEIREDO, Cláudio E. Regis. *Administração gerencial e reforma administrativa no Brasil*. Curitiba: Juruá, 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

MENEZELLO, Maria D'Assunção Costa. *Agências reguladoras e o direito brasileiro*. São Paulo: Atlas, 2002.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional administrativo*. São Paulo: Atlas, 2003.

NOVAES, Elaine C. de Matos. *Serviços públicos e relação de consumo*. Curitiba: Juruá, 2003.

OLIVEIRA, Ruth Helena Pimentel de. *Entidades prestadoras de serviços públicos e responsabilidade extracontratual*. São Paulo: Atlas, 2003.

REIS, José Carlos Vasconcellos dos. *As normas constitucionais programáticas e o controle do Estado*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

SANTOS, José Anacleto Abduch. *Contratos de concessão de serviços públicos: equilíbrio econômico financeiro*. Curitiba: Juruá, 2005.

VIEIRA JÚNIOR, Ronaldo Jorge Araújo. *Responsabilidade objetiva do Estado*. Curitiba: Juruá, 2000.

Aula 7

ANDRADE, Vera Regina Pereira. *A ilusão de segurança jurídica: do controle da violência à violência do controle penal*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

BARATTA, Alessandro. *Criminologia crítica e crítica do direito penal: introdução à sociologia do direito penal*. Rio de Janeiro: Revan, 2002. 254 p. (Coleção Pensamento Criminológico, v. 1).

BOBBIO, Norberto. *Estado, governo e sociedade: por uma teoria geral da política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2011. 173 p. (Coleção Pensamento Crítico, v. 69).

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil* promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 22 dez. 2013.

CASTILHO, Ela Wiecko Volkmer de. Criminologia crítica e a crítica do direito penal econômico. In: ANDRADE, Vera Regina Pereira de (Org.). *Verso e reverso do controle penal: (des)aprisionando a sociedade da cultura punitiva*. v. 1. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2002. p. 61-72.

FARIA, José Eduardo. *O direito na economia globalizada*. São Paulo: Malheiros, 2004.

GONÇALVES, Reinaldo. *O nó econômico: os porquês da desordem mundial*. Rio de Janeiro: Record, 2003.

_____. *Globalização e desnacionalização*. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

KRAAY, Hendrik. *Política racial, estado e forças armadas na época da independência: Bahia 1790-1850*. São Paulo: Hucitec, 2001.

LIMA, Roberto Kant de. Entre as leis e as normas: éticas corporativas e práticas profissionais na segurança pública e na Justiça Criminal. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, Rio de Janeiro, v. 6, p. 549-580, 2013.

MORAES, Reginaldo Carmello Corrêa de. *Neoliberalismo: de onde vem, para onde vai*. São Paulo: Senac, 2001.

NABUCO, Joaquim. *Um estadista do império*. Rio de Janeiro: Nova Aguilar, 1975.

PRANDO, Camila Cardoso de Mello; PRANDO, Felipe Cardoso de Mello. Criminalização da exclusão social: análise a partir da repressão aos trabalhadores rurais sem terra no estado do Paraná. In: ANDRADE, Vera Regina Pereira de (Org.). *Verso e reverso do controle penal: (des)aprisionando a sociedade da cultura punitiva*. v. 2. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2002. p. 151-167.

RIBEIRO, José Iran. *Quando o serviço nos chama: os milicianos e os guardas nacionais gaúchos (1825-1845)*. 2001. 119 f. Dissertação (Mestrado em História do Brasil)–Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2001.

SOARES, Laura Tavares. *O desastre social*. Rio de Janeiro: Record, 2003.

Aula 8

ANDRADE, Vera Regina Pereira. *A ilusão de segurança jurídica: do controle da violência à violência do controle penal*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

BARATTA, Alessandro. *Criminologia crítica e crítica do direito penal: introdução à sociologia do direito penal*. Rio de Janeiro: Revan, 2002. 254 p. (Coleção Pensamento Criminológico, v. 1).

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

D'ELIA FILHO, Orlando Zaccone. *Acionistas do nada: quem são os traficantes de droga*. Rio de Janeiro: Revan, 2008.

FRADE, Laura. *O que o congresso nacional brasileiro pensa sobre a criminalidade*. 2007. 271 f. Tese (Doutorado em Sociologia)–Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

GUIMARÃES, Cláudio Alberto Gabriel. *Funções da pena privativa de liberdade no sistema penal capitalista: do que se oculta(va) ao que se declara*. 2006. 381 f. Tese (Doutorado em Direito)–Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006.

INSTITUTO DE DEFESA DO DIREITO DE DEFESA. *Decisões judiciais nos crimes de roubo em São Paulo: a lei, o direito e a ideologia*. São Paulo: Instituto Brasileiro de Ciências Criminais, 2005.

MORETZSOHN, Sylvia. *O papel do jornalismo nas políticas de exclusão social*. 2003. Disponível em: <<http://www.bocc.ubi.pt>>. Acesso em: 23 abr. 2009.

NEPOMOCENO, Alessandro. *Além da lei: a face obscura da sentença penal*. Rio de Janeiro: Revan, 2004.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. Culpabilidade por vulnerabilidade. *Discursos Sediciosos: crime, direito e sociedade*, Rio de Janeiro, ano 9, n. 14, p. 31-48, 1º e 2º sem. 2004.