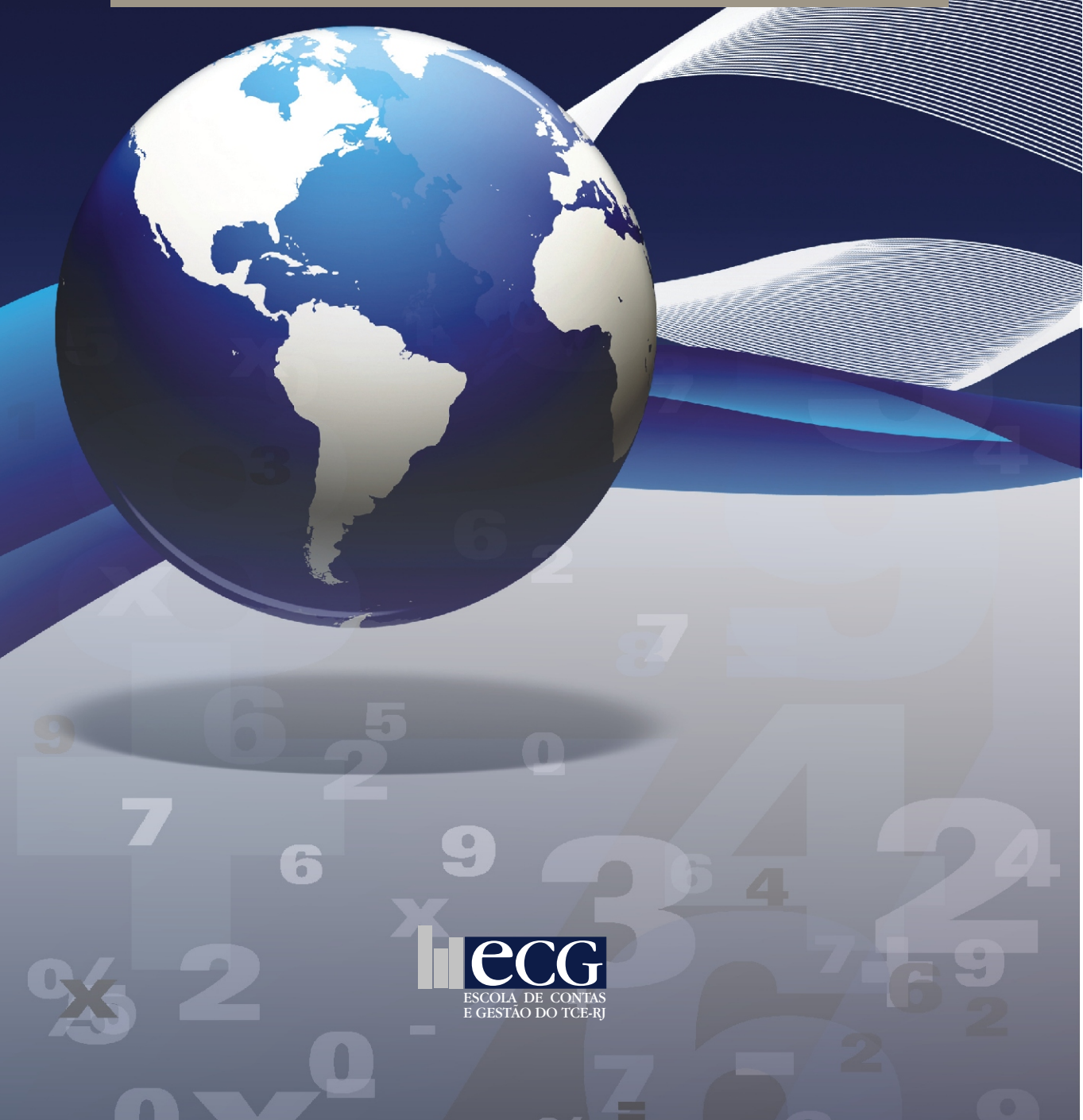
TCE RJ
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

SÍNTESE

REVISTA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
Volume 4, número 1, jan/jun de 2009



ECG
ESCOLA DE CONTAS
E GESTÃO DO TCE-RJ

TCE RJ
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

SÍNTESE

ISSN: 1981-3074

Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro
volume 4, número 1, jan./jun. de 2009

ECG
ESCOLA DE CONTAS
E GESTÃO DO TCE-RJ

Rio de Janeiro
2009

Síntese: Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro **ISSN: 1981 - 3074**
volume 4, número 1, jan./jun. 2009

A *Síntese: Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro* é uma publicação organizada pela Escola de Contas e Gestão do TCE-RJ, com periodicidade semestral. Seu objetivo é disseminar trabalhos técnico-científicos – artigos, resenhas e estudos de caso – na área de administração pública, controle externo, tribunal de contas e áreas afins. Foi lançada em novembro de 2006 em substituição à antiga Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Os trabalhos publicados são de exclusiva responsabilidade de seus autores. As opiniões neles manifestadas não correspondem, necessariamente, a posições que refletem decisões desta Corte de Contas. Qualquer parte desta publicação pode ser reproduzida, desde que citada a fonte. Disponível também em: www.tce.rj.gov.br/sinteseonline

Editor Executivo: Mauro Silveira / ***Editora Assistente:*** Tetê Oliveira / ***Projeto gráfico:*** Inês Blanchart / ***Diagramação:*** Adelea Barbosa, Inês Blanchart e Margareth Peçanha / ***Fotografias:*** Jorge Campos e Banco de imagens da CCS/TCE-RJ / ***Arte e editoração:*** Coordenadoria de Comunicação Social, Imprensa e Editoração / ***Revisão:*** Escola de Contas e Gestão, com a colaboração de Luiz Henrique de Almeida Pereira / ***Versão para inglês*** *(Abstracts* e *Keywords)**:*** Ronaldo Redó Lanzillotti

Impresso na Coordenadoria Setorial de Gráfica e Reprografia do TCE-RJ
Coordenadora: Márcia Aguiar

Periodicidade
Semestral

Tiragem
500 exemplares – Distribuição gratuita

Endereço para correspondência
Escola de Contas e Gestão do TCE-RJ
Praça da República, 70
CEP 20211-351 - Centro - RJ
Tel.: (21) 3231-5690
e-mail: pesquisas_ ecg@tce.rj.gov.br

Rio de Janeiro (Estado). Tribunal de Contas
Síntese: Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro – v. 4, n. 1 (jan./jun. 2009) Rio de Janeiro: O Tribunal, 2007

Semestral
ISSN: 1981-3074

Continuação da Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro.

1. Administração Pública 2. Controle Externo 3. Tribunal de Contas. I Título
CDD 352

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca da Escola de Contas e Gestão/TCE-RJ

SUMÁRIO

4 **EDITORIAL**
Presidente JOSÉ MAURÍCIO DE LIMA NOLASCO

6 **APRESENTAÇÃO**
Paula Alexandra Nazareth

ESTUDOS

10 CONTROLE MATERIAL DE CONSTITUCIONALIDADE DO ORÇAMENTO:
a política fiscal e as perspectivas para um desenvolvimento sustentável
Autor: Pierre André da Rocha Andrade

35 FEDERALISMO E SUSTENTABILIDADE
Autora: Luiza Maia

58 CRISE MUNDIAL E SUSTENTABILIDADE
Autor: Leonardo Braga De Vincenzi

76 GESTÃO TRANSDISCIPLINAR DE POLÍTICAS PÚBLICAS:
uma nova abordagem em busca da efetividade
Autor: Eduardo dos Santos Guimarães

90 A VIABILIDADE DO SISTEMA DE AUDITORIA DE OBRAS PÚBLICAS
do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro
Autor: Marconi Canuto Brasil

104 A INTERAÇÃO CIDADÃO-TRIBUNAIS DE CONTAS:
uma perspectiva republicana
Autor: Sérgio Lino da Silva Carvalho

VOTOS

130 Conselheiro ALUISIO GAMA DE SOUZA

136 Conselheiro JOSÉ GOMES GRACIOSA

148 Conselheiro MARCO ANTONIO BARBOSA DE ALENCAR

156 Conselheiro JOSÉ LEITE NADER

162 Conselheiro JONAS LOPES DE CARVALHO JUNIOR

172 Conselheiro JULIO LAMBERTSON RABELLO

JOSÉ MAURÍCIO
DE LIMA NOLASCO

Presidente do Tribunal
de Contas do Estado
do Rio de Janeiro

Nesta edição da Revista SÍNTESE, o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro apresenta aos seus leitores os artigos oriundos das monografias contempladas pelo Prêmio Ministro Gama Filho, edição 2008/2009, cujo tema foi "A Política Fiscal e o Desenvolvimento Sustentável".

O Prêmio Ministro Gama Filho tem como objetivo incentivar e reconhecer a realização de estudos e pesquisas de interesse público que possam servir para a formulação e inovação de práticas tendentes à solução e ao incremento do desenvolvimento administrativo, financeiro, econômico, jurídico e/ou social da administração pública fluminense.

Em sua terceira edição, o prêmio se consolida como importante evento não só para os técnicos desta Corte, como também para os técnicos jurisdicionados e o meio acadêmico que passam a contar com a sua realização como forma de construção e disseminação de novos conhecimentos. As edições anteriores trataram de assuntos que trazem reflexões fundamentais para a Administração Pública e a sociedade em geral, como Plano

Diretor e Auditoria da Ética.
Com esta atividade, o Tribunal pretende aprofundar o pensamento em assuntos de grande importância e contribuir para a propagação de novas maneiras de atuação na Administração Pública.
A Revista SÍNTESE também traz artigos resultantes dos trabalhos finais das dissertações realizados pelos técnicos do TCE-RJ que concluíram o curso de Mestrado em Administração Pública. Foi a primeira turma de servidores que participaram de uma formação *stricto sensu* proporcionada pela Escola de Contas e Gestão.
São artigos que, dentro de uma reflexão teórica, buscam identificar na rotina diária do Tribunal situações que podem e devem ser melhoradas. É a aplicação de conhecimentos teóricos e adquiridos na expectativa de gerar práticas públicas mais efetivas.
Esses trabalhos comprovam a importância que a qualificação do corpo técnico tem para esta gestão que investe, cada vez mais, na qualidade dos serviços prestados à sociedade em geral. A criação do prêmio de monografias e o estímulo à permanente capacitação fazem com que o corpo técnico desta Corte de Contas, que também é o corpo docente da Escola de Contas e Gestão, seja reconhecido pela excelência da sua formação.
É imperioso lembrar o recente credenciamento da ECG, pelo Conselho Estadual de Educação, para o oferecimento de cursos de pós-graduação *lato sensu*, na forma do Parecer CEE n.º 057/2009.
Neste sentido, e no intuito de atender à crescente demanda, estão previstos cursos de pós-graduação em Gestão Pública e Controle Externo, dirigido ao público interno, e em Gestão Municipal, direcionado aos servidores dos órgãos jurisidicionados ao TCE-RJ, ambos em nível de especialização, a serem iniciados brevemente pela ECG.
Os esforços conjugados que este Tribunal e a Escola de Contas e Gestão vêm fazendo no nosso Estado são muito importantes, uma vez que o binômio estudo e trabalho se traduz em uma condição mais digna para a toda a população.
Este é o compromisso do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro.

Paula Alexandra Nazareth

Diretora-Geral da Escola de Contas e Gestão –ECG/TCE-RJ

Esta edição traz artigos referentes aos trabalhos vencedores do Prêmio Ministro Gama Filho, versão 2008/2009, e de conclusão final do curso de mestrado em Administração Pública promovido em parceria pela Escola de Contas e Gestão – ECG com uma instituição de ensino superior, no caso, a Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas – EBAPE/FGV.

O primeiro artigo, intitulado "Controle material de constitucionalidade do orçamento: a política fiscal e as perspectivas para um desenvolvimento sustentável", de autoria de Pierre André da Rocha Andrade, indica os dogmas da discricionariedade administrativa e do princípio da separação dos poderes como entraves a serem eliminados e a vinculação do agente público aos princípios constitucionais como parâmetro essencial para o controle das políticas públicas. Assinala o orçamento público como forma de efetivar ações sustentáveis e do controle material da constitucionalidade, tanto no conteúdo de normas como na sua execução.

Em "Federalismo e sustentabilidade", Luiza Maia estabelece relações entre os conceitos de federalismo, desenvolvimento sustentável e democracia, onde se percebe a forte interligação entre eles com diversas características comuns em termos de objetivos e interações. Observa-se uma preocupação com o equilíbrio entre agentes que interagem economicamente e socialmente em um mesmo ambiente. O estudo prova que a democracia exige um alto grau de envolvimento de todos os agentes políticos e que todas as escolhas deverão primar pela melhoria de vida e preservação das oportunidades das gerações presentes e futuras.

Leonardo Braga de Vicenzi, no artigo "Crise mundial e sustentabilidade", reflete sobre a crise financeira, econômica e ambiental, alimentada pela falta de regulamentação dos recursos naturais e estruturais e, ao mesmo tempo, pelo crescente uso da tecnologia da informação. O autor argumenta que a atual situação econômica mundial tem estreita ligação com a ambiental. Propõe um debate participativo e inclusivo para a elaboração de um novo modelo produtivo e de consumo.

A íntegra dos três trabalhos premiados na última versão do Prêmio Ministro Gama Filho pode ser obtida no portal da Escola de Contas e Gestão do (www.ecg.tce.rj.gov.br).

Além desses, esta edição da Revista Síntese ainda contempla os leitores com artigos oriundos dos trabalhos finais de técnicos do TCE-RJ que integraram a primeira turma do curso de

mestrado em Administração Pública promovido pela ECG e a EBAPE/FGV.

O artigo "Gestão Transdisciplinar de Políticas Públicas: uma nova abordagem em busca da efetividade", de Eduardo dos Santos Guimarães, fala da necessidade atual de uma gestão pública que tenha como foco o resultado obtido, onde o Estado deve buscar a efetividade das ações implementadas. Torna-se imperiosa a abordagem transdisciplinar por permitir que um mesmo objeto possa ser observado na sua essência, levando em consideração todo o contexto em que está inserido, assim como as diferentes dinâmicas sociais, de forma a permitir que o Estado atinja a efetividade das suas políticas. O trabalho apresenta um modelo de gestão com enfoque na transdisciplinaridade com uma abordagem diferenciada.

Em "A viabilidade do Sistema de Auditoria de Obras Públicas do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro", Marconi Canuto Brasil faz uma reflexão sobre a incapacidade da Administração Pública de equacionar problemas complexos. Neste sentido, discute em que medida o conjunto de auditorias de obras públicas adotado pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro pode ser considerado um sistema viável ou não. Usado como referência, o Modelo de Sistema Viável propõe que as partes mantenham relativa autonomia entre si. Essa autonomia mantém a coesão do sistema e libera as suas partes integrantes a agir de forma criativa. O modelo postula que toda organização viável é uma organização capaz de aprender e de transformar esse processo em conhecimento coletivo.

O artigo que fecha esta edição, que tem como título "A interação cidadão-tribunais de contas: uma perspectiva republicana", de autoria de Sérgio Lino da Silva Carvalho, contempla a discussão dos conceitos de democracia, patrimonialismo e clientelismo nas relações entre a sociedade civil e o Estado no estabelecimento de uma cultura democrática em que a sociedade, através dos seus cidadãos, acompanhe as ações dos organismos públicos. Neste contexto, o trabalho aponta como os Tribunais de Contas podem incentivar o controle social exercido sobre os gestores dos órgãos nas suas jurisdições. São usados como referência de análise o Tribunal de Contas da União (TCU), o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ) e o Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro (TCM). A conclusão aponta para uma série de medidas que podem ser implementadas com o intuito de incentivar o controle das ações e políticas públicas pelos cidadãos.

Temos certeza de que esses trabalhos ajudarão a disseminar reflexões construídas pelos técnicos do Tribunal de Contas com o objetivo de fomentar a discussão de novas propostas de ação pública.

ESTUDOS

10
CONTROLE MATERIAL DE CONSTITUCIONALIDADE DO ORÇAMENTO:
a política fiscal e as perspectivas para um desenvolvimento sustentável

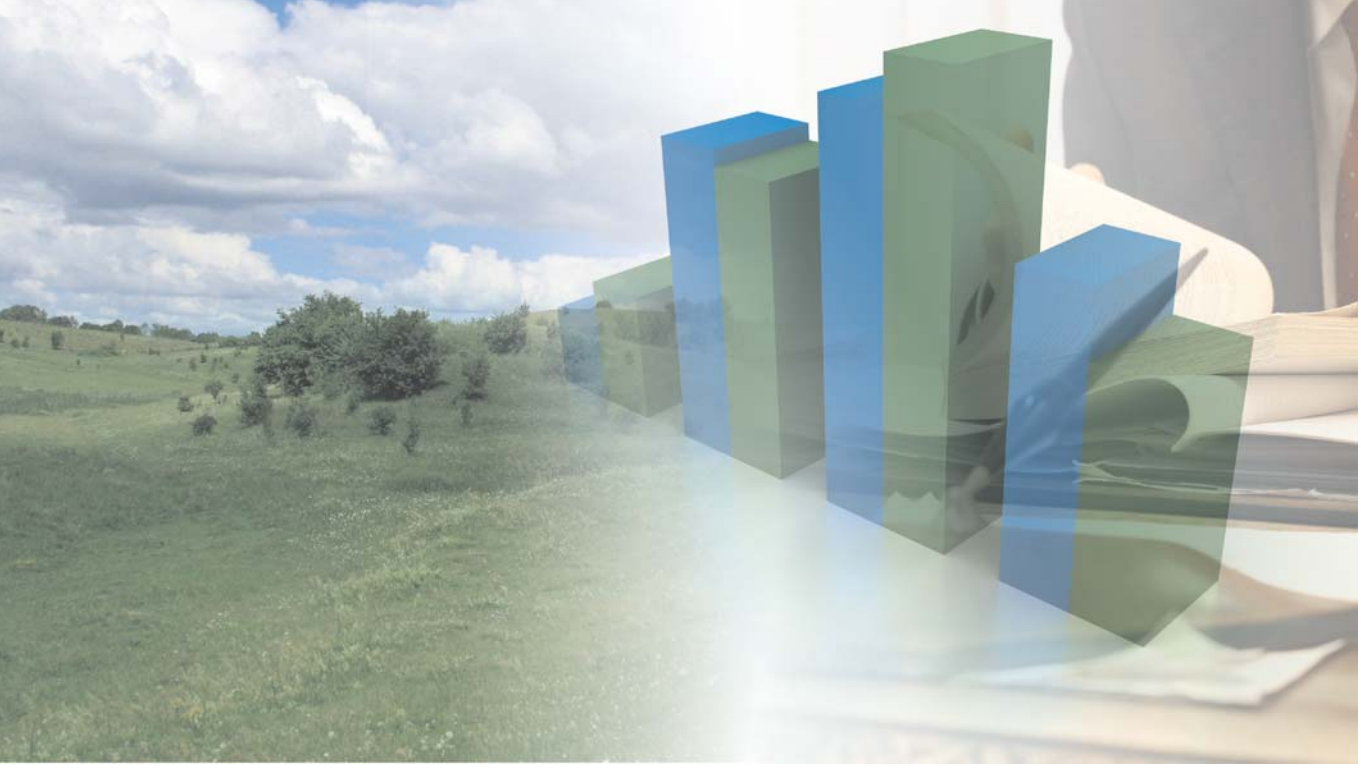
35
FEDERALISMO E SUSTENTABILIDADE

58
CRISE MUNDIAL E SUSTENTABILIDADE

76
GESTÃO TRANSDISCIPLINAR DE POLÍTICAS PÚBLICAS:
uma nova abordagem em busca da efetividade

90
A VIABILIDADE DO SISTEMA DE AUDITORIA DE OBRAS PÚBLICAS
do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro

104
A INTERAÇÃO CIDADÃO-TRIBUNAIS DE CONTAS:
uma perspectiva republicana



CONTROLE MATERIAL DE CONSTITUCIONALIDADE DO ORÇAMENTO:

a política fiscal e as perspectivas para um desenvolvimento sustentável*

Pierre André da Rocha Andrade
Técnico de Controle Externo no TCE-RJ;
Mestre em Direito pela UNESA

RESUMO: O artigo trata da política fiscal e suas implicações para o desenvolvimento sustentável, estabelecendo, para tanto, a relação entre o controle do exercício do poder político e o estágio de evolução social de um Estado. Ressalta a importância da criação de um caminho seguro no que se refere ao controle de políticas públicas, livre de decisionismos e discricionariedades judiciais, ressaltando que não se trata de apenas deslocar o eixo de legitimidade de tais políticas. Demonstra a adequação da hermenêutica filosófica como meio para alcançar a única resposta constitucionalmente correta, superando o pragmatismo positivista de cunho liberal-individualista, que dá margem à possibilidade de múltiplas respostas. Indica os dogmas da discricionariedade administrativa e do princípio da separação dos poderes como obstáculos a serem superados e a necessária vinculação do administrador público aos princípios constitucionais como principal parâmetro para o controle de políticas públicas. Registra a necessidade de visualização do orçamento público como instrumento de efetivação de ações sustentáveis e do controle material de constitucionalidade, tanto no tocante ao conteúdo de suas normas quanto no que se refere à sua execução.

ABSTRACT: The present article concerns the fiscal policy and its implications as regards a sustainable development by means of tracing the relationship between the control of political power practice and the phase of social evolution of a State. It also pinpoints how important it is to pave a safe way as far as the control of political power practice goes, free from a myriad of judicial decisionisms and discretionalities, and shows that the fact is not only based on diverting the axis of legitimacy of such policies. It also shows the adequacy of philosophical hermeneutics as a means to reach the only answer that is constitutionally correct, thus overcoming the positivistic and liberally individualistic pragmatism, which paves the way to countless possible answers. It equally denotes the principles of administrative discretionality and of power division as obstacles to be overcome as the main parameter for the control of public policies. It registers the need to regard the public budget as an instrument that can render as effective not only sustainable actions but also the material control of constitutionality, both as regards the contents of its rules and the way it is put into practice.

PALAVRAS-CHAVE:
Sustentabilidade; Controle; Política Fiscal.

KEYWORDS:
Sustainable Development; Control; Fiscal Politics.

* Artigo originado da monografia contemplada com o 1° lugar do Prêmio Ministro Gama Filho (2008/2009)

INTRODUÇÃO

A época atual se caracteriza por um sem-número de paradoxos que, se por um lado, geram grande perplexidade social, por outro, demandam a adoção – cada vez mais urgente – de medidas capazes de adequar realidades e indivíduos.

A compreensão dessa nova modernidade passa necessariamente pela evolução histórica da sociedade e do Estado. Entretanto, deve ir além dessa historicidade e pressupor a identificação dos principais problemas decorrentes da multiplicidade e complexidade das relações contemporâneas.

Tais complexidades são expressas especialmente pelas inúmeras desigualdades geradas a partir dos primeiros processos de industrialização que caracterizaram o início da era moderna. A exacerbação do individualismo, a concentração de riquezas e o aumento do consumo sem qualquer preocupação com as consequências daí decorrentes geraram uma situação de insustentabilidade ecológica diante da manutenção do modelo social fundamentado no capitalismo individualista.

Decorre daí um dos principais paradoxos da modernidade, qual seja, a questão relativa ao desenvolvimento sustentável. Significa dizer que o modelo social vigente traz uma demanda crescente pela produção, pelo consumo e pelo emprego e, ao mesmo tempo, que tal movimento deve se pautar pela política de não agressão ao meio ambiente.

Tal concepção surgiu da noção de que a ação humana implica no risco da ocorrência de danos ao meio ambiente e à própria humanidade, ressaltando-se que o conceito de meio ambiente deve ser visto de forma mais ampla, incorporando a ação humana com todas suas repercussões para o meio ambiente natural e para a vida humana.

Ocorre que, conforme explicitado pelo sociólogo alemão Ulrich Beck, o processo de produção decorrente da crescente industrialização gera uma série de riscos. Surge daí o conceito de sociedade de risco designando um "estágio da modernidade em que começam a tomar corpo as ameaças produzidas até então no caminho da sociedade industrial" (BECK, 1997, p. 17).

Como o próprio Beck (1992) afirma, os riscos não se restringem apenas ao meio ambiente, já que as mudanças devem atingir as relações sociais, os modelos de emprego e consumo, as relações trabalhistas e a renda, pondo em risco, inclusive, o Estado como conhecido atualmente.

Ressalte-se, ainda, que além dos riscos que podem atingir a geração presente, outros mais devem ser considerados tendo em vista seus efeitos no que se refere às gerações futuras, sempre lembrando que vivemos em um mundo real onde todos os seres vivos estão conectados entre si e com os demais elementos existentes, desenvolvendo-se no mesmo padrão em rede, como procurou sistematizar Capra (2002).

Partindo do pressuposto da irreversível ligação dos seres humanos à teia da vida em nosso planeta, o físico defende a necessidade de organizarmos o mundo segundo um conjunto de crenças e valores que não tenha o acúmulo de dinheiro por único sustentáculo, e isso não só para o bem-estar das organizações humanas, mas para a sobrevivência e sustentabilidade da humanidade como um todo.

Certamente que as ações humanas têm repercussões muitas vezes imprevisíveis. Não há, portanto, como continuar a ignorar as inúmeras dimensões do mundo, bem como as possíveis implicações de nossos atos. Faz-se necessária uma mudança de paradigma de forma que sejam priorizados os valores da dignidade da pessoa humana e da sustentabilidade ecológica.

Portanto, em primeiro lugar, se impõe a correta percepção de quais são os riscos – presentes e futuros – associados às mais diversas atividades humanas. Uma vez identificados tais riscos e com o intuito de minimizar os efeitos daí decorrentes, impõe-se necessária a adoção de uma série de medidas de caráter regulatório.

É nesse contexto que se insere o Estado como agente transformador da realidade social, devendo tal papel ser exercido através dos instrumentos de que dispõe. Um destes instrumentos – considerado o poder estatal de cobrar tributos, restringir ou estimular determinadas atividades econômicas – é a correta utilização da política fiscal.

Sob esta perspectiva, o presente trabalho parte do conceito de desenvolvimento sustentável e sua disciplina constitucional para, posteriormente, identificando o papel social do Estado a partir da sua evolução histórica, demonstrar a necessidade de controle do orçamento público enquanto instrumento de implementação de políticas públicas tidas como prioritárias pela Constituição da República, especialmente no que se refere à política fiscal enquanto instrumento de viabilização e estímulo de ações ecologicamente sustentáveis.

A proposta ora defendida é que a política fiscal se constitua instrumento efetivo de estímulo às atividades socialmente responsáveis e ecologicamente adequadas. Para tanto, se faz necessário o controle material do conteúdo das normas orçamentárias, especialmente no que se refere à receita.

Não basta, portanto, que se proponha uma fórmula mágica para observância de determinadas regras na elaboração da política fiscal. A ideia central do presente trabalho é apresentar fundamentos constitucionais sólidos para que a política fiscal seja formulada em atendimento aos princípios constitucionais; e, caso contrário, como se daria a correção através do efetivo controle.

DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

UM DIREITO CONSTITUCIONAL

É certo que nem mesmo o conceito de desenvolvimento sustentável é algo que já esteja pacificado. Consideradas as variações correntes na doutrina, parece razoável o entendimento de Giddens (2001, p. 613), para quem "desenvolvimento sustentável significa que o crescimento deveria ser conduzido, pelo menos idealmente, de forma a reciclar os recursos físicos em vez de os esgotar e a manter os níveis de poluição no mínimo possível". Conforme explicita o mesmo autor, o termo 'desenvolvimento sustentável' foi introduzido, pela primeira vez em 1987 no relatório *O nosso futuro comum*, encomendado pela Organização das Nações Unidas.

Tendo em vista a contradição acerca do conceito de desenvolvimento sustentável, seus limites e possibilidades, vale citar as variações sintetizadas por Veiga (2005, p. 163):

> A atual retórica sobre o desenvolvimento sustentável oscila entre essa sinistra visão de futuro, delineada por Georgescu, e a confiante crença de que surgirão, em tempo, os novos mercados e as inovações tecnológicas capazes de evitar, ou contornar, as catástrofes ambientais. Por isso, além de ter surgido a já mencionada distinção entre a sustentabilidade forte e fraca, também surgiu um sério debate sobre o caráter "objetivo" ou "subjetivo" do "conceito" de sustentabilidade (Hueting e Reijnders, 1998). E há ainda quem diga ser absolutamente necessário ir além da sustentabilidade para que seja possível abordar a atual desordem existente no relacionamento humano com a natureza. (Jamieson, 1998)

Considerando o atual estágio da humanidade, os diversos desastres ambientais, a proliferação da pobreza e das doenças daí decorrentes, o aumento exacerbado do consumo, com a consequente produção de lixo, as perspectivas de esgotamento de muitos recursos naturais, especialmente no que se refere à escassez de água, não parece razoável a relativização do conceito de desenvolvimento sustentável.

Há quem chegue a afastar a ideia de desenvolvimento sustentável, reafirmando a tese da necessidade da preservação do meio ambiente natural. Tal posicionamento decorre da enorme relativização do que seria a sustentabilidade ambiental inerente ao próprio conceito.

Assim, as possibilidades de degradação ambiental – conforme defendido por aqueles que entendem que as futuras tecnologias serão suficientes para minimizar os efeitos danosos decorrentes das ações humanas – devem ser rejeitadas, sob pena de se inviabilizar o efetivo desenvolvimento sem prejuízo do meio ambiente e da própria condição humana.

É nesse sentido que se encaminha o estudo elaborado por Alier (1998), intitulado *Da economia ecológica ao ecologismo popular*, que, entre outros aspectos, discute o conceito de desenvolvimento sustentável. Certamente a crítica ao que se denomina desenvolvimento sustentável se dá pela incompatibilidade entre o modelo capitalista predatório voltado para o consumo e a sustentabilidade ambiental global.

Não restam dúvidas acerca da necessidade de se adotar uma visão mais restritiva sobre as possibilidades de desenvolvimento, tendo em vista a preservação do meio ambiente. Ressalte-se, ainda, que a própria questão do desen-

volvimento deve ser abordada de forma diversa daquela até hoje tratada sob a perspectiva liberal individualista.

Os próprios indicadores de desenvolvimento devem observar, especialmente, a qualidade de vida da população e os índices de conservação ambiental. Tal afirmação decorre da conscientização, cada vez maior, de que o simples desenvolvimento econômico não pode ser considerado como objetivo a ser alcançado pelo Estado ou por uma Sociedade que se proponha justa, solidária e ecologicamente sustentável.

Em face do que dispõe a Constituição da República, em seu art. 225, surgem alguns aspectos que jamais devem ser ignorados. O primeiro deles é que o direito ao meio ambiente equilibrado, que deve ser conceituado como o equilíbrio entre uma sadia qualidade de vida, desenvolvimento econômico e social, e sustentabilidade ambiental, foi elevado à categoria de direito constitucional do cidadão. Além disso, decorre do referido mandamento constitucional um dever imposto ao Poder Público, à Sociedade e ao Cidadão, no sentido de atuar de forma efetiva para garantir a efetivação de tal direito.

A outra questão primordial derivada do ideal constitucional é que as ações devem ser projetadas tendo sempre em vista o futuro da humanidade. Daí a necessidade de que todas as ações individuais, sociais ou estatais, sejam voltadas para a preservação do meio ambiente a longo prazo, de forma a não comprometer a qualidade de vida das gerações futuras.

Portanto, o desenvolvimento econômico não pode ser fundado na exploração predatória que produza o desequilíbrio ecológico ou comprometa a sadia qualidade de vida não só para as gerações de hoje mas também para as futuras.

Ocorre que a nova modernidade ou 'segunda modernidade', nos dizeres de Beck (1992), impõe uma mudança paradigmática para o

enfrentamento dos principais problemas causados pela "primeira modernidade", conforme registrado/traduzido por Assmann (*cf* Beck, 2000):

> No meu livro *Sociedade do Risco*, que apareceu na Alemanha em 1986, havia proposto a distinção entre uma primeira e uma segunda modernidade. Havia caracterizado a primeira modernidade nos seguintes termos: uma sociedade estatal e nacional, estruturas coletivas, pleno emprego, rápida industrialização, exploração da natureza não "visível". O modelo da primeira modernidade – que poderíamos denominar também de simples ou industrial – tem profundas raízes históricas. Afirmou-se na sociedade européia, através de várias revoluções políticas e industriais, a partir do século XVIII. Hoje, no fim do milênio, encontramo-nos diante daquilo que eu chamo "modernização da modernização" ou "segunda modernidade", ou também "modernidade reflexiva". Trata-se de um processo no qual são postas em questão, tornando-se objeto de "reflexão", as assunções fundamentais, as insuficiências e as antinomias da primeira modernidade. E com tudo isso estão vinculados problemas cruciais da política moderna. A modernidade

> iluminista deve enfrentar o desafio de cinco processos: a globalização, a individualização, o desemprego, o subemprego, a revolução dos gêneros e, *last but not least*, os riscos globais da crise ecológica e da turbulência dos mercados financeiros. Penso que se estão consolidando um novo tipo de capitalismo e um novo estilo de vida, muito diferentes daqueles das fases anteriores do desenvolvimento social. E é por este motivo que necessitamos urgentemente de novos quadros de referência, seja no plano sociológico, seja naquele político.

Certamente que a mudança paradigmática citada está diretamente relacionada à evolução estatal, já que o Estado mínimo do liberalismo deve dar lugar ao Estado Democrático e Social de Direito.

A CONSTITUIÇÃO DIRIGENTE E O COMPROMISSO COM AS TRANSFORMAÇÕES SOCIAIS

Uma das questões mais delicadas alusivas ao tema ora tratado é o que se refere à legitimidade da Constituição da República, exigindo, necessariamente, a consolidação de uma teoria da constituição adequada à realidade brasileira, que enfatize o caráter vinculante de todas as suas normas, apesar do – ou até mesmo principalmente por – seu caráter compromissário e dirigente. Ou, como convencionou Streck (2004, p. 133 e segs.), uma Teoria da Constituição Dirigente Adequada a Países de Modernidade Tardia (TCDAPMT). Como lembra Bercovici (1999, p. 35), com propriedade, ao se analisar a problemática da constituição dirigente, deve ser observado o texto de determinada constituição. Não se trata de uma análise metafísica, dissociada do contexto histórico e das condições reais de mundo, mas de uma sociedade específica: a sociedade brasileira e sua Lei Maior:

> Ao debruçarmo-nos sobre a problemática da Constituição dirigente, ou seja, a constituição que define fins e objetivos para o Estado e a sociedade, precisamos fixar-nos ao texto de uma determinada constituição. Isso porque o texto constitucional é o texto que regula uma ordem histórica concreta, e a definição da Constituição só pode ser obtida a partir de sua inserção e função na realidade histórica. Esse é, nas palavras de José Joaquim Gomes Canotilho, o "conceito de constituição constitucionalmente adequado".

Ao contrário do que poderiam concluir, apressadamente – a partir da afirmação de Canotilho (2001) de que "a constituição dirigente está morta" –, os inconformados com a transformação, introduzida pela Constituição de 1988, do Brasil em um Estado Democrático e Social de Direito, tal afirmação nem sequer tangencia a experiência brasileira. É certo que o constitucionalista lusitano fez suas considerações tendo em vista uma conjuntura muito específica, especialmente em razão das grandes mudanças ocorridas nos Estados Nacionais Europeus com a criação da Comunidade Econômica Europeia.

Além do mais, o estágio de desenvolvimento social brasileiro nem de perto se equipara ao dos países europeus, razão pela qual se mostra totalmente inadequada a adoção da teoria do direito reflexivo nos moldes defendidos por Canotilho para o sistema português em um país como o Brasil, onde vige o capitalismo predatório, e as elites, com o apoio das estruturas do Estado, se mostram deveras eficientes em seu projeto de manutenção de poder e de

concentração de riqueza (e terras).

Ao tratar da questão relativa à Constituição Dirigente, Streck (2004, p. 134) chama a atenção para a necessidade de contextualização da afirmação do mestre lusitano, além de deixar claro que uma teoria da constituição adequada deve observar o conteúdo fático e histórico de cada Estado.

O filósofo explica que a contextualização da tese da Constituição dirigente e compromissária dizia respeito, originariamente, à Constituição portuguesa, de traços nitidamente revolucionários, a ponto de prever, inclusive a "transformação do modo de produção rumo ao socialismo". Ressalta, ainda, que as revisões constitucionais eliminaram esse "caráter revolucionário". No caso brasileiro, a Constituição promulgada em 1988, "limitou-se a apontar para a transformação do modelo de Estado (Estado Democrático de Direito), restringindo-se, no plano econômico, a estabelecer as bases (núcleo político) de um Estado Social *(Wellfare State)."*

É nesse contexto que se faz mais contundente a necessidade de assimilação das diversas dimensões da Constituição, não apenas no sentido formal, de organização político-jurídica – enquanto reprodutora do *status quo* –, mas especialmente no seu conteúdo material, axiológico, principalmente no que se refere ao seu caráter produtor, transformador. Conforme afirmou o próprio Canotilho (*apud* GRAU, 2003, p. 432), "as Constituições dirigentes existirão enquanto forem historicamente necessárias".

Certamente que, na esteira dos ensinamentos de Streck (2004, p. 135), uma teoria da constituição dirigente adequada aos países de modernidade tardia deve comportar um "conteúdo compromissário mínimo", criando condições materiais de realização dos direitos fundamentais sociais ou, nas palavras do filósofo, "construção das condições de possibilidade para o resgate das promessas da modernidade incumpridas".

A equivocada e limitada compreensão que a imensa maioria dos operadores do direito tem da constituição acabam por ensejar uma aplicação bem aquém das suas reais possibilidades.

Ora, a Constituição brasileira – que permanece compromissária e dirigente – é clara quando determina que os objetivos fundamentais da República são: "construir uma sociedade livre, justa e solidária, garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais e promover o bem de todos". Trata-se do próprio desenvolvimento sustentável.

Obviamente que, caso as desigualdades tivessem efetivamente diminuído (ao contrário da

crescente concentração de riqueza), caso a pobreza tivesse sido erradicada, o que não é, nem de longe, compatível com a realidade, poder-se-ia argumentar acerca da adaptação das normas constitucionais. Afinal, não precisaríamos mais de normas que determinassem a atuação do Estado sobre algo que não existe.

O que acontece, na realidade, é que Sociedade e Governo não atuam pautados pela vontade constitucional: quer dizer, a cada novo governante eleito, buscam-se mudanças constitucionais para adequar a Carta Magna aos ideais pessoais e transitórios. Trata-se de uma tentativa de processo de deslegitimação da Constituição.

É o que se verifica através do posicionamento de renomados juristas, ao defenderem a tese de que cada governante tem a possibilidade de formular as próprias políticas públicas, sem a necessidade de atender aos ditames constitucionais, como se esta fosse a real democracia. Parece ser este o caso de Moreira Neto (1997, p. 195) para quem:

> O caminho do desenvolvimento institucional só estará aberto quando as fórmulas impositivas de políticas públicas forem varridas da Constituição, abrindo espaço para que se possa praticar uma autêntica democracia de escolhas de como queremos ser governados e não apenas de escolha de quem queremos que nos governe.

Por um lado, é bom que fique claro que até mesmo entre os que assumem uma posição reacionária ao caráter dirigente da Constituição, na forma expressa, nota-se o reconhecimento de que a Carta Magna determina "fórmulas impositivas de políticas públicas", razão pela qual, os governantes devem pautar-se por essas diretrizes; em caso contrário, cometem inconstitucionalidades.

Por outro lado, devem ser consignados: 1) que o interesse público não se confunde com o interesse particular do governante, confusão corriqueira, e 2) é de se lamentar que, no Brasil, não haja norma que vincule a atuação dos governantes às suas propostas de campanha enquanto candidatos, o que faz com que, invariavelmente, as ações concretas do governante distanciem-se sobremaneira dos programas de governo do candidato.

Assim, mesmo que o povo escolha como será governado, uma vez "varridas da Constituição" as "fórmulas impositivas de políticas públicas", como proposto pelo administrativista, não haverá qualquer garantia de que as propostas do candidato serão convertidas em políticas públicas do governante – como é comum ocorrer.

Além disso, a crise é agravada pelo fato de que, mesmo com uma Constituição extremamente avançada no que se refere às possibilidades de conquistas sociais – traduzidas especialmente pelas normas impositivas de atuação no sentido do desenvolvimento sustentável e redução das desigualdades por meio da efetivação dos direitos fundamentais sociais –, ainda se insiste na reprodução do direito fundado no império da lei ordinária, como se as normas constitucionais não fossem dotadas de eficácia plena e como se coubesse ao legislador ordinário dispor sobre que normas constitucionais seriam dignas de conteúdo jurídico. Essa importância secundária conferida ao direito constitucional é o que Streck (2004, p. 215) convencionou chamar de 'baixa constitucionalidade'.

A crise é agravada pela equivocada cisão entre o mundo real e o mundo jurídico, entre realidade e norma e pela consequente prevalência do procedimento sobre a substância, da liberdade formal sobre a igualdade material, do método sobre a verdade.

As normas constitucionais apenas passarão a ter eficácia à medida que as dimensões jurídica

e social sejam compreendidas conjuntamente. Em outras palavras: vinte anos após a promulgação da Constituição, ainda não assistimos ao seu acontecer.

Segundo lição de Canotilho (2002, p. 1186), "realizar a Constituição significa tornar juridicamente eficazes as normas constitucionais" – todas as normas constitucionais, especialmente aquelas definidoras de direitos sociais, não apenas aquelas que favorecem a manutenção do *status quo*.

Ora, a Constituição determina que o Estado brasileiro adote políticas públicas que impliquem o desenvolvimento sustentável com a expressa sustentabilidade ecológica, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais. No entanto, à exceção de alguns poucos paliativos, as decisões que emanam do poder central apenas fazem com que os ricos fiquem cada vez mais ricos e os pobres cada vez mais pobres.

A política fiscal é um bom exemplo disso. Até hoje não foi implementada qualquer ação no sentido da tributação das grandes fortunas, conforme previsto na Constituição. Ao contrário, cada miserável deste país, ao consumir produtos da cesta básica, está contribuindo para engordar a arrecadação de tributos, que, diga-se de passagem, bate recordes após recordes.

A proposta ora defendida é que a política fiscal se constitua instrumento efetivo de estímulo às atividades socialmente responsáveis e ecologicamente adequadas. E, para tanto, se faz necessário o controle material do conteúdo das normas orçamentárias.

HERMENÊUTICA FILOSÓFICA: UM CAMINHO SEGURO PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

É certo que o desenvolvimento sustentável de uma sociedade de maneira segura deve estar fundamentado em uma base sólida. Para tanto, se faz necessária uma revolução paradigmática na forma de se entender e aplicar o direito.

A criação de uma teoria jurídica e filosófica adequada aos fins propostos se justifica à medida que a política fiscal brasileira é tradicionalmente desvinculada das prioridades constitucionais, sendo quase que pacífica a discricionariedade do administrador público ao estabelecer as diretrizes das políticas públicas de modo geral. Assim, a fundamentação teórica para a vinculação da política fiscal deve vir acompanhada, obrigatoriamente, do respectivo fundamento do controle jurisdicional para correção dos possíveis desvios.

Nesse sentido, torna-se obrigatória a desconstrução do discurso que fundamenta a discricionariedade administrativa, de forma a vincular a atuação do Poder Público a fim de adequar a política fiscal às prioridades constitucionais.

A proposta de construção de um caminho seguro para o referido controle supera a simples

substituição da discricionariedade do administrador público pela do juiz. A discricionariedade judicial e, por conseguinte, a possibilidade de diversas respostas constituem a base do positivismo jurídico exegético-normativista – ou dos neopositivismos –, fundado no esquema sujeito-objeto que pensa o direito metafisicamente, através de conceitos universais que desvinculam o direito do mundo prático, acabando por isolar o direito da sociedade.

Para que se atinja tal desiderato, a Constituição deve ser observada em toda a sua potencialidade e eficácia. No entanto, percebe-se que, praticamente vinte anos após a promulgação da Constituição do Brasil, ainda sofremos uma crise de efetividade, embora boa parte dos juristas venha trabalhando no sentido de conferir eficácia às normas constitucionais.

Essa crise deve-se, fundamentalmente, à reprodução do pragmatismo positivista de cunho liberal-individualista que ignora a realidade, criando fórmulas pretensamente universais aplicadas através do velho esquema sujeito-objeto e do método subsuntivo-dedutivo, conforme ensina Streck (2003, p. 79):

> Em termos metodológicos, predomina o dedutivismo, a partir da reprodução inconsciente da metafísica relação sujeito-objeto. Nesse contexto, o próprio ensino jurídico é encarado como uma terceira coisa, no interior do qual o professor é um *outsider* do sistema. A doutrina que sustenta o saber jurídico resume-se a um conjunto de comentários resumidos de ementários de jurisprudência, desacompanhados dos respectivos contextos. Cada vez mais a doutrina doutrina menos; isto é, a doutrina não mais doutrina; é, sim, doutrinada pelos tribunais. É nisto que se baseia o casuísmo didático: a partir da construção de "categorias", produzem-se raciocínios "dedutivos", como se a realidade pudesse ser aprisionada no "paraíso dos conceitos do pragmatismo positivista dominante".

Entretanto, parece que os caminhos traçados pela doutrina jurídica nacional não vêm surtindo os efeitos pretendidos. A simples importação de teorias jurídicas totalmente alheias à realidade brasileira, sem qualquer observância da realidade fática – fundadas em um paradigma metafísico que se pretende universal –, vem, comprovadamente, mostrando-se inadequada.

Tal afirmação é dirigida, em especial, às teorias procedimentais do discurso e da argumentação – Habermas e Alexy, apenas para citar os mais festejados por aqui – que cindem, metafisicamente, discursos de fundamentação (prévios) e discursos de aplicação. Significa dizer que, para ambos, interpretação e aplicação acontecem em momentos diferentes.

Mesmo em Dworkin (2001), autor cuja tese encontra pontos em comum com a hermenêutica filosófica – em especial na proposta da existência da "única resposta correta" *(the one right answer)* e na impropriedade da cisão do ato de interpretar; quer dizer, para o autor não há a separação entre interpretação e aplicação, da mesma forma que não há distinção entre discursos de aplicação e de fundamentação –, observa-se um descompasso com a realidade brasileira.

O referido pensador estabelece a indevida distinção entre casos fáceis e casos difíceis e defende a necessidade de se recorrer a princípios que estão situados fora do ordenamento jurídico. No entanto, tal premissa não se aplica ao caso brasileiro, já que nossa Constituição é permeada por princípios morais.

Em outras palavras, no caso brasileiro – como

de resto em diversas constituições de caráter compromissário e dirigente –, foram os princípios morais (como o da dignidade da pessoa humana, da liberdade, da solidariedade, da justiça social, da igualdade) incorporados ao sistema jurídico, criando obrigações para o Estado; sendo, nas palavras de Bercovici (2003), "marcos do desenvolvimento do ordenamento, apontando objetivos e proibindo o retrocesso, funcionando como parâmetro essencial para a interpretação e concretização da Constituição", razão pela qual não subsiste a necessidade de busca de princípios morais fora do sistema positivo.

Parece claro o equívoco da posição positivista dos tribunais que, salvo raras exceções, ainda insistem na pretensão de interpretação genérica e abstrata da norma jurídica. Ora, quando o intérprete imagina determinado signo linguístico, seu pensamento imediatamente o remete – considerando a universalidade, sua vivência, seus pré-juízos, linguagem, tradição – à concretização de um objeto específico, e não a um conceito universal.

O mesmo deve acontecer com a norma: sua interpretação deve se dar quando da aplicação, observada não apenas a norma genérica e abstrata em si e a simples subsunção do caso concreto a esta norma, mas toda a universalidade de fatores que incidem sobre aquela situação, garantindo a resposta constitucionalmente adequada ao caso concreto.

Ocorre, entretanto, que o pensamento moderno ainda continua dominado pelas proposições cartesianas, o que é determinante para o estreitamento da compreensão da problemática do mundo. Com relação à discussão hermenêutica da ontologia cartesiana de mundo, vale citar a afirmação de Heidegger (2007, p.52), para quem:

> Descartes radicalizou o estreitamento da questão do mundo, reduzindo-a à questão sobre a coisalidade da natureza enquanto intramundano acessível numa primeira aproximação. Consolidou a opinião de que o conhecer ôntico de um ente, pretensamente o mais rigoroso, também constitui a via de acesso possível para o ser primário do ente que se descobre nesse conhecimento.[...] Com a explicitação radical da *extensio* como *praesuppositum* de toda determinação da *res corporea*, Descartes preparou a compreensão de um *a priori*, cujo conteúdo foi fixado posteriormente por Kant de maneira mais penetrante. Dentro de certos limites, a análise da *extensio* independe da falta de uma interpretação explícita do ser deste ente dotado de extensão. O ponto de partida da extensão como determinação fundamental do "mundo" possui a sua razão fenomenal, embora nem a espacialidade do mundo, nem a espacialidade primeiramente descoberta dos entes que vêm ao encontro do mundo circundante e, sobretudo, a espacialidade da própria presença possam por ela ser compreendidas ontologicamente.

Acontece, porém, que as coisas não são estanques no "mundo", não podem ser vistas ou interpretadas de forma isolada ou através de conceitos universalizantes, senão dentro de um contexto específico ou, nas palavras de Heidegger, a compreensão do "ser-no-mundo" como um "fenômeno de unidade".

Para que se compreenda bem o pensamento cartesiano, basta que se relembre a célebre metáfora do relógio, em que Descartes procura estabelecer uma comparação entre a referida máquina e tudo mais que existe na Terra, inclusive o homem.

Ocorre, entretanto, que, ao contrário do que

pregava Descartes, o mundo não é feito de peças e engrenagens que podem ser vistas, examinadas e tratadas de forma autônoma. Certamente que essa visão – em razão de seu caráter extremamente antiecológico, por ignorar as necessárias conexões entre tudo e todos no mundo – foi responsável por termos chegado a essa "grande encruzilhada":

> Havendo assumido a pilotagem do processo evolutivo no planeta, em que rumo o homem irá afinal conduzi-lo: no sentido da plenitude da Vida, ou reversivelmente, em inesperada involução, na direção da Morte?
> Essa indagação crucial vai aos poucos se abrindo a todos nós no presente, à medida que a humanidade, usufruindo de outra qualidade excepcional que a espécie humana introduziu no mundo – a reflexão –, começa a ter consciência de si mesma, e passa a se enxergar como o novo e supremo agente coletivo da História. Com efeito, o futuro da humanidade não comporta uma via única de solução dentro do processo evolutivo. Há mais de uma opção à nossa frente. A nossa espécie vive agora o momento decisivo, em que já se sente perfeitamente responsável por si mesma e capaz de determinar em definitivo o seu porvir. (COMPARATO, 2006, p. 410)

A despeito de toda a evolução da humanidade, o ideal liberal de cunho individualista que tem predominado – em clara oposição ao que preconiza o Estado Social instituído pela Constituição do Brasil – é responsável pelo aumento da pobreza, das imensas desigualdades sociais e da constante exploração predatória do meio ambiente.

Obviamente que a proposta aqui defendida com vistas a garantir o controle efetivo das políticas públicas – especialmente no tocante à política fiscal – deverá se dar no caso concreto. Seria um contra-senso pretender estabelecer alguma espécie de procedimento que visasse garantir regras genéricas para o controle jurisdicional das políticas públicas.

No entanto, ao se considerarem os objetivos do Estado Democrático e Social de Direito estabelecidos na Constituição do Brasil – de caráter nitidamente compromissário e dirigente – e o atual estágio de desenvolvimento social brasileiro – caracterizado por um sistema de saúde

pública agonizante, educação pública caótica, e ausência de sistemas de saneamento básico na imensa maioria dos municípios brasileiros, aliados a uma das maiores cargas tributárias do mundo – não fica difícil a análise da constitucionalidade das políticas públicas adotadas no país; principalmente porque, via de regra, as ações administrativas não são voltadas ao atendimento dos ideais constitucionais.

É nesse contexto que a hermenêutica filosófica se mostra a solução mais adequada à construção de um caminho sólido para o controle jurisdicional de políticas públicas, de forma a garantir o cumprimento dos ideais constitucionais, livre de decisionismos e discricionariedades, característica essencial do positivismo, que já demonstrou seu esgotamento no que se refere à solução dos problemas da modernidade.

O CONTROLE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS E A LEGALIDADE ESTRITA: O DOGMA DA DISCRICIONARIEDADE

A interferência na formulação de qualquer política pública, como é o caso da proposta aqui defendida – de vinculação da política fiscal aos ideais constitucionais de desenvolvimento sustentável –, deve seguramente superar o dogma da discricionariedade administrativa. O posicionamento conservador dos nossos tribunais, no sentido de que os atos administrativos apenas podem ser fiscalizados no que se refere à sua legalidade estrita, tem sofrido severas críticas por boa parte da doutrina em razão do efeito nefasto que a imunidade ao controle tem produzido à sociedade.

Certamente tal efeito decorre de vários fatores, sendo um deles – talvez o mais importante – o discurso ideológico fundamentador da discricionariedade, que impede que a realidade social possa ser simbolizada e considerada para fins de elaboração e controle de políticas públicas.

Esse discurso é resultado de uma "abstração jurídico-conceitual objetificante", que decorre do próprio pensamento metafísico que ignora a diferença entre o ser e o ente:

> A metafísica pensa o ser e se detém no ente; ao equiparar o ser ao ente, entifica o ser, através de um pensamento objetificador. Ou seja, a metafísica, que na modernidade recebeu o nome de teoria do conhecimento (filosofia da consciência), faz com que se esqueça justamente da diferença que separa o ser do ente. (STRECK, 2006, p. 131)

A discricionariedade administrativa é idealizada como conceito metafísico, resultado de fatores igualmente alienados – conveniência e oportunidade –, que é utilizada como verdadeira barreira à análise do caso concreto. Assim, a dita "discricionariedade" é visualizada como conceito em-si-mesmo, "descolado" da faticidade e historicidade que lhe são inerentes, de forma que nunca seja ultrapassada a sua superficialidade ou seu desvelamento.

A simples argumentação de que determinada escolha está circunscrita ao mérito administrativo, sendo, portanto, discricionária, é suficiente para que nossos tribunais afastem qualquer possibilidade de controle.

Ocorre que esse pensamento é reproduzido justamente em razão da equivocada visão cartesiana de mundo que ignora a diferença entre sujeito e objeto, tendo suas raízes fincadas na Idade Média, intensamente identificada no pensamento de Descartes. A compreensão do fenômeno passa, entretanto, pela compreensão de suas origens, contexto histórico e evolução dentro da sociedade no decorrer dos tempos.

A discricionariedade era considerada, no Absolutismo, a pura expressão do poder do rei, tendo sido, a partir da Revolução Burguesa, em 1789 – que trazia os novos ideais liberais, em especial no que se refere às liberdades individuais e à propriedade privada –, crescentemente limitada.

Com isso, o eixo da legitimidade foi deslocado do Poder Executivo – de quem foi extraída a competência para a elaboração de leis – para o Poder Legislativo. Portanto, ficou consolidada a ideia de que a vontade do povo substituía a vontade do monarca, até então tida como absoluta.

Nesse novo contexto, caracterizado pelo Estado Democrático de Direito, a discricionariedade administrativa passa a ser vista como algo que deve ser extirpado, por ser incompatível com o novo regime de submissão geral à lei – expressão da vontade popular e limite do poder administrativo.

É aí que também se insere a teoria dos "freios e contrapesos", idealizada na separação dos poderes de Montesquieu (1996), como instrumento de limitação do poder estatal e do mútuo controle, objetivando o impedimento do exercício de arbitrariedades.

Após anos de árduas batalhas entre defensores e críticos desse resquício do absolutismo, a discricionariedade administrativa passou a ser aceita, excepcionalmente, como margem de atuação do administrador público em face da impossibilidade prática de previsão legal de toda e qualquer hipótese de possível ocorrência. Mas essa excepcionalidade foi, aos poucos, sendo cada vez mais aceita à medida que se justificava a escolha administrativa como um meio para se atingir aquele fim traçado na norma.

Já como afirma Krell (2004, p. 23-24), ao tratar dos conceitos jurídicos indeterminados e da discricionariedade daí decorrente, as "normas-objetivo" ou "normas de criação" *(Gestaltungsnormen)*, para o moderno Estado Intervencionista, "servem de base jurídica na implementação de políticas públicas", deixando que este eleja, com "larga margem de discricionariedade", os meios adequados a se atingirem os referidos fins.

Com base nesse raciocínio, a Administração passou a atuar com uma liberdade cada vez maior nas suas escolhas – de acordo com critérios de conveniência e oportunidade – para o alcance dos fins previstos na lei. A partir daí, o conceito de discricionariedade administrativa ganha contornos de dogma à medida que a compreensão do fenômeno, de forma crescente, se afasta da realidade – em especial no que se refere à utilização dos ditos "conceitos jurídicos indeterminados".

Levando em consideração a existência de tais conceitos no texto legal, estaria ampliada a margem de atuação do administrador público. Se as referidas "normas-objetivo" ou "normas de criação" traçam os objetivos a serem atingidos pela Administração, a esta cabe eleger os melhores e mais adequados meios para a realização das políticas públicas necessárias à realização destas finalidades.

Ora, não há como conceber a existência de

"conceitos jurídicos indeterminados", salvo sob uma ótica metafísica alienada das condições de mundo. Tais conceitos não existem senão dentro de uma realidade específica. Afinal, termos como "interesse público", "idoneidade moral", "notória especialização", "elevado saber", "boa-fé", "preço justo", "miséria", não representam nada enquanto simples signos. Não podem, portanto, ser interpretados segundo o paradigma metafísico-objetificante, quer dizer, os conceitos em-si-mesmos não podem ser tratados como objetos separados do mundo social pelo intérprete.

Conforme ensina Bandeira de Mello (1998, p. 52), essa "indeterminação só existirá em abstrato" ou, nas palavras de Garcia de Enterría:

> *(...) no obstante la indeterminacion del concepto, admite ser precisado en el momento de la aplicacion... já que al estar refiriéndose a supuestos concretos y no vaguedades imprecisas o contradictorias es claro que la aplicación de tales conceptos ala calificación de circunstâncias concretas no admite más que una solución: o se da o no se da el concepto: o hay buena fé o no la hay; o el precio es justo o no lo es; o se hay faltado a la probidad o no se hay faltado. Tertium non datur. Esto es el esencial del concepto indeterminado: la indeterminación del enunciado no se traduce en una indeterminación de las aplicaciones del mismo, las cuales solo permiten una 'unidad' en cada caso.*

No entanto, tais conceitos são utilizados com vistas à ampliação do alcance da discricionariedade administrativa, de forma que esta atinja não somente os atos políticos por natureza, mas também outros, que estariam fundados em normas caracterizadas por conterem os ditos "conceitos jurídicos indeterminados".

Ao discorrer sobre a recepção das teorias alemãs sobre "conceitos jurídicos indeterminados" e o controle da discricionariedade no Brasil, Krell (2004, p. 21-49) contextualiza a criação das referidas teorias no período do pós-guerra, já que o controle judicial da Administração Pública aumentou consideravelmente nesse período, tendo em vista "a amarga experiência do regime nazista, que erradicou o controle judicial dos atos do Governo e da Administração do regime totalitário".

Certamente que a teoria acerca da discricionariedade administrativa desenvolveu-se em razão da situação peculiar pela qual passava a Alemanha do pós-guerra, o que demonstra a importância de se levarem em consideração as peculiaridades da sociedade na elaboração de uma teoria jurídica que se pretenda legítima e válida.

É por isso que se mostra cada vez mais necessária a criação de uma teoria do controle da Administração Pública que observe a evolução histórica e a situação a que chegou a sociedade brasileira, que convive com as mais variadas

formas de desvio de poder, além de uma crescente situação de desigualdade social e exploração predatória do meio ambiente, enquanto o Estado continua trabalhando no sentido de favorecer as mesmas elites, que, há séculos, vêm obtendo as maiores benesses estatais.

Ao abordar o controle da Administração Pública, Freitas (1995, p. 324-337) faz menção ao conceito dos "atos administrativos de discricionariedade vinculada aos princípios", conforme proposto por Dworkin (2001), afirmando que o administrador "jamais desfruta de liberdade legítima e lícita para agir em desvinculação com os princípios constitucionais do sistema, ainda que sua atuação guarde – eis o ponto focal – uma menor subordinação à legalidade estrita do que na concretização dos atos ditos plenamente vinculados".

De acordo com esse posicionamento, qualquer ato administrativo editado em descompasso com algum dos princípios constitucionais deve ser anulado, posto que irregular.

É certo que o discurso ideológico fundamentador da discricionariedade criou, através de uma "abstração jurídico-conceitual objetificante", uma categoria jurídica completamente dissociada do mundo real: um dogma. Ocorre, entretanto, que a aplicação desse conceito deve se dar justamente nesse mundo real, o que gera um descompasso entre o mundo prático e o mundo jurídico, afastando as reais possibilidades de controle.

Assim, o que deveria ser – como tolerado no início de sua inclusão no Estado Democrático de Direito – uma ferramenta posta nas mãos do administrador para atingir, da melhor forma, as finalidades previstas na lei, passa a ser um poderoso artifício para aqueles que atuam com desvio de poder ou arbitrariedade, principalmente em razão da ausência de controle judicial neste sentido.

A POLÍTICA FISCAL COMO INSTRUMENTO DE ESTÍMULO AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

POSSIBILIDADES DE CONTROLE MATERIAL DE CONSTITUCIONALIDADE DO ORÇAMENTO PÚBLICO

Pretende-se aqui abordar a problemática do orçamento público de maneira bastante diversa daquela que vem sendo usualmente tratada pela doutrina jurídica, principalmente tendo em vista que as principais obras acerca do tema se ocupam de aspectos meramente formais. Quer dizer, se limitam a estudar a matéria isoladamente, sob pontos de vista financeiro ou orçamentário, ignorando o conteúdo material das principais leis relativas à destinação dos recursos públicos e sua adequação às diretrizes traçadas na Constituição.

Portanto, partindo da atual ordem constitucional estabelecida, serão estudadas outras dimensões do orçamento público, para, a partir daí, identificar elementos que possibilitem o seu controle material de constitucionalidade.

O controle de constitucionalidade material do orçamento e da execução das políticas públicas que o compõem deve prescindir, entretanto, de uma mudança de paradigma, de forma que o direito seja trazido para o mundo real, através da superação do discurso positivista metafísico de pretensões de universalidade.

Nesse aspecto, será adotada a nomenclatura "orçamento" em sentido amplo, tendo em vista a total ausência de implicação prática na referida distinção (plano plurianual, lei de dire-

trizes orçamentárias e lei orçamentária anual), já que o controle de constitucionalidade ora proposto tem a pretensão de alcançar o conteúdo – material – das referidas leis e a sua adequação às prioridades constitucionais.

A principal dimensão tratada aqui se refere ao orçamento enquanto diretriz não apenas dos gastos públicos – e, como consequência, principal meio de materialização das políticas públicas de uma maneira geral –, mas especialmente da receita pública, tendo em vista que a política fiscal se mostra como poderoso instrumento de viabilização de ações voltadas ao desenvolvimento sustentável.

Portanto, a principal questão que deve ser respondida, nesse cenário, é: a que interesses serve o Orçamento Público?

Aspecto de fundamental importância para os fins deste estudo é a demonstração da necessidade de que o orçamento, bem como das políticas públicas que o compõem, seja encarado como instrumento de estímulo às ações social e ecologicamente responsáveis, conforme preconizado na Constituição do Brasil.

Este deve ser o ponto de partida para o controle orçamentário, que deverá se dar em duas etapas distintas:

A primeira delas deve observar o conteúdo material de todos os programas, projetos e atividades – no que se refere à despesa pública –, além de toda e qualquer natureza de receita previstos no orçamento público.

A outra etapa se refere à execução orçamentária propriamente dita, quer dizer, ao *modus operandi* do Poder Executivo na condução das políticas públicas previstas nas leis orçamentárias, já que, muitas das vezes – para não dizer na maioria esmagadora delas –, o orçamento público executado não guarda qualquer relação com aquele aprovado pelo Poder Legislativo.

O CONTROLE MATERIAL DE CONSTITUCIONALIDADE DAS NORMAS ORÇAMENTÁRIAS

A primeira etapa objeto da presente proposta de controle orçamentário leva em consideração o conteúdo das normas orçamentárias e sua compatibilidade com as prioridades cons-

titucionais. Nesse aspecto, é bom que fique consignado com absoluta clareza que o orçamento público não deve ser alvo de controle apenas no que se refere à despesa pública, mas especialmente no que concerne ao aspecto da arrecadação, ou seja, a receita também deve ser alvo de controle.

Embora os poucos estudos existentes acerca do controle orçamentário indiquem, em sua maioria, a necessidade de controle dos gastos públicos, isto é, da despesa, a receita pública não pode ser ignorada, posto que a política fiscal pode significar tanto o sucesso quanto o fracasso de medidas que visem à evolução de ações voltadas ao desenvolvimento sustentável.

Ao fixar as alíquotas relativas a tributos, o Poder Público deve levar em conta as suas consequências, de forma que estimule ações privadas no sentido do atendimento das prioridades constitucionais. Tal aspecto ganha especial relevância se observado o contexto brasileiro, com uma das maiores cargas tributárias do mundo, que chega, inclusive, a inviabilizar uma série de atividades produtivas e ecologicamente responsáveis.

Exemplificando, seria o caso de um orçamento público que contemplasse a previsão de receitas levando em consideração uma determinada carga tributária a incidir sobre as variadas etapas da construção civil. A julgar pelo peso desta carga, estar-se-iam inviabilizando ações privadas fundamentais para a construção e popularização de habitações, contrariando, por conseguinte, a norma constitucional que prevê a moradia como um direito social.

Não significa dizer, com isso, que o Poder Público esteja impedido de tributar todas as ações que impliquem no atendimento dos ideais constitucionais.

Entretanto, toda a fixação de alíquotas deve ser precedida de um estudo que justifique – tendo em vista a necessidade de implementação de políticas públicas que viabilizem a popularização da moradia (como no caso exposto) – qual a tributação adequada, de forma que não prejudique a receita e, ao mesmo tempo, estimule a construção civil a ponto de atender à norma constitucional.

Obviamente que tais estudos acerca da previsão de receitas devem se dar em toda a amplitude orçamentária, de forma a garantir que as atividades relacionadas aos ideais constitucionais recebam tratamento tributário que favoreça a sua implementação.

No entanto, o que acontece, via de regra, em todos os níveis da Federação, é que a previsão de receitas é feita sem qualquer compromisso com a realidade, fazendo com que, invariavelmente, a execução seja algo totalmente distinto daquilo que foi traçado na Lei Orçamentária.

Portanto, além do compromisso que a previsão de receitas deve ter com aquilo que realmente se espera da arrecadação – fundamentada em estudos que justifiquem a adoção dos referidos números –, o aspecto mais importante a ser observado é se estes estudos foram direcionados no sentido de dar atendimento às prioridades constitucionais. Caso contrário, o orçamento público continuará a ser mera peça de ficção, com a simples previsão de receita e fixação de despesas públicas, inclusive no que diz respeito ao controle de constitucionalidade.

O Supremo Tribunal Federal já firmou entendimento no sentido de que a lei orçamentária somente poderá sofrer controle de constitucionalidade no seu aspecto formal, ou seja, quando houver dispositivos alheios à previsão de receita ou fixação de despesa, com base no chamado princípio da exclusividade.

Assim, partimos do pressuposto que toda a receita prevista no orçamento público obedeceu a rígidos estudos que comprovaram ser aquela política pública de arrecadação tributária compatível com as prioridades constitucionais.

Na prática, o que tem ocorrido atualmente é a política fiscal favorecer os setores que, embora representem uma parcela ínfima da população brasileira, têm grande poder de decisão quando se trata do direcionamento das políticas públicas, já que, na maioria das vezes, foi responsável pelo financiamento das campanhas políticas que resultaram na eleição daqueles "representantes do povo".

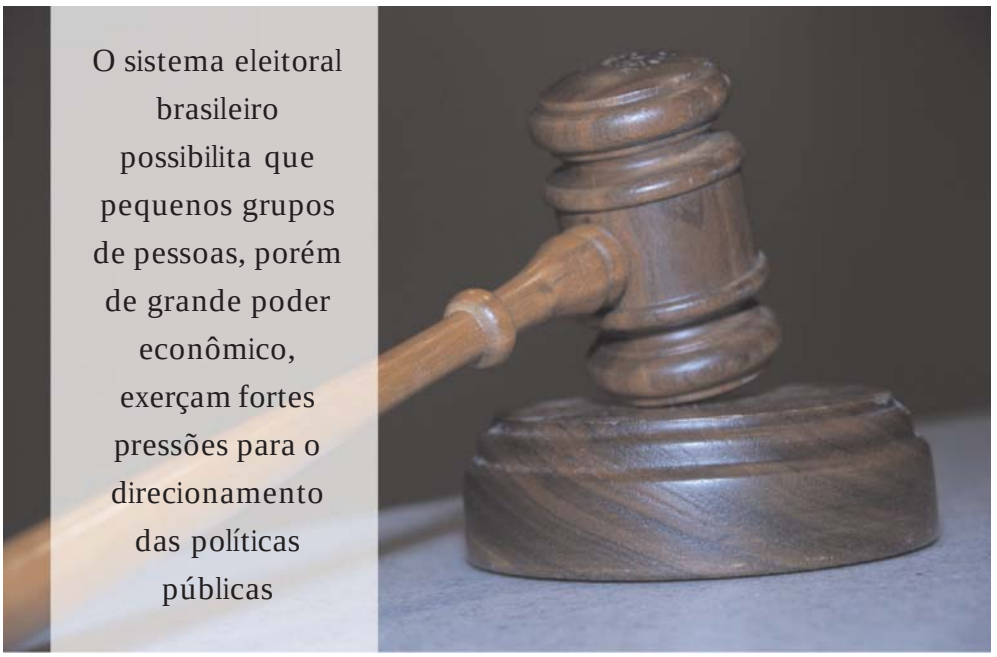
Assim, o sistema eleitoral brasileiro possibilita que pequenos grupos de pessoas, porém de grande poder econômico, exerçam fortes pressões para o direcionamento das políticas públicas, o que determina que tais políticas sejam encaminhadas não no sentido do que determina a Constituição, mas para favorecer às mesmas classes que vêm, há longo tempo, se beneficiando dos recursos – que não são parcos – expropriados de toda a sociedade.

É nesse sentido que a Constituição deve ser vista como um remédio contra as "maiorias eventuais", devendo o Poder Judiciário atuar com vistas a garantir que os gastos públicos sejam direcionados às prioridades constitucionais, e não às prioridades de pequenos grupos de pessoas – que há muito se deleitam em farto banquete preparado às custas da miséria da imensa maioria da população brasileira.

Portanto, o presente estudo direciona-se no caminho de indicar a possibilidade de controle do orçamento público como um todo, especialmente no que se refere à previsão de receitas. O que se pretende é que o conteúdo material do orçamento seja objeto de controle amplo, de forma a garantir que suas normas expressem a garantia da efetividade dos valores protegidos constitucionalmente.

O orçamento – enquanto diretriz, tanto da receita quanto dos gastos públicos – deve ser um instrumento de efetivação dos direitos sociais como forma de exercício da cidadania e de estímulo à implementação de ações ecologicamente responsáveis, sem as quais não se atinge o pleno Estado Democrático e Social de Direito.

É nesse sentido que caberá sempre o controle



da constitucionalidade material do conteúdo das normas constantes do orçamento, quer dizer, se os programas e as metas nele contemplados traduzem efetivamente os valores tidos como prioritários na Constituição; caso contrário, a correção do desvio poderá se dar por meio da intervenção da justiça constitucional através de mecanismos adequados.

O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

O controle material do conteúdo das normas orçamentárias é, certamente, o ponto de partida para a garantia da eficácia de um orçamento constitucional. No entanto, tal aspecto, por si só, não é o suficiente para garantir, por meio de uma política fiscal adequada, o cumprimento das prioridades constitucionais, especialmente no que tange à efetividade das ações voltadas ao desenvolvimento sustentável.

Caso não haja o controle da execução orçamentária – tanto no que se refere à sua despesa, ou seja, no que concerne à destinação das verbas públicas, quanto no tocante aos meios e fins relacionados à previsão da receita –, corre-se o risco de se continuar com a prática, invariavelmente adotada em todos os níveis da Federação, de um orçamento executado totalmente dissociado daquele efetivamente aprovado pela lei respectiva.

A falta de compromisso do Poder Público com o orçamento chega a ponto de, em muitos casos, ocorrer a execução de um orçamento paralelo. Quer dizer, não há sequer um ponto de tangência entre o orçamento efetivamente executado e aquele outrora aprovado.

Acontece que, muito embora a Constituição determine que os Tribunais de Contas devem operacionalizar a fiscalização (contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial), não apenas no que se refere à legalidade, mas especialmente quanto à legitimidade das escolhas administrativas, nota-se que, seja no acompanhamento da execução orçamentária, seja na apreciação e julgamento das prestações de contas, são observados principalmente os aspectos formais.

Portanto, mesmo que o orçamento tenha sido elaborado com observância das prioridades constitucionais, de nada vale se a sua execução não se der nos moldes previstos originariamente.

Nesse contexto, vale ressaltar a importância do papel que os Tribunais de Contas – que contam com corpo técnico especializado – podem desempenhar em auxílio ao Ministério Público e ao Poder Judiciário para o controle de constitucionalidade da execução orçamentária. Ora, de nada vale uma lei orçamentária aprovada em consonância com as prioridades constitucionais caso sua execução esteja em descompasso com as normas ali estabelecidas.

A ideia, portanto, é de que os Tribunais de Contas – que têm a competência constitucional para fiscalizar não só a legalidade, mas também a legitimidade, não apenas do destino dado aos recursos públicos, mas especialmente da previsão e execução da receita pública, conforme já mencionado anteriormente – atuem, *mutatis mutandis*, como os *special masters* nos casos das reformas judiciais produzidas nos sistemas penitenciário e educacional norte-americanos, conforme lembra Gouvêa (2003, p. 16):

> As reformas judiciais levadas a cabo no sistema educacional e penitenciário norte-americano caracterizaram-se por uma complexidade que, no mais das vezes, inviabilizava sua supervisão pelo magistrado isoladamente. A maioria dos juízes valia-se de auxiliares – os *special masters* ou *compliance*

> *coordinators* – regiamente financiados e especializados, cujas funções abrangiam desde o acompanhamento diuturno das obras nos presídios até a discussão de planos e a elaboração de regulamentos visando a aclarar pontos obscuros das sentenças ou dos acordos.

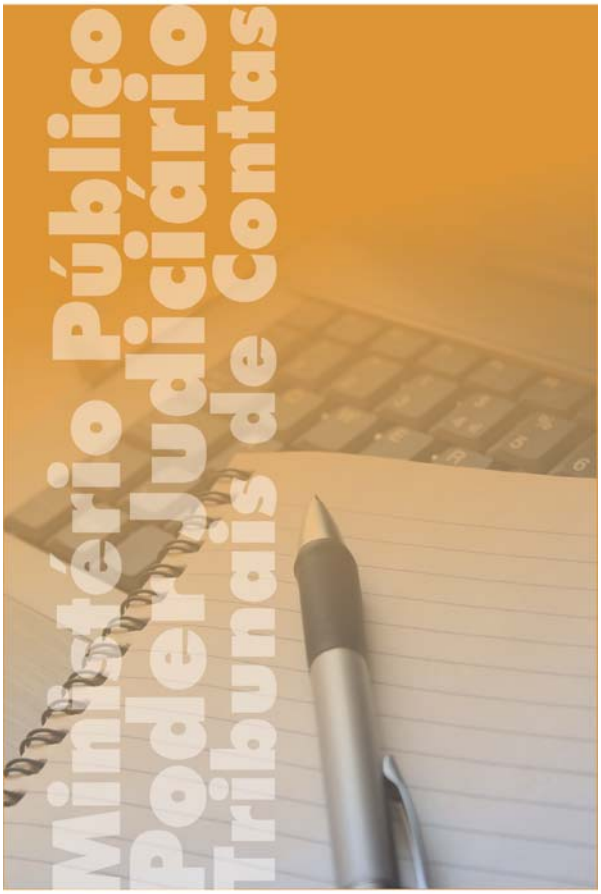
Em sua pioneira obra sobre o controle jurisdicional das omissões administrativas, o Promotor carioca questiona se, no Brasil, seria possível o dispêndio com os chamados *special masters*, já que "o atendimento aos direitos prestacionais mais essenciais periga por falta de verbas".

A preocupação parece bastante válida, principalmente porque as verbas públicas não são destinadas, prioritariamente, ao atendimento dos direitos fundamentais sociais preconizados na Constituição.

Todavia, é bom que se esclareça a diferenciação entre "falta de verbas" e destinação equivocada, ou inconstitucional, de verbas.

Aliás, o próprio Gouvêa (2003), ao analisar a autoaplicabilidade enquanto atributo dos direitos fundamentais condicionada pela "reserva do possível", refere-se ao "predicado de prioridade".

Conforme já foi dito, não há que se falar em falta de verbas para saneamento público, saúde e educação, por exemplo, em um orçamento que contemple – e efetivamente execute – quantias superiores a duzentos milhões de reais para gastos em publicidade, quando a soma de todos os recursos destinados à área social não alcança a mesma cifra. O que se verifica, na prática, é a inconstitucionalidade não apenas da despesa pública, mas também da receita, razão pela qual deve ser feita esta pequena ressalva ao excelente trabalho em referência.



Já em relação aos gastos públicos com a contratação de especialistas no acompanhamento da execução orçamentária, a solução mais adequada seria a atuação conjunta do Ministério Público, do Poder Judiciário e dos Tribunais de Contas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A sociedade moderna evoluiu a ponto de deparar-se com um sem-número de paradoxos que geram grande perplexidade social e demandam a adoção urgente de medidas capazes de adequar realidades e indivíduos.

A partir da observação da evolução histórica da sociedade e sua relação com o Estado é que essa nova modernidade passará a ser compreendida. Todavia, deve ser superada a simples historicidade através da identificação dos principais problemas decorrentes da multiplicidade e complexidade das relações contemporâneas.

A partir do início da primeira revolução industrial, vão sendo criadas situações de aumento das desigualdades sociais. E certamente que a concentração de riquezas e o individualismo exacerbado guardam estreita relação com a cultura do consumismo, que vem gerando uma situação de insustentabilidade ecológica. Decorre daí um dos principais paradoxos da modernidade: a questão relativa ao desenvolvimento sustentável.

Considerando que as ações humanas implicam a ocorrência cada vez maior de riscos desconhecidos, se impõe, de imediato, a correta percepção e identificação destes riscos – presentes e futuros – associados às mais diversas atividades humanas. Uma vez identificados, e no intuito de minimizar os efeitos daí decorrentes, faz-se necessária a adoção de uma série de medidas de caráter regulatório; cabendo, assim, ao novo Estado utilizar as diversas possibilidades relacionadas à política fiscal para estimular as ações voltadas ao desenvolvimento sustentável.

Portanto, a partir do conceito de desenvolvimento sustentável e sua disciplina constitucional, pretendeu-se demonstrar não apenas a possibilidade, mas a necessidade de controle do orçamento público enquanto instrumento de implementação de políticas públicas tidas como prioritárias pela Constituição da República, especialmente no que se refere à política fiscal como instrumento de viabilização e estímulo de ações ecologicamente sustentáveis.

Nesse contexto se inserem os Tribunais de Contas – que têm a competência constitucional para fiscalizar não só a legalidade, mas também a legitimidade do destino dado aos recursos públicos –, atuando, *mutatis mutandis*, como os *special masters* nos casos das reformas judiciais produzidas nos sistemas penitenciário e educacional norte-americanos.

REFERÊNCIAS

ALIER, Joan Martínez. *Da economia ecológica ao ecologismo popular*. Blumenau: FURB, 1998.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Relatividade da Competência Discricionária. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 212., p. 49-56, abr./jun. 1998.

BECK, Ulrich. A Reinvenção da Política. In: GIDDENS, A., BECK, U. e LASH, S. (Orgs.) *Modernização Reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna*. São Paulo: UNESP, 1997, p. 45-69.

_____. *A sociedade global de risco: uma discussão entre Ulrich Beck e Danilo Zolo*. Tradução Selvino J. Assmann, 2000. Disponível em: <http://www.cfh.ufsc.br/~wfil/ulrich.htm>. Acesso em 27 fev. 2009.

_____. *Risk Society*: towards a new modernity. London: Sage, 1992.

BERCOVICI, Gilberto. Constituição e Superação das Desigualdades Regionais. In: GRAU, Eros Roberto (Org.); GUERRA FILHO, Willis Santiago (Org.). *Direito Constitucional*: Estudos em Homenagem a Paulo Bonavides. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 75-107.

_____. A Problemática da Constituição Dirigente: algumas considerações sobre o caso brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 142, 1999, p. 35-51

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Constituição dirigente e vinculação do legislador*. 2.ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2001.

_____. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 2.ed. Coimbra: Almedina, 2002.

CAPRA. Fritjof. *Conexões Ocultas*. São Paulo: Cultrix. 2002.

COMPARATO, Fábio Konder. *Ética: Direito, Moral e Religião no Mundo Moderno*. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

DWORKIN, Ronald. *Uma questão de princípio*. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

FREITAS, Juarez. Os Atos Administrativos de Discricionariedade Vinculada aos Princípios. *Boletim de Direito Administrativo*, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 324-337, jun. 1995.

GIDDENS, Anthony. *Sociologia*. 4. ed. Lisboa. Fundação Calouste Gulbenkian, 2001.

GOUVÊA, Marcos Maselli. *O Controle Judicial das Omissões Administrativas* - Novas perspectivas de implementação dos direitos prestacionais. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

GRAU, Eros Roberto. Resenha de um "Prefácio" (Canotilho, Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador, 2. edição). In: GRAU, Eros Roberto (Org.); GUERRA FILHO, Willis Santiago (Org.). *Direito Constitucional*: Estudos em Homenagem a Paulo Bonavides. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 423-436.

HEIDEGGER, Martin. *Ser e Tempo*, Trad. Rev. Márcia Sá Cavalcanti Schuback. 2. ed. Petrópolis, Vozes; Bragança Paulista: Editora Universitária São Francisco, 2007.

KRELL, Andréas J. A Recepção das Teorias Alemãs sobre "Conceitos Jurídicos Indeterminados" e o Controle da Discricionariedade no Brasil. *Interesse Público*, Porto Alegre, v. 5, n. 23, p. 21-49, jan./fev. 2004.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. *O Espírito das Leis*. Tradução de Cristina Maracho. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Desafios Institucionais Brasileiros. In: MARTINS, Ives Gandra (org.). *Desafios do Século XXI*. São Paulo: Pioneira, 1997.

STRECK, Lenio Luiz. *Hermenêutica Jurídica e(m) Crise*: uma exploração hermenêutica da construção do Direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

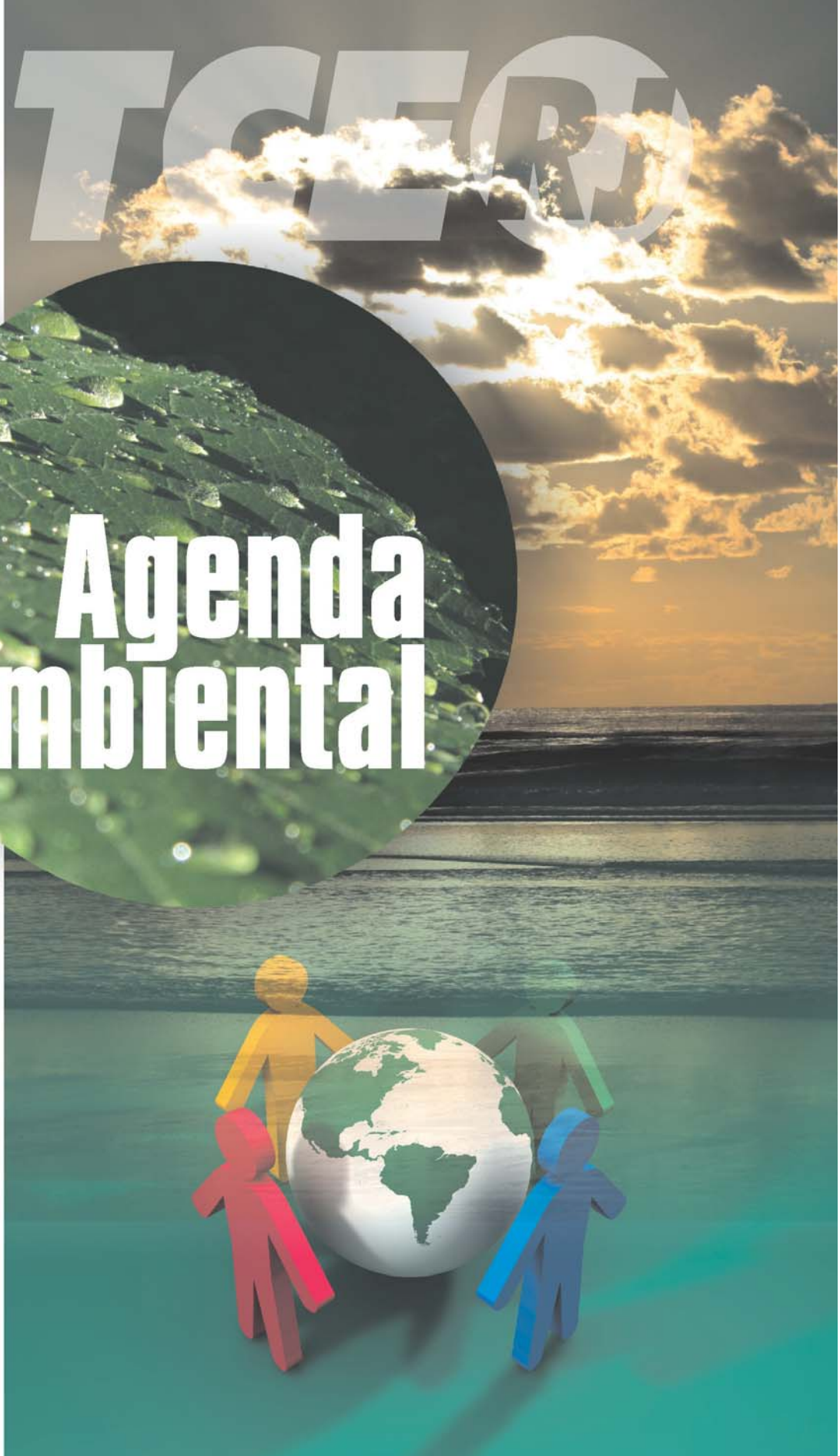
_____. *Jurisdição constitucional e hermenêutica*. uma nova crítica do Direito. 2.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

_____. *Verdade e Consenso*. Constituição, Hermenêutica e Teorias Discursivas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

VEIGA, José Eli da. *Desenvolvimento Sustentável* - o desafio do século XXI. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

TCE RJ

Agenda Ambiental



FEDERALISMO E SUSTENTABILIDADE*

Luiza Maia
Assistente da Coordenadoria de Exames de Editais no TCE-RJ;
Especialista em Administração Pública pela FGV/ECG

RESUMO: Este trabalho visa a estabelecer conceitos sobre Federalismo, desenvolvimento, desenvolvimento sustentável e democracia, numa tentativa de promover a associação destes temas com as práticas das políticas públicas atualmente aplicadas. Desta forma, busca-se acrescentar, por meio deste estudo, a liberdade de escolha como uma alternativa real e viável para se atingir a sustentabilidade em sua condição mais ampla, ou seja, por meio da apresentação de um tipo de organização capaz de promover o equilíbrio necessário, entre os diversos agentes políticos, para as práticas do desenvolvimento sustentável.

ABSTRACT: This work aims at establishing some concepts on Federalism, development, sustainable development and democracy, and tries to associate such themes to the practices of public policies nowadays. Therefore, it is our goal to add, by means of this study, freedom of choice as a real and feasible option to reach sustainability as a whole, that is to say, a way to present a kind of organization which can promote the necessary balance among the several political agents so as to put sustainable development into practice.

PALAVRAS-CHAVE: Federalismo; Desenvolvimento; Desenvolvimento Sustentável; Democracia.

KEYWORDS: Federalism; Development; Sustainable Development; Democracy.

* Artigo originado da monografia contemplada com o 2° lugar do Prêmio Ministro Gama Filho (2008/2009)

INTRODUÇÃO

Na sociedade moderna, muito se tem discutido acerca de modelos e alternativas de políticas fiscais que fomentem o desenvolvimento e, consequentemente, levem o Estado a ser capaz de enfrentar desafios e problemas das mais diversas naturezas. Partindo da hipótese de que estes problemas permeiam todas as atividades e todas as decisões que vêm sendo tomadas nos sistemas econômico, social, político e administrativo, nossa argumentação visa a sustentar a ideia de que, não obstante a importante questão da capacidade analítica e os limites do conhecimento científico, o desafio do desenvolvimento sustentável é, antes de qualquer coisa, um problema político e de poder cujo exercício encontra-se a cargo das instituições político-administrativas "albergando" ou "tutelando" os anseios da sociedade.

Neste trabalho, propomos um discurso às diversas concepções de desenvolvimento sustentável existentes na bibliografia técnica, dando ênfase ao papel do Estado, ao Federalismo e à democracia. Cumpre ressaltar que este estudo se justifica pela oportunidade pioneira de interação entre a investigação e sistematização de assuntos tão atuais e de grande interesse acadêmico e profissional. Nos tópicos seguintes, serão expostos os conteúdos que atendem com melhores informações aos objetivos desta obra. Serão descritas, primeiramente, as concepções que consideram o Estado e suas instituições de regulação e de planejamento como instrumentos indispensáveis para garantir a prevalência do bem comum no processo de desenvolvimento. Em seguida, as que apostam no mercado como força reguladora do desenvolvimento, bem como aquelas concepções que confiam na atuação e mobilização política da própria população e das organizações da sociedade civil dentro de um contexto político de democracia participativa. Finalmente, serão consideradas concepções que creditam ao Tribunal de Contas ser o suporte fiscalizador necessário ao sucesso empreendedor do Estado.

O ESTADO

CONCEITOS

A palavra "estado" tem origem do latim *status* e do verbo *stare*, cujo significado é estar em pé, manter-se. O vocábulo apresenta o radical *st*, de origem indo-europeia, que significa permanência, duração. Após esta junção, passou a ser definido como a condição pessoal do indivíduo perante os direitos civis e políticos. Contudo, grafado com o "E" maiúsculo, vai significar a sociedade inserida em um contexto político, tida modernamente como a mais complexa das sociedades civis, tendo sido grafada pela primeira vez na obra *O Príncipe* de Nicolau Maquiavel, escrito em 1513.

Vários estudiosos estabeleceram as mais diversas definições para o termo. Os mais críticos em relação à condição humana, a exemplo de Leon Duguit (*apud* ACQUAVIVA, 1994), vão reconhecer no estado o "grupo humano estabelecido em determinado território, onde os mais fortes impõem sua vontade aos mais fracos"; ou, como Karl Max, vão identificar nele um fenômeno transitório decorrente da luta de classes visto como "o poder organizado de uma classe para oprimir a outra". Outros tal qual Giorgio Del Vecchio vão defini-lo sob o contexto jurídico como "o sujeito da Ordem Jurídica, na qual se realiza a comunidade de vida de um povo" (*apud* ACQUAVIVA, 1994). Divergências à parte, quanto ao aspecto organizacional, é aceita a noção de que o Esta-

do se forma a partir de três elementos básicos: território, população e governo. Desse modo, quando as sociedades nômades formadas por diversos grupos familiares estabeleceram-se em um território mantendo relações permanentes de autoridade constituíram-se os estados primitivos. Incorporando conceitos filosóficos e sociológicos, o Estado evolui tornando mais refinadas e complexas as relações dos grupos que nele atuam.

ORIGENS DO ESTADO

As teorias mais antigas abordando as origens do Estado identificam nele uma evolução natural dos grupos familiares, motivo pelo qual, segundo o modelo aristotélico, reconhecidamente a família é tida como a base das sociedades, incorporando-se a premissa de que o homem é um ser essencialmente gregário. Contrapondo-se ao modelo aristotélico que vislumbra na família as bases do Estado, evolui o modelo jusnaturalista (hobbesiano), que identifica no Estado a organização que vai limitar as liberdades, propondo, por conseguinte, uma antítese ao Estado de natureza, encontrando-se conceituado por Kant (*apud* BOBBIO, 2005, p. 45):

> O homem deve sair do estado de natureza, no qual cada um segue os caprichos da própria fantasia, e unir-se com todos os demais... submetendo-se a uma constrição externa publicamente legal...: vale dizer que cada um deve, antes de qualquer outra coisa, ingressar num estado civil.

Dentre muitas outras teorias, ainda que não houvesse unanimidade, essas ideias liberais difundiram-se por muitos países oferecendo os fundamentos que culminaram com a Revolução Francesa e, posteriormente, com a independência das colônias no continente americano.

Em meados do século XVIII, desenvolveu-se na Europa um movimento intelectual fundamentado no argumento de que a razão deveria orientar o comportamento humano, alicerçando as condutas individual, social e política sob todos os aspectos. Suas primeiras manifestações ocorreram na Inglaterra e na Holanda, mas foi na França, marcada por um absolutismo decadente, que encontrou um terreno fértil para o aprofundamento de debates envolvendo a política e a sociedade. Os teóricos franceses contestavam a divisão da sociedade que privilegiava a aristocracia em detrimento da burguesia e do povo, rejeitavam a ideia de que o poder monárquico decorreria do direito divino, além de criticarem a soberania absoluta dos governantes.

Um dos mais influentes iluministas franceses, Charles-Louis de Secondat (Montesquieu) procurou demonstrar que as leis submetem e revelam a racionalidade de um governo, e que a melhor maneira de regular as relações entre os indivíduos, e entre eles e o Estado, seria por meio de leis que alcançariam a todos igualmente.

Outro teórico que deixou larga contribuição para o tema foi Jean Jacques Rousseau (*apud*

WEFFORT, 1991), uma vez que seus ensinamentos vão sugerir que o homem é corrompido pela sociedade e que a desigualdade surgiu a partir do momento em que o homem abandonou o "Estado de natureza" para formalizar o "Contrato Social", estabelecendo um pacto através do qual todos seriam iguais perante as leis. Rousseau destaca, porém, uma questão a ser superada: encontrar uma forma de associação que defenda e proteja, com toda a força comum, a pessoa e os bens de cada associado, e pela qual cada um, unindo-se a todos, não obedeça senão a si mesmo e permaneça tão livre como antes. A originalidade da teoria debiliza-se ao desconsiderar a eventualidade de que um contrato pressupõe a possibilidade de rescisão, hipótese inadequada para o contexto estatal. Neste passo, Bobbio (2005, p. 19) vai buscar em Hegel fundamentos que demonstram a fragilidade da teoria sob os seguintes argumentos:

> (...) para Hegel, um instituto de direito privado como o contrato não pode ser elevado a fundamento legítimo do Estado ao menos por duas razões, estreitamente ligadas à natureza mesma do vínculo contratual distinto do vínculo que deriva da lei: em primeiro lugar, porque o vínculo une o Estado aos cidadãos é permanente e irrevogável, enquanto o vínculo contratual é revogável pelas partes; em segundo lugar, porque o Estado pode pretender de seus cidadãos, embora em circunstâncias excepcionais, o sacrifício do bem maior, a vida, que é um bem contratualmente indisponível.

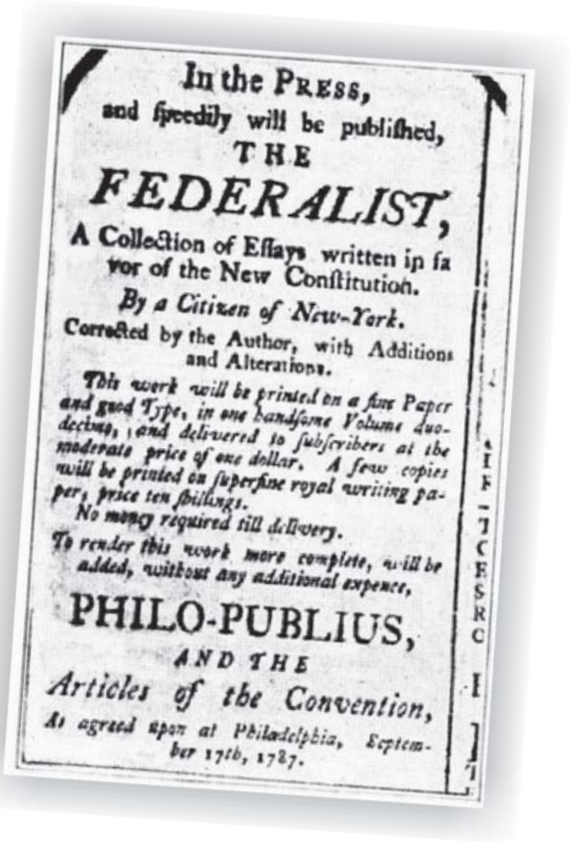
Da formação do Estado moderno, evoluiremos para os arranjos institucionais que norteiam as formas de governo, concedendo especial atenção para o argumento segundo o qual a formação da identidade coletiva nacional conduz ao desenvolvimento.

EVOLUÇÃO

O desenvolvimento acima mencionado seria compreendido como um processo de modernização tanto das relações tradicionais quanto das formas de pensar e dos métodos tradicionais de produção, substituindo a aceitação do mundo como ele é pela ideia da mudança a partir das ações que busquem esses fins (STIGLITZ *apud* FLEURY, 2006). Nesse contexto, o desenvolvimento é compreendido como uma evolução natural resultante da consolidação da democracia, e a redução das desigualdades vai decorrer de um processo onde a sociedade abandona uma postura de resignação com vistas a um engajamento participativo.

É relevante destacar que, quanto mais participativa for a sociedade, maiores e mais contundentes serão suas reivindicações e tanto maiores serão as capacidades exigidas do gestor, consolidando-se assim um processo de aproximação entre os interessados. Contudo, esta hipótese somente se verifica a partir da descentralização de competências, atribuindo-se aos governos locais a possibilidade de autogestão e oferecendo-lhes os recursos necessários para o atendimento das demandas deles exigidas. Ainda que não seja perfeita, a democracia permite ao cidadão a inigualável possibilidade de errar e corrigir seus próprios erros e, à medida que a sociedade se torna participativa, efetiva-se uma aproximação, onde governantes e governados compartilham de decisões em ambiente descentralizado de gestão. Alguns autores entendem que a descentralização do Estado-nação desemboca em uma soberania compartilhada que caracteriza o cenário político moderno, e essa proposta encontra respaldo no ensinamento de Rosa de Luxemburgo:

> Daí a necessidade de se corrigir o rumo da moderna centralização e assim, surge simultaneamente uma tendência natural ao auto-governo local. Esse tipo de instituição oferece a possibilidade de uma mais adequada adaptação do aparelho estatal às necessidades sociais, mas também devido à influência direta e à co-participação da sociedade nas funções públicas. (*apud* FLEURY, 2006, p. 26)


In the PRESS,
and speedily will be published,
THE
FEDERALIST,
A Collection of Essays written in favor of the New Constitution.
By a Citizen of New-York.
Corrected by the Author, with Additions and Alterations.
This work will be printed on a fine Paper and good Type, in one handsome Volume duodecimo, and delivered to subscribers at the moderate price of one dollar. A few copies will be printed on superfine royal writing paper, price ten shillings.
No money required till delivery.
To render this work more complete, will be added, without any additional expence,
PHILO-PUBLIUS,
AND THE
Articles of the Convention,
As agreed upon at Philadelphia, September 17th, 1787.

Consequentemente, torna-se indispensável examinar os arranjos políticos e institucionais que estão no centro do processo de descentralização do poder, sendo necessário conhecer as origens do federalismo e os pressupostos que limitam a efetividade das ações adotadas no Brasil sob esse contexto.

FEDERALISMO

AS ORIGENS DO FEDERALISMO

Em 1788, período em que se concluía a elaboração da Constituição dos Estados Unidos da América, o "povo do Estado de Nova Iorque" foi destinatário de um conjunto de 85 ensaios publicados na imprensa e assinados por Publius, denominando-se o conjunto da obra *O Federalista*. Os autores estiveram envolvidos tanto na luta pela independência dos Estados Unidos quanto na elaboração da Constituição, cabendo a James Madison um papel de destaque, que resultou no apelido "Father of the Constituition" ("Pai da Constituição").

Por meio da publicação dos 85 ensaios, os autores buscavam fundamentar as teorias políticas que alicerçavam o texto constitucional, despertando a ira dos opositores que, amparados nos ensinamentos de Maquiavel, Mostesquieu e Rousseau, argumentavam sobre a impossibilidade de administrar um extenso território sem um governo central fortalecido e um grande exército. A lição dos grandes teóricos indicava que governos populares eram adequados a pequenos territórios entregues a cidadãos virtuosos, cabendo aos autores de *O Federalista* o desafio de demonstrar que a união e a cooperação entre estados relativamente independentes poderiam revelar um sistema institucional inovador e perfeitamente adequado a uma época em que as atividades comerciais envolviam parcela crescente da sociedade.

> O desafio teórico enfrentado por "O Federalista" era o de desmentir os dogmas arraigados de uma longa tradição. Tratava-se de demonstrar que o espírito comercial da época não impedia a constituição de governos populares, tampouco, estes dependiam exclusi-

> vamente da virtude do povo ou precisavam permanecer confinados a pequenos territórios. (WEFFORT, 1991, p. 247)

Os autores revelam uma visão relativamente pessimista em relação ao comportamento dos homens em várias passagens, destacando-se que, em *O Federalista* nº 6, Hamilton lembra que os homens são "ambiciosos, vingativos e rapaces" e, no texto de nº 51, Madison aponta que "se os homens fossem anjos, não seria necessário haver governos". Segundo Weffort (1991, p. 249):

> Trata-se de um recurso de argumentação utilizado para justificar a necessidade de criação do Estado (...) e do estabelecimento de controles bem definidos sobre os detentores do poder – o tema central de "O Federalista". Controlar os detentores do poder porque, como observa Madison, os homens não são governados por anjos, mas sim por outros homens, daí porque seja necessário controlá-los.

Esta argumentação encontra fundamento na premissa segundo a qual todo aquele que concentra poderes em suas mãos tenderá, em algum momento, a dele abusar, justificando-se portanto os freios e contrapesos decorrentes da separação dos poderes. Para exemplificarmos o que foi dito anteriormente, citaremos os Estados Unidos da América. Podemos observar que, nos EUA, o federalismo tem origem e se fortalece a partir do momento em que as colônias independentes admitem a possibilidade de abrirem mão de parte de sua soberania em nome de um governo central. No Brasil, porém, ele vai resultar da percepção experimentada pelo governo central acerca da necessidade de conferir alguma autonomia aos governos locais como forma de inibir possíveis movimentos separatistas – conferindo-se uma incipiente experiência democrática.

A ideia democrática revelada pela primeira Assembleia Nacional Constituinte brasileira tentou dar ao Brasil os fundamentos federativos necessários para o seu crescimento. Contudo, a sua dissolução pelo Imperador sufocou as aspirações democráticas e resultou na constituição outorgada em 1824, que ampliou a relação de dependência das províncias em relação à Corte, abafando os respiradouros de liberdade.

Em 03/12/1870, foi publicado no Jornal *A República* do Rio de Janeiro o Manifesto Republicano (1870), assinado por políticos e intelectuais que expressavam seu descontentamento em relação aos desmandos do governo monárquico.

> No Brasil, antes ainda da idéia de democracia, encarregou-se a natureza de estabelecer o princípio federativo. A topografia do nosso território, as zonas diversas em que ele se divide, os climas vários e as produções diferentes, as cordilheiras e as águas estavam indicando a necessidade de modelar a administração e o governo local acompanhando e respeitando as próprias divisões criadas pela natureza física e impostas pela imensa superfície do nosso território.
>
> Foi a necessidade que demonstrou, desde a origem, a eficácia do grande princípio em embalde a força compressora do regime centralizador tem procurado contrafazer e destruir.

Ou seja, antes mesmo de se instalar um regime republicano, o conceito de federalismo já se encontrava presente nas ideias daqueles cuja percepção acurada concedeu-lhes sabedoria suficiente para reconhecer que democracia e

unidade somente prevaleceriam por meio de um regime descentralizado, sugerido pelas próprias condições naturais do território.

Em 15/11/1889, instaurou-se no Brasil uma nova forma de Governo, pondo término ao período do Brasil imperial e congregando interesses de republicanos, abolicionistas, fazendeiros paulistas e militares em torno de uma proposta, presidencialista, representativa e descentralizadora. Esse federalismo oligárquico comandou a política brasileira até 1930, quando o Governo Provisório de Getúlio Vargas adotou uma postura centralizadora nomeando interventores para os estados. Inicia-se então um período de "sístole", ou seja, centralização do poder, que se asseverou na medida em que o governo evoluiu para o Estado Novo, quando o modelo interventor desenvolvimentista consolidou-se. A queda de Getúlio em 1945 inicia um curto período de "diástole", quer dizer, de descentralização do poder, cujo marco inicial é definido com a promulgação da Constituição de 1946 e que se encerra com a intervenção militar de 1964. Neste período, a centralização autoritária atinge o seu ponto máximo, com o poder central controlando os níveis subnacionais de poder por meio das eleições indiretas para os governos estaduais. Outra medida centralizadora foi a promulgação em 1967 do Código Tributário Nacional, que ampliava a capacidade extrativa da União, reforçando a dependência dos estados menos desenvolvidos receptores das maiores parcelas do fundo de participações.

Com o desencadeamento do processo de abertura no governo Geisel, tornou-se relevante para o poder central a participação das elites regionais agrupadas no partido oficial, Arena. Por outro lado, aumentariam os percentuais destinados aos fundos de participação, tendo sido adotadas medidas que tinham em vista aumentar a representação parlamentar dos estados menores e menos desenvolvidos, com o objetivo expresso de contrabalançar o crescimento político do único partido de oposição nas regiões sul e sudeste, o MDB. A eleição direta para os governos estaduais em 1982 foi marco decisivo, uma vez que os governadores eleitos para os estados do Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais vão impulsionar a campanha para as eleições diretas em 1985. Durante o período da Nova República, cresce a margem de manobra dos governadores especialmente em razão da influência que exerciam sobre as bancadas estaduais, outrossim o enfraquecimento do poder central era inevitável devido a um constante desgaste ocasionado pela escalada inflacionária. Com a promulgação da Constituição de 1988, os municípios são reconhecidos como entes da Fede-

ração, iniciando-se uma nova fase de fortalecimento do federalismo brasileiro.

CENTRALIZAÇÃO X DESCENTRALIZAÇÃO

Com o intuito de se conseguir o fortalecimento do federalismo brasileiro, os Estados nacionais constituíram-se, em sua grande maioria, a partir da centralização do poder – contextualizando-se a tentativa de formatar uma soberania indivisível sob o comando de uma autoridade capaz de evitar os perigos da fragmentação e das ameaças externas. Esse processo levou alguns séculos e fincou seus alicerces junto aos ensinamentos dos teóricos que estudaram suas origens. A partir da independência das colônias americanas, inaugura-se um novo modelo de gestão, marcado pela descentralização do poder, consolidando-se e ganhando novos adeptos no mundo moderno, conforme destaca Abrucio (1998, p. 83):

> O Contexto atual pode ser classificado como uma era de descentralização, dada a desconcentração sem precedentes do poder político nacional. Seus primeiros passos foram dados nos anos 1950, mas o grande impulso ocorreu nas três últimas décadas do século XX. Entre os países desenvolvidos, houve grandes mudanças na organização territorial em lugares como a Bélgica (que passou por um processo de federalização nos últimos 30 anos), a Espanha e a Itália – ambas criadoras de uma estrutura regional ou quase federal. Em todos esses casos, os governos subnacionais conquistaram forte autonomia. Destaca-se ainda a consolidação do federalismo alemão, australiano e canadense, países cada vez mais preocupados em aperfeiçoar seus mecanismos intergovernamentais para garantir o princípio da subsidiariedade, segundo o qual as políticas devem ser conduzidas, o máximo possível, pelas autoridades mais próximas dos cidadãos.

O autor destaca ainda a relevante influência do viés federativo no debate acerca da União Europeia, sobressaltando que, mesmo as nações mais centralizadas da Europa, como Grã-Bretanha e França, inesperadamente iniciaram um processo de descentralização do poder. A descentralização também avançou em outras partes do mundo, em especial na América Latina, e entre países em desenvolvimento, resultando em verdadeiros "laboratórios de democracia".

No caso brasileiro, a gestão descentralizada atravessou períodos de turbulência política e institucional, mas saiu fortalecido a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 e consolidou-se com a estabilidade econômica alcançada a partir de 1994.

A Constituição de 1988, ao introduzir importantes mudanças nas relações intergovernamentais, aprofundou o processo de descentralização fiscal iniciado no final da década de 1970. Houve, de fato, uma crescente descentralização tanto de receitas quanto de gastos. Observou-se, ainda, o aumento dos recursos fiscais disponíveis dos estados e municípios sem, entretanto, definir com clareza as novas atribuições dessas esferas de governo. Estas novas circunstâncias forçaram estados e, principalmente, municípios a expandirem os seus gastos, com destaque para os serviços de saúde e educação. Este processo de descentralização acabou acarretando duas posições extremas do sistema federativo: (i) os municípios, que idealmente deveriam ter papel central no processo de descentralização; (ii) o governo central, que deveria permanecer responsável pela coordenação das políticas gerais.

Parte do problema de controlar de forma mais estrita as finanças estaduais e municipais decorre do fato de que a função das autoridades nacionais é diferente daquela que orienta as ações das autoridades dos governos subnacionais, já que a estabilização econômica não é percebida como uma meta própria por parte desses governos (RIGOLON & GIAMBIAGI, 1999). Cabe ressaltar que, para fortalecer esta autonomia, era necessário aumentar os recursos financeiros dos municípios, haja vista que sem eles torna-se profundamente sacrificante pôr em execução esta grandiosa pretensão.

O obstáculo a ser superado referiu-se à coordenação de políticas públicas, uma vez que diversas atribuições dividiram-se entre os três níveis de governo e a ausência de regulamentação que propusesse uma abordagem sistêmica das intervenções entre os níveis subnacionais de governo prejudicou não só a implementação dessas políticas como também a perspectiva de se atingirem determinadas metas. Então, para minimizar este impasse, foram tomadas medidas que visavam à implantação de "reformas estruturais" e à adoção de regras fiscais rígidas que inibissem a ação discricionária das autoridades econômicas e favorecessem o ajuste fiscal. Dentre elas, parafraseando Gentil (2006, p. 29-35), destacamos:

1 - A definição, na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), de metas de superávit primário e resultado nominal para o ano seguinte e dos dois próximos anos;

2 - A Reforma da Previdência consubstanciada na Lei nº 9.876/99, que aprovou o "fator previdenciário" para o INSS;

3 - A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), ou Lei Complementar nº 101/2000, que definiu regras fixas e padronizadas de ajuste fiscal para as três esferas de governo (União, estados e municípios);

4 - As Resoluções nº 40 e 43 do Senado Federal, que, em 2001, estabeleceram limites para a dívida consolidada líquida dos estados, Distrito Federal e municípios, criaram restrições a operações financeiras e fixaram tetos para o comprometimento do orçamento com despesas de amortização, juros e encargos da dívida;

5 - A renegociação das dívidas estaduais (Lei nº 9.496/97), que embora tenha sido aprovada em 1997, só gerou efeitos posteriormente, com o estabelecimento de controles rigorosos do endividamento e dos gastos dos estados;

6 - A reforma Tributária, consubstanciada na Emenda Constitucional nº 42/2003, para racionalizar o sistema tributário sem reduzir o montante da receita arrecadado.

No entanto, não se pode olvidar que o poder político exercido por uma pluralidade de entes deve, necessariamente, pautar-se por normas de lealdade constitucional, de forma que seus titulares, em regime de cooperação, realizem os objetivos traçados na Constituição Federal.

MODELOS POLÍTICO-ADMINISTRATIVOS

Para que se consiga alcançar os objetivos traçados na Constituição Federal, torna-se desafiador o papel do Estado na condução das decisões das políticas públicas para obtenção do desenvolvimento. Se, por um lado, é preciso flexibilidade e agilidade, levando-se em conta a alta complexidade, incerteza e grande capacidade de adaptação; por outro, são indispensáveis estruturas e instituições estáveis, como também uma certa constância no que diz respeito às convicções e aos valores políticos, assim como ao comportamento dos agentes politicamente responsáveis. Neste sentido, é necessário que se tenha uma administração eficiente e estável, com alta competência técnica e de planejamento, que saiba ou pretenda, mesmo com os cofres públicos vazios, elaborar concepções e planos de ação inteligentes e de custos favoráveis, discuti-los com a população e as associações da sociedade civil e, por fim, implementá-los. As chances do poder público relativas à promoção de responsabilidade social e política dentro das comunidades são particularmente favoráveis no nível dos municípios, razão pela qual os municípios devem desempenhar papel fundamental dentro de uma estratégia democratizante.

Neste modelo, o Estado perde progressivamente o seu papel anterior de agente transformador e conforma-se com o, não menos exigente, papel de "catalisador das forças sociais" (DOWBOR, 1993). No contexto jurídico-constitucional, e até mesmo institucional, vale lembrar a posição favorável à descentralização das atividades da União para os estados e dos estados para os municípios, ainda que não possamos perder do nosso horizonte a importância de um planejamento nacional, especialmente no que tange às questões fiscais e ambientais. Desta forma, havendo uma maior flexibilidade na relação União, estados e municípios, a gestão pública alcançará novas possibilidades de ação. Em razão da alteração do agente implementador das políticas urbanoambientais, ocorre um aumento da fiscalização da efetivação dessas políticas por parte, não só dos órgãos fiscalizadores – como os Tribunais de Contas, por exemplo –, como também da sociedade civil. As organizações não governamentais (ONGs) também assumiram um papel fundamental na discussão dessas políticas, pois colaboraram para definir as competências a serem enfrentadas pelos vários agentes sociais.

Dentre todos os modelos existentes, há que se estimular aquele que prime pelo desenvolvimento centrado na condição humana, base da constituição de força de trabalho necessária para o pleno desenvolvimento das atividades econômicas. Deve ser mencionado que alguns municípios estão se organizando de maneira a propiciar que esses modelos evoluam de forma mista, ou seja, reunindo o que há de melhor em cada modelo existente. Essa atuação, porém, poderá ser medida através das políticas implantadas.

Os autores Maia *et al* (2007), medindo a atuação das políticas implantadas nos municípios do Rio de Janeiro, acreditam que essa nova forma de governança torna o esforço possível, subsidiando suas análises através do estudo de casos nos municípios de (i) Piraí, com o Programa *Piraí Digital* e (ii) Rio das Flores, com o Programa *Município Sustentável* – ambos agraciados no Ciclo de Premiação 2004/2005, Programa Gestão Pública e Cidadania – EAESP/FGV –,

que aplicaram modelos pioneiros de políticas públicas capazes de interagir em áreas distintas de atuação, com o objetivo de fomentar o crescimento econômico, cooperativo, social e ambiental de suas cidades. Para esses autores, se o município é apontado como importante agente na promoção do desenvolvimento sustentável, a participação da população é entendida como essencial, não só na construção dessas medidas como também na construção da democracia.

Não obstante, os exemplos apresentados são poucos, indicando a precariedade das iniciativas capazes de produzir um impacto efetivo no que se refere a sustentabilidade. Neste sentido, Souza & Carvalho (*apud* Baggio, 2006, p. 120) salientam que:

> Após alguns anos da promulgação da CF/88, a quantidade de Municípios que dispõem efetivamente de condições financeiras, institucionais, políticas e técnico-administrativas para assumir esse papel, inovando, ampliando a eficácia, a participação e a democratização das políticas públicas, é relativamente pequena. Na maioria dos casos e notadamente nas regiões e áreas menos desenvolvidas, o que predomina são municípios de reduzido porte, com economias de base agrícola pouco diversificada, estagnadas ou em crise, sendo por isso mesmo desprovidos de condições mínimas de sustentação e necessitando da solidariedade dos governos estaduais e federal.

Essa realidade decorre de diversos fatores, dentre os quais podemos citar as deficiências do arranjo federativo brasileiro, uma vez que a transferência de atribuições e competências aos entes subnacionais não foi acompanhada pelo suporte técnico e financeiro suficiente para fazer frente aos novos desafios que se apresentam. Por outro ângulo, a ausência de um ambiente intergovernamental positivo constitui um outro desafio a ser superado, tendo em vista a adesão de uma gestão pública comprometida com os interesses da sociedade acompanhada por uma política fiscal adequada aos obstáculos que precisam ser ultrapassados no combate às novas formas de exclusão que se descortinam na modernidade.

GESTÃO PÚBLICA E POLÍTICA FISCAL

As despesas do Governo decorrem da prestação de serviços e/ou da produção de bens pelo setor público, tais como saúde, educação e segurança pública. As receitas resultam de diversos mecanismos, a exemplo da arrecadação de impostos e contribuições, venda de títulos públicos e receitas de empresas estatais. O conjunto de iniciativas destinadas a produzir recursos torna-se ferramenta necessária ao poder público para implementar políticas que visem a saciar os anseios da sociedade; a esse conjunto dá-se o nome de gestão pública. Pode-se, por exemplo, optar por uma carga fis-

cal mais elevada para aumentar os investimentos públicos em certos programas ou mantê-la mais baixa, com níveis mais baixos de investimentos públicos. Pode-se, igualmente, optar por mais gastos em defesa e segurança nacional ou em infraestrutura, educação e saúde. A essas escolhas chamamos de política fiscal. O termo "Política Fiscal" refere-se ao comportamento e à administração das receitas e despesas do setor público – conforme indica a definição, a maneira como cada Estado gere seus recursos e obrigações. Essas escolhas não devem ser obrigatoriamente as mesmas, como se existisse uma "receita de bolo" que descrevesse a "maneira certa" de se executar a política fiscal. As decisões do Estado são resultado de um processo político, em que interesses conflitantes são colocados frente a frente e influenciam na forma como se constitui a estrutura fiscal do Estado nacional.

As características da gestão pública estão determinadas pela Constituição Federal de 1988, que, em seu artigo 37, estabelece: "A administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência". (BRASIL, 1999, p.40)

Maia *et al* (2007, p.71) – utilizando essas características e citando Tenório & Saravia (2006) – salientam que "a função da administração pública é atender, sem discriminação, as pessoas que habitam um país ou quaisquer de suas subdivisões". Prosseguem referenciando o mesmo autor, que enfatiza que "o significado do substantivo administração e do adjetivo pública é bastante claro: gerenciar os propósitos de um governo e os negócios de Estado, procurando atender o todo, o coletivo, a sociedade sem discriminação". Esses mesmos autores, citando Cunha & Rezende (2005), reconhecem que:

> Os indicadores sociais brasileiros, na atualidade, exceto pelo grau de concentração da renda, talvez nunca tenham sido tão bons em relação ao próprio país, o que não é razão para muita euforia. Há de se considerar, igualmente, uma situação caracterizada pela transição (política, social, demográfica, econômica etc.), com agendas socioeconômicas complexas, marcadas pela constante tensão entre o combate à pobreza, a busca do bem-estar social, o crescimento econômico, a geração de empregos e a preocupação ambiental. (*apud* MAIA *et al*, 2007, p.72)

E não estão sozinhos. Sachs (2003) afirmou: "Considero que o Brasil está em condições de

ingressar na trajetória do desenvolvimento includente, sustentável e sustentado mediante uma estratégia nacional, voltada à mobilização dos recursos naturais e físicos existentes no país (...)".

Para que se consiga chegar a este ponto comentado por Sachs (2003), teremos que apresentar os seguintes resultados: maior controle dos gastos públicos, com redução dos déficits fiscais, políticas monetárias visando ao controle da inflação e combinação de políticas objetivando a proteção da economia nacional e maior competitividade no campo das relações comerciais internacionais – tornando-se recorrentes as preocupações com a transparência na gestão pública, com o combate à corrupção e com a cobrança da responsabilidade dos agentes públicos.

O que tínhamos, anteriormente, era um crescimento da economia, não sustentado, exigindo do Estado uma mudança de comportamento. Como toda mudança, é necessário salientar que essa traz insegurança, pois, se de um lado há avanços importantes nas reformas econômicas, de outro continuam ou avolumam os problemas sociais e ambientais causados pelo crescimento desordenado. A esta afirmação somam-se as forças que moveram e movem as grandes transformações, que afetam a maioria das políticas públicas vigentes, não só no Brasil – que são o mercado e a democracia.

DEMOCRACIA

MERCADO, DEMOCRACIA E CIDADANIA

Alguns autores identificam duas grandes transformações que afetaram o mundo nas últimas décadas: no âmbito econômico, a consolidação dos mecanismos de mercado; e, no âmbito político, a consolidação da democracia. No âmbito da economia, cada vez mais há uma tendência de redução da intervenção do Estado nas atividades econômicas. As reformas do Estado são no sentido de tornar mais focada e mais eficaz sua atuação na oferta de bens e serviços. Assim se fortalecem os mecanismos de mercado para estimular a oferta e a demanda e para a fixação de preços dos bens e serviços.

Já no político, podemos perceber o aumento do número de países que adotaram a democracia como regime de governo. Observa-se, vasculhando a história, que os governos têm sido eleitos (de uma forma ou de outra) pelo voto popular. A participação popular tem sido fortalecida, assim como vem sendo ampliada a liberdade de imprensa, consequentemente se consolidando a cidadania – a cidadania neste segmento entendida como inclusão social (por meio do acesso à moradia, alimentação, saúde, educação e trabalho), que não se limita ao voto nas urnas. Essa participação pressupõe a disponibilização de informações, através das escolas, dos meios de comunicação, comunitários e de massa, das redes formais e informais tecidas pelos grupos de convivência e pelas instituições.

Para que isto ocorra, tornam-se necessários, inclusive, a criação e o fortalecimento de espaços de locução, onde a transformação do aprendizado da participação se dê no exercício cotidiano do diálogo (da família à empresa; do grupo de amigos à escola; da associação de moradores às instâncias de poder do município, do estado e do país). Esse potencial somente ganhará forças se conseguir vencer um novo desafio a ser transposto, ou seja, se estiver atrelado à liberdade de escolha, que poderá ser: individual, social e/ou governamental.

LIBERDADE E IGUALDADE

Para que se consiga transpor o desafio acima mencionado, deverá haver a conciliação da liberdade com a equidade. Liberdade, neste con-

texto, significa acesso às oportunidades econômicas, políticas, sociais e ambientais. Significa, também, direito a fazer escolhas, consolidando a cidadania. Nesse sentido, vale mencionar o prêmio Nobel Amartya Sen (1999), em que afirma que as desigualdades acentuadas são um obstáculo à liberdade, salientando que: "É difícil entender uma perspectiva de liberdade que não tenha equidade como elemento central. Se a liberdade for realmente importante não é correto reservá-la unicamente para uns poucos eleitos". Esse autor argumenta que a análise do desenvolvimento tem que reconhecer que liberdade é, ao mesmo tempo, o objetivo básico e o principal meio do desenvolvimento, e que não se consegue a liberdade senão com igualdade.

Então, Motta (2001) finaliza nossa explanação enfatizando que liberdade e igualdade serão tão importantes quanto preservar o planeta.

Esses autores compartilham do entendimento de que igualdade é condição necessária para que se consolide a liberdade e vice-versa. Elas são condições complementares entre si e complementam a democracia e o mercado. Nessa linha, temos que para se conseguir a compatibilização entre Estado, democracia, liberdade e equidade, é necessário que se instaurem, primeiramente, articulações entre economia, política e demais segmentos, de modo que permitam a reafirmação da cidadania através da edificação e consolidação dos pressupostos que garantam a universalização dos direitos sociais de todas as gerações. As preocupações com as gerações presentes e a responsabilidade com as gerações futuras trazem consigo as sementes do desenvolvimento sustentável.

DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

CONCEITOS

Toda liberdade implica em responsabilidade. E, quando se trata de responsabilidade, trazemos à tona dúvidas e preocupações sobre o futuro e sobre os caminhos pelos quais temos que seguir para que se consiga o desenvolvimento esperado. É forçoso lembrar que o desenvolvimento sempre esteve relacionado a uma visão de progresso: para Caiden & Caravantes (1988), por exemplo, o desenvolvimento em sua forma original referia-se a um processo de revelação, esclarecimento ou descoberta – alguma coisa que anteriormente estava oculta ou secreta, e que estava sendo devidamente revelada dentro do seu devido tempo. De

acordo com os autores, com o tempo, o significado de desenvolvimento evoluiu de forma a conquistar uma dimensão de valor, ou seja, se fazia necessário além da revelação que o resultado obtido fosse melhor, com vistas ao progresso. Dessa forma, as organizações sociais passaram a ser continuamente melhoradas e aperfeiçoadas, numa busca incessante pelas alternativas capazes de contribuir na infindável tarefa de resolver os mistérios da organização humana.

Para Sachs (2004), a reflexão sobre desenvolvimento tal como se concebe hoje começou nos anos 40, no contexto da preparação dos anteprojetos para a reconstrução da periferia devastada da Europa pós-guerra. Segundo o autor, o trabalho da primeira geração de economistas do desenvolvimento foi inspirado na cultura econômica dominante da época, que pregava a prioridade do pleno emprego, a importância do estado de bem-estar, a necessidade de planejamento e a intervenção do Estado nos assuntos econômicos, para corrigir a miopia e a insensibilidade social dos mercados. Esse autor ressalta importantes contribuições de pesquisadores na busca da construção de um conceito mais completo sobre o desenvolvimento e comenta que, nos anos 60, Kalecki e Seers estiveram entre os primeiros economistas a afirmar a necessidade de analisar o desenvolvimento econômico não só em termos do crescimento do PIB (Produto Interno Bruto), mas também em termos de emprego. É nesse panorama que se chega ao conceito de Desenvolvimento Sustentável.

Sustentável, segundo Ferreira (2004), significa: que se pode sustentar. E, sustentar, segundo o mesmo autor, tem como significado: segurar por baixo, servir de escora a; impedir que caia; suportar; apoiar; conservar a mesma posição; suster-se, equilibrar-se; alimentar-se, nutrir-se. Esse conceito tomou um enorme vulto e desde então se redimensionou, assumindo tamanhas proporções a ponto de ser quase inquestionável em boa parte dos circuitos acadêmicos. Senão vejamos: Schenini & Nascimento (2002) argumentam que desenvolvimento sustentável (DS) tem por fim o desenvolvimento econômico lado a lado com a conservação dos recursos naturais, ecossistemas e com uma melhoria na qualidade de vida das pessoas.

Em 1972, Dennis Meadows e os pesquisadores do *Clube de Roma* publicaram o estudo *Limites do Crescimento*. O estudo concluía que, mantidos os níveis de industrialização, poluição, produção de alimentos e exploração dos recursos naturais, o limite de desenvolvimento do planeta seria atingido, no máximo, em 100 anos, provocando uma repentina diminuição

da população mundial e da capacidade industrial. O estudo recorria ao neomalthusianismo como solução para a iminente "catástrofe".

O canadense Maurice Strong, em 1973, lançou o conceito de ecodesenvolvimento, cujos princípios foram formulados por Ignacy Sachs. Para ele, os caminhos do desenvolvimento seriam seis: (i) satisfação das necessidades básicas; (ii) solidariedade com as gerações futuras; (iii) participação da população envolvida; (iv) preservação dos recursos naturais e do meio ambiente; (v) elaboração de um sistema social que garanta emprego, segurança social e respeito a outras culturas; e, (vi) programas de educação. Esta teoria referia-se, principalmente, às regiões subdesenvolvidas, envolvendo uma crítica à sociedade industrial existente.

Então, em 1987, a Comissão Mundial da ONU (Organização das Nações Unidas) sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, presidida por Gro Harlem Brundtland e Mansour Khalid, apresentou um documento chamado *Our Common Future* (Nosso Futuro Comum), mais conhecido por *Relatório Brundtland* (COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1991). Neste relatório, o desenvolvimento sustentável é definido como "o desenvolvimento que satisfaz as necessidades presentes sem comprometer a capacidade de as gerações futuras satisfazerem as suas próprias necessidades".

Em 1992, foi realizada na cidade do Rio de Janeiro, a Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente e o Desenvolvimento (CNUAD, ECO-92), que trouxe, novamente, à baila, a noção de desenvolvimento sustentável, reafirmando o conteúdo do relatório que se assentava em duas dimensões fundamentais: (a) o desenvolvimento econômico e (b) a proteção do ambiente. Logo após a Carta Social de Copenhagen, realizada em 1995, foi inserido um novo pilar na vertente social: a coesão social. Contudo, segundo Sachs (2003), a essas dimensões anteriores deve-se, hoje, acrescentar a vertente institucional, relativa às formas de participação das instituições e dos sistemas legislativos (flexibilidade, transparência e democracia, nos seus diversos níveis) e participação de todos os grupos de interesse (sindicatos, associações, ONGs e a sociedade civil organizada).

No entanto, foi na Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Sustentável (CMDS), denominada Rio+10 (em 2002), realizada em Joanesburgo na África do Sul, que o conceito de Desenvolvimento Sustentável se consagrou. Em 2005, entra em vigor o Protocolo de Kyoto, ratificado por 141 países, incluindo o Brasil, formalizando a necessidade de os países industrializados reduzirem a emissão de gases que contribuem para o aquecimento global. Este protocolo é considerado o mais promissor dos cerca de 200 acordos sobre meio ambiente, ainda que não conte com a adesão do país que mais polui a nossa atmosfera, os Estados Unidos da América.

Em 2005, entra em vigor o Protocolo de Kyoto, ratificado por 141 países, incluindo o Brasil, formalizando a necessidade de os países industrializados reduzirem a emissão de gases que contribuem para o aquecimento global

Segundo Sachs (1986), o que faz de um desenvolvimento sustentável é ser um caminho para que o desenvolvimento concentre espaços com vistas à harmonização social e aos objetivos econômicos, com gerenciamento ecológico sadio, num espírito de solidariedade com as futuras gerações. Mais recentemente, o mesmo autor, quando se referiu ao assunto, afirmou que o desenvolvimento sustentado deve ser socialmente desejável, economicamente viável e ecologicamente prudente.

Em todas as publicações sobre o desenvolvimento sustentável, há uma linha universal, um imparcial e consistente conjunto de características que aparecem para definir as condições para um desenvolvimento sustentável. Todas elas têm o objetivo comum de se obter um equilíbrio entre três pilares básicos: crescimento econômico, equidade social e harmonia com a ecologia.

EQUILÍBRIO E ÉTICA

O equilíbrio entre os três pilares básicos, mencionado incessantemente pelos autores pesquisados, refere-se à relação entre as decisões de hoje e suas implicações sobre as gerações futuras. Parte desse equilíbrio pode ser identificada com os temas ambientais e ser considerada no equilíbrio ecológico; e a outra parte está relacionada com questões fiscais. Nesse sentido, têm sido encontradas inúmeras proposições, como a de Brown (1996, p. 11), que sugere que: "No nível governamental a medida mais adequada é a adoção de uma política fiscal ambientalista, para que o governo consiga transformar a sociedade de um consumismo insustentável para um padrão sustentável". Não se pode olvidar que, apesar de todas as discussões terem abordado com grande ênfase a dimensão ambiental – em função dos recursos naturais serem finitos e fundamentais para a sustentação –, as demais dimensões englobadas pelos conceitos de desenvolvimento sustentável e de sustentabilidade também foram amplamente discutidas: a dimensão econômica, por se tratar da principal preocupação mundial em termos de sobrevivência; a dimensão social, por representar implicações diretas, principalmente nas questões econômicas e ambientais; a dimensão cultural, por ser o principal meio para se atingir a sensibilização das grandes massas em termos de assimilação de novos padrões de comportamento; a dimensão política, pelo poder de prover e estimular a busca de novos caminhos para o desenvolvimento; e a dimensão espacial, em termos de tentar determinar a carga máxima permitida para a ocupação dos territórios como forma de possibilitar a sistemática recuperação dos recursos naturais para favorecer novos ciclos de utilização.

As dimensões fiscais foram argumentadas, levando-se em consideração duas questões: a) a tributária relativa às receitas, que cuida da transferência de recursos das pessoas e das empresas para o Estado; e b) a relativa às despesas públicas. Do lado da receita, a orientação deve seguir ao menos dois princípios: (i) o da eficiência tributária, ou seja, que a estrutura e o nível de carga tributária sejam os mais adequados para a manutenção do bom funcionamento do mercado e do crescimento econômico; e (ii) o da justiça tributária, que trata da utilização dos tributos, levando em consideração que os desiguais devem ser tratados na media exata da desigualdade apurada. Do lado das despesas, o principal objetivo deve ser o equilíbrio orçamentário necessário, tanto para a estabilidade monetária quanto para o crescimento econômico.

É importante também que, dadas as restrições da receita, o equilíbrio orçamentário assegure maior transparência nas contas públicas, facilitando as decisões relativas à distribuição dos recursos em planos, projetos e programas. O equilíbrio orçamentário deve ser igualmente estrutural; deve ser permanente, ao longo dos anos. As decisões de

gastos de uma geração não devem comprometer as gerações futuras. Desequilíbrios estruturais representam, para as gerações futuras, mais cargas tributárias, mais inflação e mais desemprego. As decisões devem levar em consideração tanto o bem estar da população presente quanto o das populações futuras.

No Brasil, já avançamos muito no campo fiscal, como podemos exemplificar com a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (BRASIL, 2000), que estabelece a vinculação das despesas de caráter permanente à geração de receita, assim como no tratamento conferido ao endividamento e aos Restos a Pagar. Sustentabilidade fiscal, nos termos de desenvolvimento econômico, era tradicionalmente definida como a combinação de alguns indicadores econômicos e sociais, tais como crescimento da renda *per capita*, índices de urbanização e da proporção do setor industrial na formação do Produto Interno Bruto – PIB, etc. Todavia, esses indicadores não refletiam aspectos qualitativos da condição humana.

Já avançamos bastante, mas ainda há muito que se caminhar. Por exemplo, o equilíbrio orçamentário deve ser permanente, as relações entre Executivo e Legislativo devem caminhar por maior compromisso, com objetivos e metas fiscais, e por um mecanismo que garanta maior força impositiva ao orçamento aprovado pelo Poder Legislativo. Preservar o equilíbrio fiscal e garantir maior eficácia na alocação dos recursos públicos é um dever ético.

Aí entra a ética, como bem observou Stiglitz (2000) quando nos revelou que ética tem a ver com as relações dos indivíduos entre si, com a comunidade e com a sociedade em geral. Como salientou Paiva (2001), um dos grandes desafios a ser enfrentado na atualidade para se atuar com ética é favorecer o desenvolvimento econômico e social, cuidando da produção e da distribuição dos bens e serviços materiais para elevar a qualidade de vida de todos os cidadãos. Consequentemente, garantindo a todos acesso a uma atividade que lhes permita ser também cidadãos, na sua plenitude.

Seja na economia, nas políticas públicas, na vida social ou particular, a ética faz a diferença. Fazer escolhas é correr riscos, e por isso é que temos que selecionar as políticas públicas que possam garantir o crescimento econômico com mais qualidade de vida. Vale dizer que não existe apenas um caminho; vai depender de quais os objetivos que se quer atingir. Cabe lembrar que a legislação e as normas utilizadas para fiscalização junto às empresas privadas são as mesmas as quais o serviço público deve adequar-se. É o papel do Estado como gestor ambiental e em igualdade de condições nas responsabilidades éticas da sustentabilidade. Ele também é exigido pela Constituição Federal/88 a preservar o meio ambiente, como se segue:

> Art. 225 - Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. (BRASIL, 1999)

PODER PÚBLICO E TRIBUNAIS DE CONTAS

O Poder Público citado no artigo 225 da Carta Magna tem como uma de suas características inerentes a discricionariedade, pois, no exercício de suas funções, encontra-se, entre outras, a legítima opção pela adoção das políticas públicas que sejam entendidas como adequadas. Na questão ambiental, a Lei Maior não deixou dúvidas: não há escolha entre defender ou não o meio ambiente! A Constituição impõe essa obrigação, estando aí inserida, de forma cristalina, a competência para que as Cortes de Contas atuem na defesa e pre-

servação ambientais. Além da Constituição Federal, a Lei nº 8.666/93, em seu artigo 12, inciso VIII, determina que, nos projetos básicos e executivos de obras e serviços, deverá ser considerado o impacto ambiental. Este dispositivo legal também atribui aos Tribunais de Contas a competência para atuar na defesa do meio ambiente.

Alguns autores comungam de pensamento congênere ao entender que os artigos 70 e 71 conferem às Cortes de Contas a obrigação de controlar não apenas a boa e regular aplicação dos recursos públicos na área ambiental, mas também os resultados da gestão do meio ambiente que integra o patrimônio público na qualidade de bem de uso comum do povo. Em outro âmbito, que não o de fiscalizador, mas de empreendedor, gostaríamos, mais uma vez, de utilizar o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro – TCE-RJ como exemplo, pois implantou em sua instituição a agenda ambiental. Esta agenda foi criada em 2007 e representa um compromisso da instituição de proteger o meio ambiente, tendo por objetivo modificar valores, condutas e procedimentos que possibilitem a sua conservação, a redução dos impactos ambientais negativos e a melhoria de qualidade de vida do seu público interno e externo; sua linha de ação é, principalmente, gerenciar os resíduos gerados pelo TCE-RJ, promover a educação ambiental e estimular a responsabilidade social (RIO DE JANEIRO, 2007).

SUBSTITUINDO PARADIGMAS

Ao realizar tarefas das mais diversas naturezas, as instituições públicas passam a exercer um papel extremamente relevante: por meio de uma nova postura sustentável, provocam mudança de valores e de orientação em seus sistemas operacionais. Somando-se a estas ações os agentes sociais e políticos já mencionados ao longo do trabalho, consegue-se a mudança do paradigma anterior, que alguns autores chamam de "paradigma cartesiano". Almeida (2002) diz que essa ideia é de integração e interação, propondo uma nova maneira de olhar e transformar o mundo, baseada no diálogo entre saberes e conhecimentos diversos. No mundo sustentável, uma atividade – a econômica, por exemplo – não pode ser pensada ou praticada em separado, porque tudo está inter-relacionado, em permanente diálogo. Apresentaremos abaixo as principais diferenças entre esses paradigmas:

Quadro 1 - Paradigma cartesiano *versus* paradigma da sustentabilidade

Cartesiano	Sustentável
Reducionista, mecanicista, tecnocêntrico	Orgânico, holístico, participativo
Fatos e valores não relacionados	Fatos e valores fortemente relacionados
Preceitos éticos desconectados das práticas cotidianas	Ética integrada ao cotidiano
Separação entre o objetivo e o subjetivo	Interação entre o objetivo e o subjetivo
Seres humanos e ecossistemas separados, em sua relação de dominação	Seres humanos inseparáveis dos ecossistemas em uma relação de sinergia
Conhecimento compartimentado e empírico	Conhecimento indivisível, empírico e intuitivo
Relação linear de causa e efeito	Relação não linear de causa e efeito
Natureza entendida como descontínua, o todo formado pela soma das partes	Natureza entendida como um conjunto de sistemas inter-relacionados, o todo maior que a soma das partes
Bem-estar avaliado por relação de poder (dinheiro, influência, recursos)	Bem-estar avaliado pela qualidade das inter-relações entre os sistemas ambientais e sociais
Ênfase na quantidade (renda *per capita*)	Ênfase na qualidade (qualidade de vida)
Análise	Síntese
Centralização de poder	Descentralização de poder
Especialização	Transdisciplinariedade
Ênfase na competição	Ênfase na cooperação
Pouco ou nenhum limite tecnológico	Limite tecnológico definido pela sustentabilidade

Fonte: ALMEIDA, 2002

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Regime Federativo no Brasil caracterizou-se pela alternância de períodos de centralização e descentralização, chamada por alguns autores de "Sístole x Diástole". Dessa maneira, identificou-se habitualmente a centralização com o autoritarismo e a descentralização com avanços democráticos. Cada vez que o pêndulo movia-se em uma das direções, eram redefinidos os padrões de relacionamento entre as esferas públicas, através de uma dinâmica de aperto/afrouxamento de controles políticos e fiscais.

Essa dinâmica exigiu um modelo político que fosse caracterizado por um Estado politicamente, mas não necessariamente economicamente, ativo. Este deveria criar e fomentar estruturas da sociedade civil, procurando, desta maneira, capacitá-la, para que assim os próprios cidadãos pudessem defender e sustentar, em longo prazo, o projeto de reforma iniciado – sem dúvida, a melhor forma de garantir a sua sustentabilidade.

Buscou-se acrescentar, aos demais setores existentes, aqueles setores tradicionalmente marginalizados (e indispensáveis no processo político); seu auxílio e apoio à organização formal parecem imprescindíveis na resistência contra tentativas de manipulação e formas de cooptação por parte de futuros chefes políticos. Para tanto, a consecução do desenvolvimento sustentável dentro de uma perspectiva democrática exige, pelo menos por enquanto, um Estado ativo e facilitador. Cabe, em particular aos municípios, estimular a participação e o engajamento cívico, sendo este imprescindível para avançar no fortalecimento da consciência ecológica, e promover dessa forma os fundamentos para implementação de um outro modelo de desenvolvimento que seja consciente das necessidades de uma sociedade sustentável.

Procurou-se, ao longo do trabalho, demonstrar que os conceitos de federalismo, desenvolvimento sustentável e sustentabilidade estão fortemente interligados. Descreveu-se, também, que existem diversas características comuns em termos de objetivos e interações. Observou-se que eles possuem elementos que demonstram uma preocupação com o estabelecimento de relações de equilíbrio entre agentes que interagem economicamente e socialmente em um mesmo ambiente. E, também, que há uma forte preocupação comum no sentido de fazer com que objetivos coletivos se sobreponham a objetivos individuais. Buscamos provar, por meio de raciocínio concludente, que a democracia exige um alto grau de envolvimento de todos os agentes políticos e que todas as escolhas feitas hoje deverão primar pela melhoria de vida das gerações presentes e da preservação das oportunidades para as gerações futuras.

Levamos em consideração que o federalismo e a sustentabilidade são como uma grande rede de interesses e objetivos comuns e que esta pode ser formada e mantida por um grupo de agentes que possuem necessidades e

desejos específicos. No entanto, consideramos que, para essa grande rede funcionar, é necessário que se consiga respeitar a liberdade. Evidenciamos que se deve, sempre, examinar com cuidado as relações entre o mercado e o Estado e entender que o poder público e as instituições são fundamentais, não só como reguladoras e fiscalizadoras, como também participantes desta liberdade. E, para tanto, citamos os Tribunais de Contas.

Defendemos a ideia de que estas relações são constituídas e mantidas na incessante busca de geração de valor, da ética e da igualdade, com o intuito de se atingirem metas, substituindo o paradigma existente chamado, por alguns autores, de "cartesiano", permitindo um crescimento conjunto, justo, sustentável e equilibrado.

Nessa estrada de escolhas, o desafio é a busca por caminhos que conduzam a ações que possam facilitar os avanços no sentido da ampliação simultânea da eficiência, da equidade e do desenvolvimento sustentável. Todavia, não podemos esquecer o poder mobilizador das utopias. A utopia está em acreditar e agir na construção da possibilidade de sermos, cada um, facilitador (ético, honesto, íntegro, humilde, solidário) e de sermos todos livres para fazer a melhor escolha!

> 'Você poderia me dizer, por favor, por qual caminho devo seguir agora?', perguntou ela.
> 'Isso depende muito de aonde você quer ir', respondeu o gato. (Lewis Carroll, In: *Alice no País das Maravilhas, apud* SACHS, 2004, p.09)

REFERÊNCIAS

1870: Manifesto Republicano. Disponível em: <http://www.fernandodannemann.recantodasletras.com.br/visualizar.php?idt=1152987>. Acesso em 2 mar. 2009.

ABRUCIO, Fernando Luiz. *Os barões da Federação*: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: Hucitec: USP, 1998.

ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. *Teoria Geral do Estado*. São Paulo: Saraiva, 1994.

ALMEIDA, Fernando. *O bom negócio da sustentabilidade*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2002.

BAGGIO, Roberta Camineiro. *Federalismo no contexto da Nova Ordem Global*: perspectivas de (re)formulação da Federação Brasileira. Curitiba: Juruá, 2006.

BOBBIO, Norberto. *Estado, Governo, Sociedade*: para uma teoria geral da Política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1999.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/.../Lcp101.htm>. Acesso em: 2 mar. 2009.

BROWN, Lester R. We can build a sustainable economy. *The Futurist*, Bethesda (MD), v. 30, n. 4, p. 8-12., Jul-Aug, 1996.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. *Nosso futuro comum*. 2. ed. Relatório da Comissão presidida por Gro Harlem Brundtland. Rio de Janeiro: FGV, 1991.

CAIDEN, Gerald E..; CARAVANTES, Geraldo R. *Reconsideração do Conceito de Desenvolvimento*. Caxias do Sul: EDUCS, 1988.

CUNHA, Armando.; REZENDE, Fernando. *Disciplina fiscal e qualidade do gasto público:* fundamentos da reforma orçamentária. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

DOWBOR, Ladislau. Descentralização e meio ambiente. In: BURSZTYN, Marcel. (Org.) *Para pensar o desenvolvimento sustentável*. São Paulo: Brasiliense, 1993. p.103-112.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo Dicionário da Língua Portuguesa*. 3. ed. rev. atual. Rio de Janeiro: Positivo, 2004.

FLEURY, Sônia. *Democracia, descentralização e desenvolvimento*: Brasil & Espanha. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

GENTIL, Denise Lobato. *A política fiscal e a falsa crise de seguridade social brasileira*: análise financeira do período 1990-2005. 2006. Tese (Doutorado em Economia)-Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

MAIA, Luiza; FERREIRA, Roberto Luis de Souza; MORAES, Simone Quintão de. Desenvolvimento sustentável nos municípios: estudos de casos. *Síntese*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, p. 68-90, jul./dez. 2007.

MOTTA, Paulo Roberto. *Transformação Organizacional*: A teoria e a prática de inovar. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2001.

PAIVA, Paulo. *Sonho e Realidade*, Rio de Janeiro: Ensaio, 2001.

RIGOLON, Francisco; GIAMBIAGI, Fabio. A renegociação das dívidas e o regime fiscal dos estados. In: GIAMBIAGI, Fabio; MOREIRA, Maurício (Orgs.) *A economia brasileira nos anos 90*. Rio de Janeiro: BNDES, 1999.

RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Contas. *Agenda Ambiental*. Rio de Janeiro, 2007.

SACHS, Ignacy. *Desenvolvimento*: includente, sustentável, sustentado. Rio de Janeiro, Garamond, 2004.

_____. *Ecodesenvolvimento*: crescer sem destruir. São Paulo: Vértice, 1986.

_____. *O tripé do desenvolvimento includente*. Palestra magna proferida no Seminário de Inclusão Social, realizado em 22/23 de setembro de 2003, no BNDES. Disponível em: <http://ignacysachs.blogspot.com/2008/12/o-trip-do-desenvolvimento-includente.html>. Acesso em: 1º mar. 2009.

SEN, Amartya. *Sobre ética e economia*. São Paulo: Ed. Companhia das Letras, 1999.

SCHENINI, Pedro Carlos; NASCIMENTO, Daniel Trento do. Gestão pública sustentável. *Revista de Ciências da Administração*, Florianópolis, v. 4, n. 8, jul/dez 2002. Disponível em: <www.periodicos.ufsc.br/index.php/adm/article/view/1920/1680>. Acesso em: 2 mar. 2009.

STIGLITZ, Joseph. *Ethics, economic advice, and economic policy*. 2005. Trabalho apresentado anteriormente em Conferência do Banco Interamericano de Desenvolvimento realizada em Washington em 2000. Disponível em: <www.policyinnovations.org/ideas/policy_library/data/01216/_res/id=sa_File1/>. Acesso em: 3 mar. 2009.

TENÓRIO, Fernando G.; SARAVIA, Enrique J. Escorços sobre gestão pública e gestão social. In: MARTINS, Paulo Emílio Matos. (Org.); PIERANTI, Octavio Penna. (Org.). *Estado e Gestão Pública*: visões do Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

WEFFORT, Francisco C. (Org). *Os Clássicos da Política*: Maquiavel, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rosseau, "O Federalista". 2. ed. São Paulo: Ática, 1991.

CRISE MUNDIAL E SUSTENTABILIDADE*

Leonardo Braga De Vincenzi
Analista de Controle Externo do TCE- RJ;
Mestre em Administração Pública pela FGV/ECG

PALAVRAS-CHAVE:
Crise Mundial;
Desenvolvimento Sustentável;
Pacto Keynesiano;
Entendimento Global.

KEYWORDS:
Worldwide Crises; Sustainable Development; Keynesian Pact; Global Agreement.

RESUMO: O mundo todo vive hoje uma crise financeira, econômica e ambiental, alimentada pelo uso desregulamentado dos recursos naturais e estruturais, somado à agilidade oferecida pela tecnologia da informação. Este artigo avalia como a civilização moderna está lidando com a crise mundial, ao compará-la com a Grande Depressão de 1930, e sugere a elaboração de um novo modelo produtivo e de consumo por meio de um pacto global.

ABSTRACT: The whole world is going through a financial, economical and environmental crisis nowadays which has been pushed by the unregulated use of both natural and structural resources plus the agility provided by information technology. This paper intends to evaluate the way how modern civilization has been dealing with this worldwide crisis since its very beginning by comparing it to 1930's Great Depression, and suggesting the creation of a new productive and consumption-oriented model by means of a global agreement.

* Artigo originado da monografia contemplada com o 3° lugar do Prêmio Ministro Gama Filho (2008/2009)

INTRODUÇÃO

A atual crise financeira, surgida no final de 2008, apareceu em uma encruzilhada histórica da humanidade, justamente num momento em que começávamos a discutir com mais atuação o futuro da nossa espécie. Pela falta de implementação de um modelo racional e estável no uso dos recursos necessários aos nossos cada vez mais exigentes padrões de vida e consumo, e pelo excesso de agressões ambientais, a civilização moderna passou a viver sua realidade cotidiana em um ambiente não mais sustentável. Vamos, pois, procurar fazer, de forma geral e sintética, a análise da relação entre essas duas crises: a financeira e a ambiental.

Vale lembrar que o modo como compreendemos o mundo e o que está à nossa volta é relativo, seguindo nossa história, cultura e experiências adquiridas. Nossa abordagem é, pois, apenas uma entre as muitas possíveis.

Não buscamos respostas ou soluções para o tema estudado, até porque elas ainda não são discerníveis. Porém, acreditamos que novas alternativas poderão ser traçadas a partir de um pacto global, do qual as sociedades mais representativas do planeta participem e atuem ativamente como membros constitutivos para a elaboração de um novo modelo social, financeiro e econômico.

DESENVOLVIMENTO

O SISTEMA BANCÁRIO MODERNO

Para abordar a crise mundial de 2008, faremos um breve e simplificado retrospecto histórico. Em priscas eras, os bancos surgiram com ourives e joalheiros, os quais, apesar de terem como atividade principal elaborar e vender joias, passaram também a guardar as economias e o dinheiro de pessoas ricas em seus protegidos cofres. Para a sociedade local, isso era mais seguro do que, por exemplo, guardar seus valores dentro do colchão. A atividade paralela aumentou e, a certa altura, os antigos ourives perceberam que poderiam fazer algo mais lucrativo com o crescente dinheiro mantido em seus cofres. Imaginando que dificilmente todos os seus clientes iriam retirar as poupanças ao mesmo tempo, começaram a emprestar o dinheiro desses clientes a outras pessoas, à base de juros. Como precaução para evitar que ficassem sem dinheiro quando algum cliente resolvesse resgatar sua poupança, tinham a cautela de conservar uma reserva em caixa.

Porém, nem sempre as coisas funcionavam exatamente do modo esperado. Quando as pessoas de um determinado país desconfiavam da fortuna, probidade ou prudência de um certo joalheiro, a ponto de achar que ele não poderia pagar suas notas promissórias ou não teria dinheiro em caixa suficiente para todos seus depositantes, ocorria o que é chamado de "quebra de confiança". Tais rumores provocavam o maior medo dos banqueiros: a corrida aos bancos. Com ela, muitos bancos quebraram, mesmo quando os rumores se provaram infundados.

Depois de um longo passado de falências e crises, os sistemas bancários foram sendo reformados pelo Estado. Por fim, foi criada uma agência reguladora chamada Banco Central[1]. Nascia assim o sistema bancário moderno.

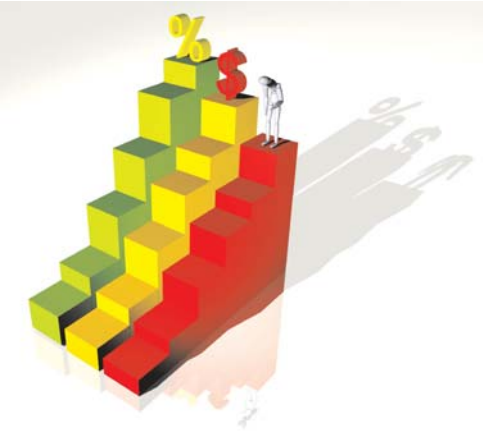
| 1 Nos EUA é chamado de Federal Reserve (Fed).

Essa entidade passou a estabelecer regras para o sistema bancário fazendo, entre outras tarefas, inspeções, padronizações e centralização das reservas bancárias. Mesmo assim, isso não impediu a corrida aos bancos. A mais grave crise bancária da história, ocorrida na década de 1930, surgiu com a queda do preço das *commodities* causada pela quebra da Bolsa de Valores de Nova Iorque, em 1929. A queda dos preços atingiu os agricultores altamente endividados, aumentando a inadimplência bancária e, por conseguinte, causando o pânico entre os correntistas. Como a ideologia econômica do governo dos Estados Unidos da América (EUA) da época era baseada na teoria clássica (mercado livre), não se pensou em socorrer o sistema bancário, e ele foi à falência. Isto é considerado, pela maioria dos historiadores econômicos, a principal causa de uma grave recessão ter se tornado a Grande Depressão de 1930.

Os historiadores comentam que a crise de 1930 afetou os países de modos diferentes. Mostrou-se mais profunda e demorada nos Estados Unidos, porque o governo Herbert Hoover deixou de tomar medidas que pudessem amenizá-la. Tais medidas foram iniciadas apenas a partir de 1933, com a política econômica do governo de Franklin Delano Roosevelt, o *New Deal* [2]. Ao chegar à presidência, Roosevelt encontrou um cenário desolador: o desemprego e a pobreza castigavam 12 milhões de norte-americanos, mais de 10 mil instituições bancárias haviam falido, o PIB havia caído 25% e mil pessoas perdiam suas casas por dia. Somente em 1939 – depois de uma outra relativamente pequena crise em 1937/1938 – os EUA voltaram a ficar próximo do patamar econômico de 1929. Com a chegada da Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos foram estimulados a um novo surto de crescimento econômico. No fim da Guerra, em 1945, estava definitivamente instalado o que foi denominado pelo presidente David Eisenhower de "complexo industrial militar" – ao qual muitos analistas atribuem papel preponderante na política americana até os nossos dias.

Já entre os países industrializados atingidos pela crise de 1930, o Japão foi o primeiro país

2 *New Deal* foi o maior pacote intervencionista da história dos EUA.



a conseguir uma saída, com uma política militar agressiva, invadindo a China em 1931. A Alemanha também investiu seus esforços econômicos e políticos na criação de um grande poderio bélico, principalmente após a chegada de Adolf Hitler ao poder como chanceler, em 1933.

Para o Brasil, muitos estudiosos consideram que a crise de 1930 nos foi benéfica. Num primeiro momento abalou a economia nacional, quase totalmente dependente das exportações de café, cujo preço caiu por falta de compradores nos países em crise. Por não ter onde estocá-lo, Getúlio Vargas promoveu a queima do produto. Mas, a política de Vargas, ao abandonar o padrão ouro, abriu a possibilidade de o governo interferir fortemente na política monetária e cambial. Vargas incentivou a importação de máquinas mais modernas para as incipientes indústrias nacionais – chamadas "de fundo de quintal", que por aqui vicejaram nos anos da Primeira Guerra Mundial – e para outras indústrias que quisessem se instalar, ao mesmo tempo que aumentava as tarifas de importação de produtos de consumo corrente. Tais medidas, aliadas à política de desvalorizações cambiais, propiciaram o processo chamado de "substituição de importações", que foi a base da industrialização no Brasil. Como a crise mundial de fato se estendeu até o fim da Segunda Guerra Mundial, ao término desse período o parque industrial nacional já estava estabelecido, embora com algumas distorções[3].

Para Celso Furtado, em seu livro Formação Econômica do Brasil, o nosso país foi o primeiro da América Latina a sair da crise de 1930, com crescimento econômico pujante já em 1933. Entre 1933 e 1939, enquanto os Estados Unidos apenas tangenciavam os níveis de 1929, o Brasil atingira um crescimento de 60%. E, a partir de 1933, o Brasil cresceu praticamente sem parar até 1980.

> A paridade [cambial] de 1929 se refletia em um coeficiente de importações realmente elevado. Ora, nos anos trinta o desenvolvimento da economia teve por base o impulso interno e se processou no sentido da substituição de importações por artigos de produção interna. Com efeito, à medida que crescia a economia, reduzia-se o coeficiente de importações. (FURTADO, 1975, p.215)

CRISE MUNDIAL DE 2008

A introdução acima serve para melhorar a percepção da atual crise global. Pânicos financeiros que recentemente geraram crises pelo mundo afora não são mais fatos pontuais

3 A principal delas, em nossa opinião, foi ter praticamente impedido o desenvolvimento e a instalação no país de indústrias de bens de capital, em razão do baixo preço com que eram compradas máquinas industriais em países do exterior que, àquela época, em virtude da crise, estavam ansiosos por vendê-las. A exceção foi a Companhia Siderúrgica Nacional de Volta Redonda (CSN), criada em 1941 por Getúlio Vargas.

ou isolados. O sistema financeiro moderno é muito mais complexo que o de 1929, mas há uma coincidência entre eles: a periódica crise de confiança do mercado financeiro e a tendência da geração de "bolhas" no sistema capitalista com baixa regulamentação. Motivados pela abertura da maioria dos mercados internacionais, essas crises saíram do espectro local e passaram a ter uma abrangência em escala maior.

Mas, o que há de diferente nessa nova crise mundial? Exporemos a seguir que houve, em nosso entendimento, uma grande coincidência de fatos e erros.

Depois da Grande Depressão de 1930, desenvolveu-se nos EUA um sistema bancário com salvaguardas mais abrangentes. Os bancos comerciais (que aceitam depósitos) passaram a ter muito mais restrições aos riscos que poderiam assumir, sendo obrigados a emprestar dinheiro somente para quem apresentasse garantias de que poderia pagar o empréstimo. Os bancos obtiveram acesso direto de crédito do Banco Central norte-americano (Fed), e os depósitos dos correntistas passaram a gozar garantias do Estado norte-americano, mesmo no caso de corridas aos bancos.

Por outro lado, surgiram os bancos de investimento (que não aceitam depósitos de correntistas). Já que esse tipo de instituição não apresentava o risco de corridas bancárias, tais bancos foram regulados com bem menos rigor pelo Fed. O sistema funcionou assim por cerca de 70 anos nos Estados Unidos. Alardeou-se então que a era das crises bancárias tinha chegado ao fim.

Nesse momento é importante ressaltar que a concentração de renda das pessoas, ocorrida nos Estados Unidos nos últimos 30 anos, foi agravada durante o governo George W. Bush. A fim de evitar uma reação popular, apelou-se para que as classes média e baixa pudessem continuar comprando mediante créditos facilitados, o que fez com que muitos se endividassem além da própria capacidade, para manter a ilusão de prosperidade e riqueza – dando início a um período de elevado consumismo, ligado ao desperdício e a agressões ambientais. Ademais, o governo Bush teve que recorrer a um endividamento crescente para financiar o esforço bélico das guerras no Iraque e no Afeganistão. Os recursos de que necessitava foram conseguidos numa relação simbiótica com a China que, com seu modelo exportador, e tendo acumulado cerca de 2 trilhões de dólares de reservas em papéis do Tesouro americano, prontificou-se a ser, além de provedor de produtos baratos para os consumidores do mundo todo, o provedor de créditos ao governo americano. Essa relação gerou emprego para milhões de cidadãos chineses que migravam do campo para as cidades.

Com o cenário acima montado, o revés começou a surgir justamente quando os bancos de investimento dos EUA, pela falta de regulamentação, passaram a funcionar como um sistema bancário paralelo.

Tomamos o exemplo do esquema conhecido como *Auction-Rate Security* (Leilão com Taxa de Segurança – ARS), criado pelo banco de investimento Lehman Brothers, em 1984. Ele funcionava da seguinte forma: mutuantes emprestavam dinheiro a longo prazo para a instituição. Teoricamente esse dinheiro ficaria comprometido por 30 anos. Porém, frequentemente, eram feitos pequenos leilões de forma a permitir que novos possíveis investidores pudessem fazer ofertas pelo direito de substituir aqueles que quisessem sair do esquema. Se não houvesse ofertantes suficientes para substituí-los, a taxa de juros subia para um maior nível. A ideia desses leilões era dar maior liquidez aos mutuantes.

A questão é que, ao permitir o resgate em curto prazo, os bancos de investimento passaram a funcionar nos moldes dos bancos comerciais convencionais, porém com menos regulamentação e com menos garantias. Ao incorrer em maiores riscos, comparados aos bancos convencionais, os investidores passaram a obter taxas de juros mais altas, e os interessados em levantar fundos em longo prazo (através de hipotecas, por exemplo), a pagar taxas menores.

O problema relevante foi que os bancos de investimento não estavam protegidos pela regulamentação e pelo controle do sistema bancário tradicional. Além disso, em 1999, foi permitido aos bancos comerciais tradicionais entrar no lucrativo negócio dos bancos de investimento. Em 2008, com a progressiva falta de novos ofertantes, os leilões começaram a fracassar; novos investidores passaram a evitar o ARS. Em sucessivos leilões, cada fracasso aumentava o anterior. Quando os investidores perceberam o perigo da perda de liquidez, sucedeu uma contagiosa corrida àquele banco de investimento, que acabou falindo depois de 158 anos de funcionamento.

A questão é que, ao permitir o resgate em curto prazo, os bancos de investimento passaram a funcionar nos moldes dos bancos comerciais convencionais, porém com menos regulamentação e com menos garantias

John Maynard Keynes (1883-1946) já nos advertira que a confiança entre os agentes econômicos era fundamental para o bom funcionamento do regime capitalista. Ao deixar o Lehman Brothers falir, repetindo o mesmo erro da crise de 1930, o governo norte-americano deflagrou uma crise de confiança nos EUA, que se alastrou pelo restante do mercado financeiro em pouco tempo.

Um fato que acabou se tornando símbolo da atual crise nos EUA é o fundo *hedge*[4] *(hedge fund*, ou fundo protegido) de Bernard Leon Madoff. Estes fundos podem ser definidos como os que usam um número de estratégias mais flexíveis, que não podem ser adotadas por fundos tradicionais de investimento, e não se limitam a investir em ações, debêntures ou títulos do governo. Desta maneira, podem operar em todos os mercados do mundo, normalmente através de instrumentos derivativos[5].

Os fundos *hedge* frequentemente empregam o recurso da alavancagem (utilização de recursos de terceiros – por endividamento – para aumentar o lucro) e utilizam sofisticadas estratégias de negociação que o investidor comum não entende. O problema é que esta modalidade passou a ser usada por um público cada vez maior, que antes não tinha acesso a tal classe de ativos. Ao contrário dos fundos mútuos, eles não são negociados nas bolsas, não são registrados na Comissão de Valores Mobiliários *(Securities and Exchange Commission)*, estão sujeitos a poucos regulamentos, e seus investidores não têm os mesmos benefícios de proteção ao consumidor que são dados às pessoas que investem em fundos mútuos e às entidades incluídas na Lei das Sociedades de Investimento de 1940[6] *(Investment Company Act of 1940).*

A questão foi que Madoff, aproveitando-se das facilidades regulamentatórias de seu fundo, e usando suas referências como a de ex-presidente da Nasdaq e grande estrela de *Wall Street*, conquistou a confiança de investidores e usou um esquema fraudulento para gerir o fundo *hedge*, que operava desde a década de 1980. Madoff também era uma das principais figuras da filantropia judaica, e isso o ajudava a entrar e cooptar ricos investidores nos altos círculos da sociedade norte-americana. Ele não só enganou entidades bancárias e grupos de investimento, mas fundações e organizações caritativas também foram suas vítimas. Ainda sob investigação, suspeita-se que o rombo causado por Madoff tenha alcançado entre US$ 50 e 65 bilhões, o que torna o fato uma das maiores fraudes financeiras levadas a cabo por uma só pessoa em toda a História. Atualmente ele está preso, sendo acusado, entre outros crimes, de lavagem de dinheiro,

4 Embora o nome indique *hedge*, isso não significa que todos os fundos desta categoria utilizem estratégias de *hedge* para proteger o desempenho de suas carteiras. Mesmo dentro da categoria, a variedade de estratégias passíveis de serem adotadas acaba dificultando a comparação entre os fundos, de forma que não se pode definir uma linha única de atuação.

5 Os instrumentos derivativos normalmente são representados por contratos negociados no mercado a termo, de futuros, de opções e de *swaps*, que possibilitam, mediante a estruturação de uma ou mais operações, a proteção *(hedgers)* contra variações de preços e taxas, a captação ou aplicação de recursos, bem como a redução de custos operacionais e diluição dos riscos inerentes às atividades operacionais (NIAYAMA; FRANÇA, 2000, p.102).

6 Legislação aprovada em 1940 pelo Congresso norte-americano, que determinou o registro e a regulamentação das sociedades de investimento pela Comissão de Valores Mobiliários *(Securities and Exchange Commission* - SEC). Estabeleceu as condições sob as quais os fundos mútuos e outros veículos de investimento devem se operados pelas sociedades de investimento, em áreas como promoção, exigência de relatórios, preço de venda de valores mobiliários ao público e alocação de investimentos dentro de um portfólio (DOWNES; GOODMAN, 1993, p. 249).

perjúrio e falsos comunicados a investidores. Para fornecer uma apreciação do tamanho do sistema bancário paralelo nos EUA: no começo de 2007, os balanços patrimoniais dos cinco maiores bancos de investimento totalizavam cerca de US$ 4 trilhões, e os dos cinco principais bancos convencionais, US$ 6 trilhões. Somente com a eclosão da crise de 2008, as pessoas passaram a ver como o sistema bancário paralelo norte-americano tinha se tornado tão ou mais importante que o tradicional.

É comum ouvir-se a crítica de que a desregulamentação[7] do sistema financeiro é a culpada pela crise. No mínimo, essa é uma visão simplista. Veremos a seguir que existem outros motivos pela eclosão da crise, entre eles a falta de sustentabilidade de um modelo de consumo exagerado. Além disso, a crise surgiu motivada pelos riscos assumidos por pessoas que sabiam onde investiram o capital.

Os conservadores, por sua vez, atribuem a causa dos problemas à Lei Federal do Reinvestimento Comunitário *(Community Reinvestment Act* – CRA), promulgada em 1977, que obrigou os bancos depositários a reaplicarem, na sua comunidade local, parte do dinheiro que captaram localmente. Alegam que essa lei forçou os bancos a fornecer empréstimos hipotecários a pessoas e minorias que não tinham condições de pagá-los. Em nosso entender, é pouco provável que uma lei, que vigora há mais de 30 anos, seja a principal causadora da crise atual. No máximo, ela foi um fator a mais na sua ampliação.

Houve, além disso, o problema dos *subprime,* forma de crédito hipotecário para o setor imobiliário a tomadores de empréstimos com maior risco de inadimplência, muitas vezes acoplado à emissão de cartões de crédito ou ao aluguel *(leasing)* de carros. Com a supervalorização dos imóveis e, por conseguinte, o estouro da bolha habitacional, muitos empréstimos *subprime*, que tinham como garantia a própria residência do tomador do empréstimo, passaram a representar valores maiores que as garantias oferecidas (suas casas), ocasionando um enorme aumento de inadimplência. Esse acontecimento também afetou negativamente as montadoras de automóveis, as seguradoras e as companhias de cartão de crédito.

As obrigações e responsabilidades associadas às transações financeiras se tornaram, nos últimos anos, mais difíceis de localizar, graças ao rápido desenvolvimento de mercados secundários envolvendo derivativos e outros contratos. Assim, um credor *subprime* que levara um mutuário a assumir riscos acima de sua capacidade podia transmitir os instrumentos financeiros a outras partes distantes da transação original, dificultando a sua avaliação posterior de risco.

No final do ano de 2008, acima de 10 milhões de mutuários norte-americanos se encontravam com empréstimos hipotecários negativos. Os estadunidenses têm US$ 10 trilhões em dívida imobiliária e cerca de US$ 1 trilhão em dívidas acumuladas em cartão de crédito. Cada americano com hipoteca atualmente possui um financiamento de cerca de US$ 200 mil em média; já a dívida média em cartão de crédito é de cerca de US$ 7 mil por pessoa. A taxa de inadimplência nos cartões era de 7,5% em dezembro de 2008, e pode chegar a 10% até o fim do ano de 2009, possivelmente provocando um rombo de US$ 100 bilhões[8].

Mas pergunta-se: por que o estrago da bolha habitacional nos EUA chegou a uma dimensão tão grande? Segundo especialistas, uma das

7 Entendemos como desregulamentação a falta de regulamentação, e não o ato de eliminar regulamentos.
8 CREDIT.COM. Disponível em: <http://credit.com/>. Acesso em: 25 fev. 2009.

razões foi que, em 2000, quando vislumbrou o estouro da bolha das empresas da internet "pontocom"[9], o então presidente do Fed, Alan Greenspan, em vez de atacar o problema pela raiz, procurou desviá-lo, permitindo o surgimento de uma nova bolha: a supervalorização dos preços dos imóveis.

O Fed, em vez de tratar o estouro da bolha "pontocom" com medidas keynesianas (por exemplo), transferiu o problema para outro setor, fomentando a eclosão de uma nova crise no sistema habitacional. Ao "consertar" o estrago de uma bolha com o desenvolvimento de outra, a chance era de a bolha seguinte se tornar maior e mais perigosa. Nas previsões de alguns profissionais do mercado financeiro, a crise habitacional e mobiliária deverá destruir uma riqueza superior a US$ 8 trilhões.

ALGUNS NÚMEROS DA CRISE DE 2008

Ilustra bem o tamanho do estrago o fato de o índice Dow Jones (da Bolsa de Valores de Nova Iorque) ter caído de mais de 14 mil pontos (em outubro/2007) para abaixo de 6.600 pontos (em março/2009). O índice Nasdaq[10], depois de atingir o seu pico 2 – antes do estouro de sua bolha – em mais de 5 mil pontos (em março/2000), tinha caído de 2.300 pontos (em dezembro/2008) para cerca de 1.300 pontos (em março/2009). E o índice Bovespa (da Bolsa de Valores de São Paulo), caudatário das bolsas mundiais, teve uma queda de mais de 72 mil pontos (em maio/2008) para menos de 30 mil pontos (em dezembro/2008). Até o fechamento deste artigo, o índice Bovespa emitia sinais de que não iria sair tão cedo do fim do poço, tendo permanecido nos últimos meses por volta dos 37 a 40 mil pontos (em março/2009)[11], isto é, seus acionistas perderam cerca da metade do valor do patrimônio acionário.

Empresas importantes dos EUA enfrentam atualmente uma profunda crise financeira, com o derretimento de seu capital social. As ações da General Motors, por várias décadas a maior montadora do mundo, fecharam, no início de março de 2009, abaixo de US$ 1,50, o menor índice desde 1933. Suas ações caíram 94% nos últimos 12 meses. O Citibank, o segundo banco dos EUA e parte de um dos maiores conglomerados financeiros do mundo, na metade do ano de 2007 tinha seus ativos avaliados em US$ 255 bilhões. Recentemente suas ações baixaram tanto, que atingiram o incrível preço de apenas US$ 1,00 (em março/2009), o pior índice em 196 anos de sua história. O banco passou a valer menos que US$ 19 bilhões em fevereiro de 2009. Maior seguradora do mundo, a AIG

9 O forte crescimento da computação pessoal nos anos 90 acelerou a indústria de informática em todo o mundo. Com a popularização da internet e a criação de *sites* de venda, empresas ligadas à tecnologia da informação logo se multiplicaram. A sensação era de que todos poderiam ser a próxima Microsoft. Essa especulação gerou grandes distorções. Pequenas empresas sem infraestrutura alguma passaram a valer milhões de dólares, e muitas empresas abriram seu capital na Nasdaq. Entre os anos de 1996 e 2000, o índice Nasdaq subiu de 600 pontos para 5 mil pontos. Em 2000, contudo, a realidade apareceu e, em poucos meses, o índice recuou para cerca de 2 mil pontos.

10 *National Association of Securities Dealers Automated Quotations* (Nasdaq) é a bolsa eletrônica de valores dos EUA. O processo de abertura de capital na Nasdaq é bem mais simples que o da Bolsa de Valores de Nova Iorque *(New York Stock Exchange - NYSE).* Depois do estouro da bolha "pontocom" em 2000, após uma profunda reestruturação, a Nasdaq converteu-se numa empresa com fins lucrativos. Hoje em dia é totalmente regida por acionistas, com ações emitidas e negociadas em sua própria bolsa.

11 ACIONISTA.COM.BR. Disponível em: <http://www.acionista.com.br/>. Acesso em: 5 mar. 2009.

Maior seguradora do mundo, a AIG registrou um prejuízo superior a US$ 60 bilhões no último trimestre de 2008, tendo sido obrigada a ser parcialmente estatizada pelo governo dos EUA

registrou um prejuízo superior a US$ 60 bilhões no último trimestre de 2008, tendo sido obrigada a ser parcialmente estatizada pelo governo dos EUA. Adicionam-se a isso os efeitos econômicos causados pela coincidência da proliferação no México e nos EUA – quase que simultâneo à crise financeira de 2008 – da pandemia do vírus da Gripe A N1H1 (gripe suína). Empresas aéreas, hoteleiras, turísticas, de entretenimento, cruzeiros marítimos, locação de automóveis, quase todas tiveram suas receitas diretamente afetadas.

Em seis meses de crise, entre outras nacionalidades, 4 milhões de trabalhadores norte-americanos, 3 milhões de espanhóis e 2 milhões de britânicos perderam seus empregos. E assim, como aconteceu nos anos 1930, nada parece impedir o contágio da crise de confiança de se espalhar de uma parte a outra, do setor financeiro para o produtivo. "É simplesmente uma espiral sem fim", disse Lorenzo Di Mattia, gerente do fundo *hedge* Sibilla Global Fund[12].

RESUMO DA SITUAÇÃO ATUAL (MARÇO DE 2009)

O atual governo de Barack Obama tenta tirar o país - e o mundo - da crise, usando políticas como a de baixar as taxas de juros para praticamente zero, e a redução de impostos para os consumidores. Estes, entretanto, estão endividados e a provável atitude, ao menos por algum tempo, é de conter os gastos para pagar antigas dívidas e evitar contrair novas. O governo norte-americano procura injetar o máximo de dinheiro no mercado - e os Estados Unidos podem fazer isso porque dispõem da máquina para imprimir dólares e também a dos reputados títulos do Tesouro. Mas, com o aumento do endividamento americano, e a perspectiva de inflação futura, a pergunta que fica no ar é a seguinte: até quando haverá

12 KATZUMATA, Suzi. Bolsa de NY fecha em queda forte e Citi cai a US$ 1,02. *Agência Estado*, Brasília, 5 mar. 2009.

compradores para os papéis do Tesouro americano?

A compra desses papéis tem interessado à China até o momento, talvez como estratégia de salvaguarda de suas imensas reservas. Mas, será que poderá continuar a fazer isso, se, com a progressão da crise, continuar a queda de suas receitas de exportação?

A atual crise financeira mundial tem provocado a concentração de capital de investimento nos países ricos, prejudicando os países em desenvolvimento, que ficaram sem recursos para se financiarem.

Sabe-se que tanto os Estados Unidos, como o Japão, estão com excesso de fluxo financeiro, resultado do envio, pelos investidores em pânico de todo o mundo, de grande volume de capital, já que suas moedas são tidas como seguras. Isto ocasiona a supervalorização dessas moedas e prejudica suas exportações, enquanto outras economias sofrem com a falta de crédito para financiar seus ativos.

Uma saída emergencial – sobretudo para os países do Leste europeu que, por não poderem financiar seus balanços de pagamento, estão à beira da falência – seria que os países com excesso de fluxo o disponibilizassem ao FMI, o qual, por sua vez, o distribuiria entre as nações em desenvolvimento através de empréstimos. Mas há problemas porque muitos países, sobretudo os asiáticos, não querem emprestar suas reservas ao FMI, uma instituição estigmatizada em razão de suas imposições descontextualizadas às nações que, no passado, precisaram de ajuda. Portanto, há necessidade de que sejam estabelecidas outras bases, com acordos menos restritivos do que os do passado, para que os eventuais novos empréstimos do FMI possam funcionar em benefício de todos.

Os países integrantes do Bric (Brasil, Rússia, Índia e China) estão hoje em melhores condições de equilibrar suas contas, inclusive porque aumentaram as reservas em dólares e podem direcionar seus investimentos para incentivar e atender aos seus mercados internos. Constituem a esperança de atuarem como os grandes amortecedores da crise. Mas a maioria dos países emergentes não dispõe dos mesmos recursos. Diante do tamanho da crise, os governos precisam agir, mas com cautela, mesmo porque uma política fiscal excessivamente expansionista – como agora tem sido preconizada por alguns políticos – pode deixar como legado indesejável o aumento da dívida pública, um fardo a sobrecarregar as futuras gerações.

No caso brasileiro, o Banco Central, embora com atraso, segundo alguns, tem agido acertadamente: provocou o corte dos juros e diminuiu o depósito compulsório[13] e a taxa de redesconto[14].

Já a política fiscal do governo brasileiro desperta críticas, em virtude do aumento das despesas correntes e do relativamente pouco volume de gastos com melhorias na infraestrutura, estes considerados os mais eficazes no combate à crise. Com toda a ênfase dada ao PAC, ele só representa cerca de 1 a 1,5% do PIB. Houve, é verdade, a diminuição do IPI em alguns setores, e também o aumento do seguro desemprego. Mas essas medidas não abrangem e alcançam todas as atividades econômicas. Seria, talvez, mais

13 Depósito Compulsório é a determinação legal dos bancos comerciais e outras instituições financeiras a manterem depositadas, junto ao Banco Central, parte de suas captações em depósitos à vista ou em outros títulos contábeis. Esse instrumento possibilita o Banco Central manter o controle da quantidade de dinheiro em circulação, pois diminui o poder das instituições financeiras de multiplicar o dinheiro em circulação através dos empréstimos.

14 Taxa de Redesconto é taxa exigida pelo Banco Central para cobrir as eventuais faltas de dinheiro nos caixas dos bancos comerciais e instituições financeiras.

eficiente reduzir o IPI da economia como um todo, a exemplo do pacote proposto pelo atual presidente dos Estados Unidos, que prevê a redução dos impostos de forma generalizada, do que correr o risco de promover distorções para atender a certos grupos de pressão que seriam privilegiados, em detrimento do conjunto dos atores econômicos. Mas ainda há tempo e recursos para serem tomadas medidas mais profundas.

DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: CONCEITUAÇÃO

Adotamos inicialmente a seguinte definição de desenvolvimento sustentável:

> Forma socialmente justa e economicamente viável de exploração do ambiente que garanta a perenidade dos recursos naturais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a diversidade biológica e os demais atributos ecológicos em benefício das gerações futuras e atendimento das necessidades presentes. (FULGENCIO, 2003, p.78-79)

Apenas na década de 1970, inicialmente pelo Clube de Roma[15] e depois pela Conferência de Estocolmo, a questão ambiental começou a ser discutida em escala planetária. Os primeiros estudos do Clube de Roma, ao verificar que os recursos terrestres eram finitos e estavam se esgotando, preconizaram o "crescimento zero". Essa posição drástica foi aos poucos atenuada pela receita de "crescimento responsável". Proposto em 1992, o conceito evoluiu para "desenvolvimento sustentável" e foi definitivamente incorporado como um princípio global durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), a Cúpula da Terra – Eco-92, no Rio de Janeiro, Brasil, da qual resultou uma série de convenções, acordos e protocolos. A partir daquele momento, o conceito passou a significar o equilíbrio entre proteção ambiental e desenvolvimento econômico, servindo como base para a formulação da Agenda 21, com a qual mais de 170 países se comprometeram, na ocasião da referida Conferência. Mostrou-se que, para ser alcançado, o desenvolvimento sustentável depende de planejamento e do reconhecimento de que os recursos naturais são finitos. Em resumo, tratou-se da definição de um abrangente conjunto de metas para a criação de um mundo melhor e mais equilibrado.

Durante a Eco-92, foi assinada a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), que partiu do pressuposto de que a biodiversidade precisa ser uma preocupação comum da humanidade. A Convenção estabeleceu objetivos a serem atingidos pelas partes, devendo cada país determinar como proteger e usar adequadamente a sua biodiversidade. O alcance da CDB vai além da conservação e utilização sustentável da diversidade biológica. Ela objetivou, também, a repartição justa e equitativa dos benefícios gerados pelo seu uso. Em 2002, em Joanesburgo, África do Sul, durante a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, declarou-se que ele é feito sobre "três pilares interdependentes

15 O Clube de Roma ficou conhecido no mundo em 1972 devido à publicação de um relatório elaborado por uma equipe de pesquisadores do Instituto de Tecnologia de Massachusetts *(Massachusetts Institute of Technology* - MIT), contratada pelo Clube de Roma, para analisar os limites do crescimento. Este relatório, intitulado Os Limites do Crescimento, foi transformado em livro e se tornou uma referência internacional sobre o assunto.

e mutuamente sustentadores" – desenvolvimento econômico, desenvolvimento social e proteção ambiental. Desta feita, reconheceu-se a complexidade e o inter-relacionamento do tema, com a inclusão de questões críticas como pobreza, desperdício, preservação e degradação ambiental, poluição, decadência urbana, crescimento populacional exagerado, igualdade de gêneros, energia renovável, saúde, conflito e violação dos direitos humanos.

O modo como foi definido o desenvolvimento sustentável significou a primeira tentativa real de adequar o sistema capitalista às normas e leis que preservassem o meio ambiente das agressões que vinha e continua recebendo.

Mas, para dar início à questão na prática, é imprescindível ter uma legislação ambiental robusta, uma fiscalização séria e uma punição clara e severa para aqueles que desrespeitarem a lei. Parece simples, mas é aí que começam os problemas.

Não adianta um país buscar ser ecologicamente correto se seu vizinho não o é. Hoje em dia essa questão fica cada vez mais clara. Desenvolvimento sustentável precisa ser uma atitude global, não local. Além disso, o significado de adequar-se a uma legislação ambiental, para a maioria dos empresários capitalistas, é sinônimo de prejuízo. Um exemplo é o fato de os Estados Unidos – conhecido como o maior poluidor mundial – não terem assinado o Protocolo de Kyoto, destinado a promover medidas para a redução da emissão de gases na atmosfera. Entre as várias desculpas usadas pelos EUA para não assiná-lo, a maior foi que isso comprometeria o seu desenvolvimento e diminuiria sua competitividade internacional. A China (outra grande poluidora) usou desculpa semelhante.

O fato curioso é que a atual crise financeira, descrita no início deste artigo, irá provavelmente causar uma grande redução nas emissões de carbono no mundo, já que, por causa da Grande Depressão, estima-se que houve uma redução nas emissões de carbono em cerca de 35% entre os anos de 1929 e 1932. A atual economia mundial poderá sair desta crise fortalecida, especialmente os setores que produzem e investem em tecnologias limpas. Não acreditamos que exista uma relação de causa-efeito entre as duas crises; porém, é certo que uma agravou a outra, pelo acoplamento deontológico.

A grande questão é que, para atingir o elevado nível de desenvolvimento e crescimento econômico em que se encontram, os países desenvolvidos destruíram boa parte de suas florestas e esgotaram a maior parte de seus recursos naturais. Nos últimos anos, houve um avanço da preocupação com a proteção ambiental pela adoção de algumas medidas pontuais e isoladas (como a separação e coleta seletiva do lixo), mas os países mais ricos não se dispuseram a diminuir a sua produção industrial ou modificar seus padrões de consumo. Embora representem cerca de 20% da população do planeta, segundo cálculos de ambientalistas, atualmente os países ricos acumulam 80% dos rendimentos, além de

consumirem 70% de toda energia produzida.

CONCEITUAÇÃO AMPLIADA E SUGESTÕES

Tentando definir melhor o assunto, nos países ricos, podemos conceituar o desenvolvimento sustentável como a mudança e a adaptação de seus elevados padrões de consumo para um modelo menos poluidor e destrutivo. Já nos países pobres e emergentes, que possuem o mesmo direito dos países desenvolvidos de crescer economicamente, desenvolvimento sustentável pode ser descrito como a tentativa de se evitar a implementação do modelo predatório usado pelos países ricos nos últimos dois séculos, buscando-se desenvolver formas alternativas e melhores práticas na produção da riqueza econômica, sem destruir ou esgotar seus próprios recursos naturais e sua imprescindível biodiversidade. "O desenvolvimento se faz por ciclos, porque as inovações tendem a apinhar-se em determinados períodos históricos. Elas se difundem em ondas, após o que o retorno ao equilíbrio é automático, porém já aí num nível técnico superior ao passado" (BRAGA, 1988, p. 98).

Um dos problemas ainda não resolvidos, que se tornou um grande entrave na busca de uma solução global, é o da miséria absoluta[16]. O documento da Comissão Mundial da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – conhecido como Relatório Brundtland –, apresentado em 1987, afirmou que "a miséria absoluta é incompatível com a preservação do meio ambiente". E o Informe sobre os Países Menos Adiantados de 2008, preparado pela Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento *(United Nations Conference on Trade and Development* – Unctad), alertou que, em 2008, havia mais de 1 bilhão de pessoas vivendo em condições de miséria absoluta no mundo, e que um quarto desses indivíduos tenta sobreviver em zonas consideradas extremamente vulneráveis do ponto de vista ambiental, sendo responsáveis por problemas tais como o desmatamento e a desertificação. Como dizer para os 80 milhões de etíopes, assolados por mais de 20 anos de guerras e problemas epidêmicos como desnutrição crônica, que eles precisam ter uma atitude "verde" e devem dedicar-se a um desenvolvimento sustentável em sua agricultura de subsistência?

O que podemos fazer de concreto com o problema ambiental é pensar em como alterar nossa atitude em relação ao planeta, e isso pode passar por todas as nossas atividades, incluindo a forma como encaramos nossa existência cotidiana e o nosso estilo de vida. É claro que o consumo é o grande motor do estilo de vida capitalista, mas agora urge mudar o modo de tratar o ambiente, para não incorrer no risco de provocar a extinção de larga parte da humanidade.

Inspirada nos preceitos de Keynes, uma ideia a ser discutida nos países industrializados é a de como eles poderiam regulamentar e controlar de forma mais efetiva o recolhimento do lixo e a reciclagem dos resíduos gerados pelo setor produtivo. Assim como os bancos mantêm reservas monetárias, o setor produtivo poderia manter reservas que possibilitem fazer um controle mais seguro do que produz. Uma proposta nesse sentido: empresas que produzem bens descartáveis poderiam recolher o lixo que geram, baseadas em estatísticas de consumo médio de seus produtos. Mesmo as empresas que produzem bens duráveis também seriam incluídas nesse processo.

16 O Banco Mundial define como miséria absoluta o fato de alguém viver com menos de US$ 1,00 por dia.

Antigamente as indústrias de refrigerantes distribuíam seus produtos em garrafas de vidro, recolhendo garrafas vazias para seu uso posterior. Hoje, com a finalidade de maximizar seus lucros, passaram a distribuir os produtos por meio de embalagens descartáveis, e transferiram o ônus de seu recolhimento e reciclagem para o Estado. O resultado dessa atitude é o forte impacto ambiental causado pelo lixo de milhões de garrafas de plástico não recolhidas por todo o planeta. Não achamos que o encargo pelo recolhimento deste lixo deva ser exclusivo do Estado ou dos "catadores de lixo". Com base na sua produção mensal, seria mais justo e lógico as indústrias de refrigerantes recolherem e reciclarem por mês uma quantidade equivalente de embalagens vendidas e consumidas.

Ao ajustarmos esse modelo, entregando parte dessa incumbência para quem o produziu, estaremos direcionando o sistema capitalista para um desenvolvimento produtivo sustentável por intermédio de "consumo e produção racionais".

O lixo urbano vem aos poucos se tornando um dos maiores problemas do século. No Brasil, a quantidade de resíduo sólido doméstico urbano produzido por habitante já atingiu a marca de 1 kg por dia, sendo que menos de 1% desse lixo é reciclado[17]. Ou seja, durante uma vida média de 70 anos, nós, brasileiros, geramos o equivalente ao peso de um contêiner lotado de resíduos sólidos sem uso (cerca de 25 toneladas) por toda a existência, calculando-se desde a fralda descartável utilizada na infância, passando pelas televisões e máquinas de lavar usadas durante a idade adulta, e até mesmo o caixão comprado após a morte. Isso sem contar com a quantidade diária de dejetos sanitários produzidos por toda a vida, cujo tratamento no Brasil é oferecido apenas à metade (52,2%) dos seus municípios[18]. Na Europa, a quantidade média de resíduo sólido gerado por habitante é de 1,4 kg/dia, e os EUA já ultrapassaram os 3 kg/dia[19]. Apesar de os países industrializados serem os maiores geradores de resíduos, também são eles os que mais reciclam. Nesse

17 Dado obtido pelo Diagnóstico do Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos de 2007, feito pelo Sistema Nacional de Informação sobre Saneamento (SNIS) e divulgado pelo Ministério das Cidades.
18 IBGE, Pesquisa Nacional de Saneamento Básico, ano 2000.
19 Dados obtidos pelo Gabinete de Estatísticas da União Européia (Eurostat).

quesito, o Japão é o país que mais reutiliza o seu lixo.

E AGORA, O QUE FAZER?

Como vimos anteriormente, o conceito de desenvolvimento sustentável é diferente entre países ricos e pobres. Porém, assim como ocorreu com o neoliberalismo, os países industrializados usam a razão monológica para impor aos países em desenvolvimento (ou de industrialização recente) um determinado modelo sustentável. Além de ditarem regras que não foram seguidas por eles durante os últimos séculos, não seguem o princípio da universalização participativa. Erros passados não justificam os erros atuais, mas a compensação dos problemas causados pela industrialização desenfreada dos países ricos deverá ser debatida, e os recursos financeiros obtidos por esse processo de esgotamento ambiental poderão ser redistribuídos.

Reconhecendo enfim a necessidade, o mérito e a oportunidade de enfrentar o problema ambiental e climático, os Estados Unidos indicaram um responsável pela negociação sobre o clima a fim de elaborar um novo tratado a ser assinado ainda em 2009 na Dinamarca, em Copenhaguen. Devem ser estabelecidas novas metas de redução de emissão de carbono na atmosfera, e serão estudados novos mecanismos financeiros para promover assistência técnica e colaborar com os países em desenvolvimento.

Existe um longo caminho entre as intenções proclamadas e as medidas efetivas para sua implementação, além do enfrentamento da relutância natural e da resistência a novas medidas, sobretudo quanto elas atingem grupos desejosos de manter privilégios e subsídios a empresas de baixa eficiência energética.

Mas a crise vem exigindo cada vez mais dinheiro público para resgatar essas empresas,

o que gera a oportunidade para mudar o paradigma da produção não sustentável.

O Brasil encontra-se, novamente, em posição privilegiada, como o principal produtor de etanol de cana-de-açúcar, combustível capaz de dar grande contribuição para essa nova economia. Mas, para isso, é essencial criar mecanismos para monitorar a expansão das plantações e das usinas, de modo a fiscalizar as condições de trabalho, e evitar que nada seja feito em detrimento da preservação inteligente das matas e florestas. A existência de um mercado internacional de biocombustíveis pode fazer com que os nossos novos contratos de exportação incluam critérios sociais e ambientais para a produção. Esta é uma oportunidade interessante, pois existe pressão internacional que pode mudar alguns aspectos de gestão na produção da agroenergia. Os problemas decorrentes da monocultura da cana-de-açúcar, por exemplo, podem ser aliviados por uma melhor gestão ambiental agrícola.

É possível favorecer o financiamento de um modelo sustentável de agricultura orgânica que utilize menos agrotóxicos e seja capaz de

recuperar as áreas degradadas. Os estudos relacionados aos transgênicos são necessários para evitar o seu uso indiscriminado. Precisamos exigir a atualização do Código Florestal – e cuidar da sua efetiva aplicação – para combater com mais eficácia o desmatamento, proteger os corredores ecológicos e aumentar o cuidado com o tratamento dos dejetos. Somente com o avanço da consciência ambiental dos agricultores é que iremos caminhar em direção a um modelo de agricultura menos agressivo ao ambiente. Também é importante aprofundar os estudos de mudanças climáticas e aumento do nível do mar, gerando planos que proponham ações de prevenção.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A História nos tem mostrado que, em épocas de crise, a democracia pode vir a ser ameaçada. Para protegê-la, precisamos buscar ajuda em pensadores e estudiosos que a defendam, justifiquem e indiquem caminhos para aperfeiçoá-la, como, por exemplo, o fazem o historiador Giuseppe Vacca, os economistas Joseph Stiglitz e Muhammad Yunus, os filósofos Edgar Morin, Jürger Habermas e Noam Chomsky, entre outros.

Ao defendermos a tese de que a atual crise econômica mundial tem vínculos estreitos com a crise ambiental global, não queremos apontar culpados; apenas criticamos a voracidade e a insolidariedade que isso representou em nossa sociedade, pela ganância da acumulação de riquezas e pela busca do lucro a qualquer custo *(greed is good)*. Por esse motivo, propomos um debate participativo e inclusivo para a idealização de um novo modelo produtivo e de consumo.

REFERÊNCIAS

BRAGA, Humberto. *Juízo e Circunstância*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1988.

DOWNES, John; GOODMAN, Jordan Elliot. *Dicionário de Termos Financeiros e de Investimento*. São Paulo: Nobel, 2002.

FULGENCIO, Paulo Cesar. *Glossário*. Rio de Janeiro: TCE-RJ, 2003.

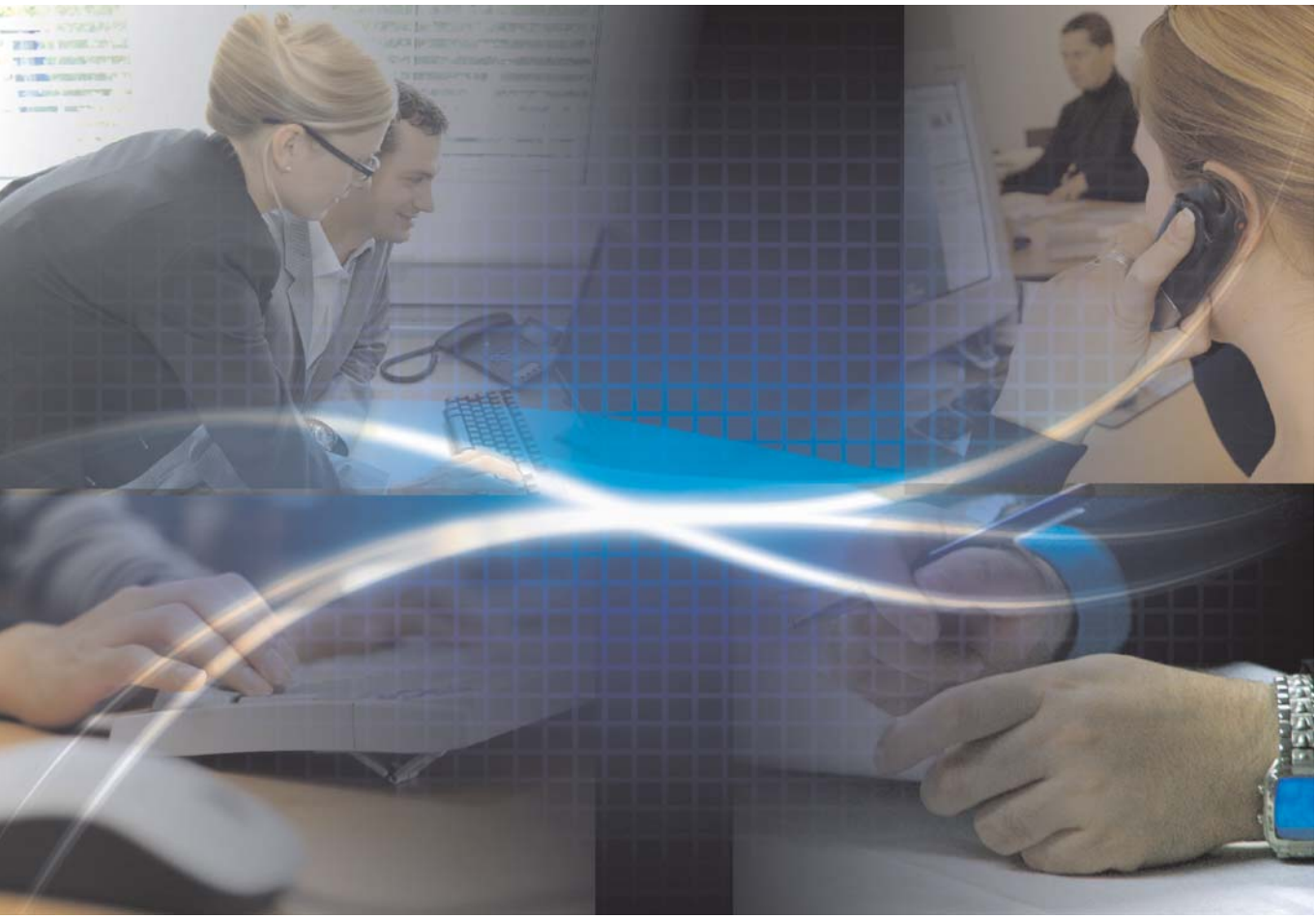
FURTADO, Celso. *Formação Econômica do Brasil*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1975.

KEYNES, John Maynard. *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*. 1. ed. São Paulo: Atlas, 1982.

NIYAMA, Jorge Katsumi; FRANÇA, José Antônio de. Operações com Derivativos: Ganhos e Perdas em Opções. In: Congresso Brasileiro de Contabilidade, 16., 2000, Goiânia. Anais. Goiânia, 2000.

GESTÃO TRANSDISCIPLINAR DE POLÍTICAS PÚBLICAS:

uma nova abordagem em busca da efetividade



Eduardo dos Santos Guimarães
Assessor do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MP-RJ);
Mestre em Administração Pública pela FGV/ECG

RESUMO: O presente trabalho originou-se da necessidade contemporânea de uma gestão pública voltada para resultados, na qual o Estado deve buscar alcançar a efetividade das políticas públicas implementadas. Entretanto, essas políticas não devem ser observadas isoladamente, já que, quando implementadas em um determinado ambiente, interagem com ações de atores diversos, gerando dinâmicas sociais que serão fundamentais para a concretização dos resultados esperados. A abordagem transdisciplinar pode possibilitar que um objeto seja observado em sua essência, considerando todos os aspectos ambientais ao seu redor, bem como as diversas dinâmicas sociais que possam emergir, de forma a facilitar que o Estado alcance a efetividade de suas ações. Para isso, são apresentadas neste estudo as bases de um modelo de gestão com enfoque na transdisciplinaridade, considerando os diversos desafios, pesquisados na literatura específica, sobre a gestão de políticas públicas.

ABSTRACT: This research emerged from the contemporary need of a public management focused on results, in which the State must try to reach the effectiveness of the public policies implemented so far. However, such public policies should not be supervised separately, since when they are implemented in a specific environment, they interact with several actors and actresses´ actions, which brings about some social dynamics that will be fundamental for the achievement of the expected results. The transdisciplinarity approach may enable an object to be seen in its essence by considering not only all the environmental aspects around it, but also the several social dynamics that might emerge so as to make it easier for the State to reach the effectiveness produced by their actions. Therefore, we present in this study the bases of a management model focused on transdisciplinarity by taking into account the several challenges that have been searched in the specific literature on public policy management.

PALAVRAS-CHAVE:
Modelo de Gestão; Política Pública; Transdisciplinaridade.

KEYWORDS:
Management Model, Public Policy, Transdisciplinarity.

INTRODUÇÃO

Diante da complexidade inerente ao mundo em que vivemos, devemos reconhecer que uma política pública implementada pelo Estado enfrenta forças no ambiente que estabelecem dinâmicas não previstas, decorrentes da interação com outras políticas e também com as ações de diversos agentes.

O Estado, ao implementar uma política pública, executa ações em determinado local que, ao interagir com outras ações, pode gerar um impacto transformador na sociedade. Na gestão dessas políticas, o Estado deve buscar alcançar a efetividade de suas ações. Para isso, alguns aspectos de gestão são fundamentais como a integração entre as fases do ciclo de uma política pública, o planejamento atrelado ao contexto no qual está inserido o problema público, a utilização de ferramentas de gestão para definição de objetivos, metas e indicadores e a avaliação constante de todo o processo.

Ainda que algumas políticas públicas implementadas tenham como base os conceitos de gestão citados anteriormente, na prática é comum a tentativa de isolamento da política em um determinado ambiente no sentido de verificar as consequências diretas de sua implementação. Esse modelo de gestão se baseia em uma relação linear-causal que não considera a interferência dos efeitos decorrentes de fatores exógenos à política específica.

Por isso, trazemos ao estudo da gestão de políticas públicas os conceitos da transdisciplinaridade, que podem ser muito úteis para que o Estado alcance a efetividade de suas ações. O reconhecimento da existência de diferentes níveis de realidade, assim como de percepção de todos os atores envolvidos, pode ser um passo importante para que as políticas públicas alcancem, de fato, o resultado esperado.

Assim, poderá o Estado, na formulação de uma política, procurar identificar os atores responsáveis por ações diversas, tanto cooperativas quanto concorrentes, em um determinado local e compatibilizar essas ações no sentido de buscar alcançar os objetivos da política implementada.

O objetivo deste estudo é apresentar as bases para um modelo de gestão transdisciplinar que poderá auxiliar os gestores na árdua tarefa de buscar a efetividade das intervenções estatais.

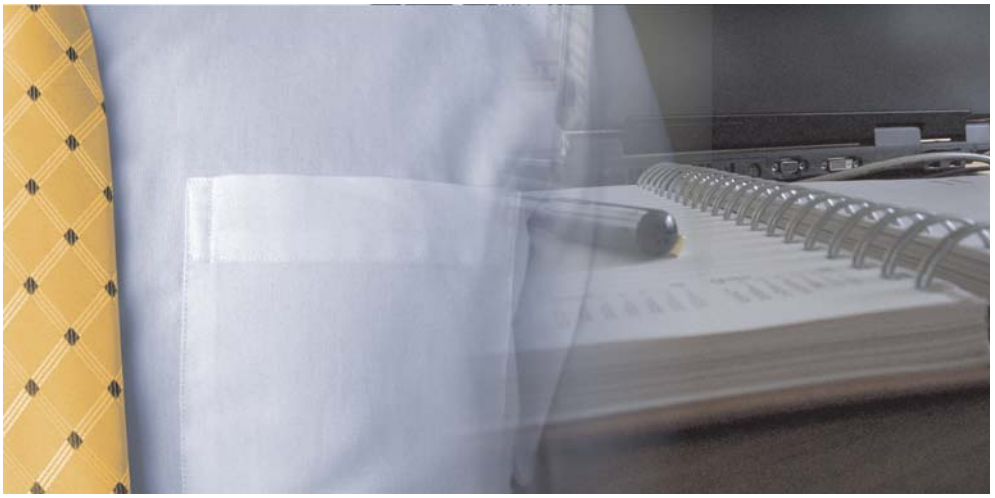
GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Diversos são os conceitos de políticas públicas. A extensa literatura sobre o tema é pródiga em definições de política, cada uma privilegiando um ou outro aspecto (MONTEIRO, 1982).

Peters (1986) conceitua política pública como o somatório das atividades dos governos, atuando diretamente ou por intermédio de agentes, de forma a influenciar as vidas dos cidadãos.

Segundo Franco e Cohen (*apud* OLIVEIRA, 2002), uma política pública é composta por ações que se inserem entre uma situação existente e uma situação desejada. A política pública é implementada para transformar uma situação identificada como problema público em uma outra situação desejável pelo Estado.

Souza (2007) resume política pública como a área de conhecimento que visa, simultaneamente, a colocar o governo em ação e/ou a



analisar essa ação e, se necessário, a propor mudanças no rumo dessas ações.

Poderíamos citar aqui muitas outras definições, contudo o foco deste estudo é a gestão de políticas públicas, mais precisamente, no que tange ao alcance da sua efetividade.

De acordo com Oliveira (2005), o processo de planejamento de políticas públicas, em geral, exige a interação de diversas organizações dentro do Estado e destas com a sociedade civil e o setor privado. Reforçando tal ideia, Souza (2007) comenta que qualquer teoria de política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade.

> As definições de políticas públicas assumem, em geral, uma visão holística do tema, uma perspectiva de que o todo é mais importante do que a soma das partes e que indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses contam, mesmo que existam diferenças sobre a importância relativa desses fatores. (SOUZA, 2007, p. 69)

Portanto, ao planejar uma determinada política pública o Estado não pode esquecer o contexto político, social e econômico e as interações com os atores envolvidos (*stakeholders*) naquele determinado ambiente.

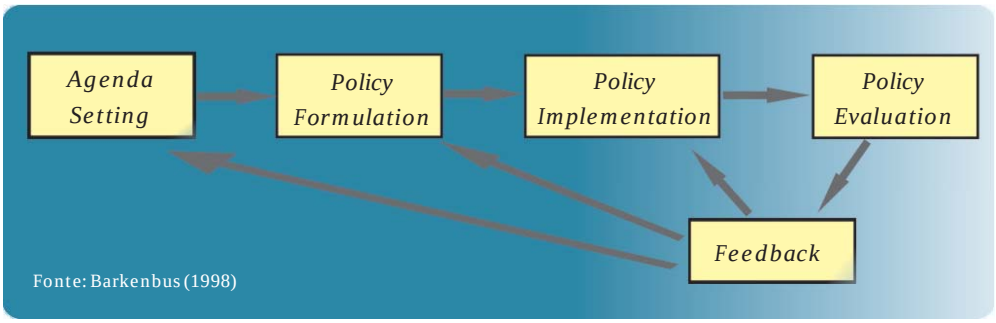
Diversas características do ambiente político e socioeconômico influenciam a natureza das políticas públicas adotadas e seus efeitos nos cidadãos. A política pública não é construída no vácuo. Ela é o resultado da interação de todos esses fatores com os desejos e decisões daqueles que fazem a política (*policy makers*). As políticas públicas emergem da interação de um grande número de forças (PETERS, 1986).

Variados são os estudos no campo da gestão de políticas públicas. Segundo Souza (2007), foram desenvolvidos diferentes modelos de formulação e análise de políticas públicas, todos com significativas contribuições ao estudo do tema.

Neste estudo enfocaremos o modelo denominado ciclo de políticas públicas *(policy cycle)*. Muitos estudiosos consideram que a política pública é um ciclo que pode ser dividido, mesmo que apenas na teoria, em fases distintas.

Propomos aqui a utilização da classificação abordada por Barkenbus (1998), cujas fases de uma política pública são agenda, formulação, implementação e avaliação, como demonstrado na figura 1.

Figura 1 - Ciclo de Políticas Públicas



Fonte: Barkenbus (1998)

A primeira fase de uma política pública é a agenda *(agenda setting)*. Antes que a escolha de uma política pública possa ser feita, um problema da sociedade tem que ser aceito como parte da agenda política. O que coloca uma questão na agenda é a percepção de que algo está errado e que pode ser melhorado após uma intervenção pública (PETERS, 1986).

O segundo estágio do ciclo de políticas públicas é a formulação *(policy formulation)*. De acordo com a definição de Souza (2007), a formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações, que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.

Para Peters (1986), depois que o sistema político aceita um problema como parte da agenda, a questão lógica é o que fazer sobre o problema. Esse processo pode ser chamado de formulação de política pública, significando o desenvolvimento de um mecanismo para resolver um problema público.

Nessa fase é feito o diagnóstico do problema público e realizado o planejamento da política, identificando-se as alternativas para tentar solucionar o problema e definindo-se o "marco zero", a partir do qual serão avaliados posteriormente os resultados da intervenção.

Após a formulação de uma política, chega-se à fase de sua implementação *(policy implementation)*, que abrange a atuação governamental, colocando em prática as ações planejadas, de forma direta, ou indiretamente, por intermédio de agentes diversos.

Menicucci (2007) afirma que na visão clássica a implementação é vista como a fase do ciclo de políticas públicas na qual se executam atividades necessárias ao cumprimento das metas definidas na formulação. Contudo, ela comenta que estudos recentes na área criticam essa visão linear, chamando a atenção para o aspecto processual do ciclo de políticas públicas e sobre os efeitos retroalimentadores da implementação nas outras fases, alegando que, na verdade, a formação de uma política acontece da interação entre a formulação, a implementação e a avaliação.

Nesse ponto surge a importância da avaliação *(policy evaluation)* que é a última fase do ciclo de políticas públicas. Segundo o modelo de Barkenbus (1998), a avaliação é responsável pelo *feedback* da ação implementada, retroalimentando o processo da política, podendo ser utilizada para corrigir problemas em qualquer uma das fases anteriormente descritas.

Cunha (2006) afirma que a avaliação é instrumento importante para o controle da efetividade da ação estatal, podendo subsidiar o planejamento e a formulação das ações governamentais, bem como o acompanhamento de sua implementação.

Mokate (2002) comenta que a avaliação é parte integrante do processo de gestão de políticas públicas. Por tratar-se de um instrumento, a avaliação apenas cumpre sua finalidade quando apoia e afeta os processos gerenciais e decisórios. Ela cita a existência de dois tipos de avaliação:

a) avaliação de processo (ou monitoramento);
b) avaliação de objetivos e resultados.

Ambos são complementares e se realizam simultaneamente com a gestão. O monitoramento permite descrever e qualificar o cumprimento do plano de trabalho. Já a avaliação de resultados permite verificar se o referido cumprimento conduziu ao alcance dos objetivos que motivaram a intervenção estatal. Por isso, a avaliação de resultados torna-se inviável sem as informações geradas pelo monitoramento.

Vistos os pontos principais do conceito do ciclo de políticas públicas, trazemos para reflexão alguns desafios relativos à sua gestão, principalmente no que tange à efetividade das políticas públicas implementadas. Neste trabalho, utilizamos o conceito apresentado no Manual de Auditoria do Tribunal de Contas da União no qual efetividade pode ser resumida como a relação entre os resultados alcançados e os objetivos que motivaram a atuação institucional, isto é, entre o impacto previsto e o impacto real de uma ação (BRASIL, 2000a).

Na literatura especializada é possível encontrar uma infinidade de questões críticas, inerentes à gestão de políticas públicas, que dificultam a maximização da efetividade das ações governamentais.

Na análise de políticas públicas, um dos desafios comentados por Peters (1986) é desenvolver uma aproximação compreensiva entre os problemas reais e a formulação da política na prática. Sem essa aproximação, as políticas públicas são formuladas pelo governo por intuição ou analogia com políticas já existentes. Assim, ocorre um verdadeiro distanciamento entre o planejado e o problema real, tornando cada vez mais difícil alcançar os resultados esperados.

Oliveira (2006) cita as diversas experiências de planejamento fracassadas nas últimas décadas com planos mirabolantes que só funcionam no papel e, na prática, alcançam resultados decepcionantes como, por exemplo, a Transamazônica e o Fome Zero.

Ele identifica que um sério problema do planejamento de políticas públicas é considerá-lo apenas como um produto técnico e não como um processo. Um dos motivos causadores de falhas nos resultados das políticas é a dissociação entre a elaboração e a implementação no processo e planejamento.

Para enfrentar esses e outros desafios é importante uma nova postura de gestão, saltando da visão fragmentada para aquela que visa à percepção do global com a integração de todos os atores envolvidos no processo. Por isso, apresentamos a seguir alguns conceitos básicos sobre transdisciplinaridade.

TRANSDISCIPLINARIDADE

Para Japiassu (2006), no interior do conhecimento científico, disciplina é um ramo autodeterminado do saber coincidindo com uma ciência ensinada. Ela evoca um corte pedagógico delimitando uma matéria a ser ensinada. Suas fronteiras, linguagens e conceitos próprios tendem a isolá-la das demais disciplinas.

De acordo com Morin (2008), disciplina é uma categoria organizadora dentro do conhecimento científico. Ela institui a divisão e a especialização do trabalho e responde à diversidade das áreas que as ciências abrangem.

> Intelectualmente, as disciplinas são plenamente justificáveis, desde que preservem um campo de visão que reconheça e conceba a existência das ligações e das solidariedades. E mais: só serão plenamente justificáveis se não ocultarem realidades globais. (MORIN, 2008, p. 113)

Portanto, apesar de reconhecer a importância das disciplinas, Morin (2006) acrescenta que a disseminação de diferentes disciplinas e a hiperespecialização dos indivíduos impede tanto a percepção do global quanto do essencial, caracterizando uma visão fragmentada do mundo moderno.

Nessa mesma linha, Japiassu (2006) considera que o maior desafio do início do século XXI é a contradição entre, de um lado, os problemas cada vez mais globais, interdependentes e complexos e, do outro lado, o conhecimento que privilegia os saberes disciplinarizados, fragmentados e compartimentados.

Vergara (1993) comenta que a visão mecanicista do universo e de tudo que nele existe, apesar de permitir os avanços tecnológicos de que desfrutamos hoje, acabou por provocar um mundo fragmentado. Para ela, é necessário associar, integrar o conhecimento fragmentado pela ciência tradicional. Mais significativo que utilizar os diferentes campos do saber individualmente, é utilizá-los em conjunto, ou seja, para um mesmo problema, obter contribuições de diferentes áreas, com base em distintas visões.

É nesse ponto que aparece a transdisciplinaridade como uma nova abordagem que não ignora a existência das disciplinas. Segundo Nicolescu (2005, p. 53), ela "está ao mesmo tempo entre as disciplinas, através das diferentes disciplinas e além de qualquer disciplina. Seu objetivo é a compreensão do mundo presente, para o qual um dos imperativos é a unidade do conhecimento".

Para esse autor, da confrontação e do contato entre as disciplinas, a transdisciplinaridade faz emergir dados novos que as articulam entre si. Assim, surge uma nova visão da natureza. Ele afirma que os três pilares da transdisciplinaridade são os níveis de realidade, a lógica do terceiro incluído e a complexidade, sendo eles responsáveis pela determinação da metodologia da pesquisa transdisciplinar.

Na transdisciplinaridade, o reconhecimento da existência de diferentes níveis de realidade é fundamental, em contraposição ao pensamento clássico da existência de um único nível. Para Nicolescu (2005, p. 63), "um nível de realidade é aquilo que é porque todos os outros níveis existem ao mesmo tempo. Este princípio de Relatividade dá origem a uma nova maneira de olhar a religião, a política, a

arte, a educação, a vida social".

Sobre o assunto, Ritto (2005, p. 70) afirma que "dois níveis de realidade são distintos se, ao passar de um para o outro, há uma quebra de regras e conceitos fundamentais (como, por exemplo, o da causalidade)".

Ele completa afirmando que a existência de diferentes níveis de realidade não pressupõe que um nível seja superior a outro. Pelo contrário, não existe hierarquização entre eles, ou seja, "nenhum nível de realidade constitui um lugar privilegiado a partir do qual possamos compreender todos os outros níveis de realidade" (RITTO, 2005, p. 75).

A partir do momento no qual se reconhecem diferentes níveis de realidade e, por consequência, diferentes níveis de percepção, passam a existir dimensões e referenciais distintos. Logo, constatamos que, sob a ótica do sujeito, o mundo é multirreferencial e, quanto ao objeto, é multidimensional (SILVA, 1999).

Diretamente relacionada à existência de diferentes níveis de realidade está a lógica do terceiro incluído ou lógica ternária. Segundo Pinto (2005), a lógica do terceiro incluído, formalizada por Stéphane Lupasco, é invocada para lidar com as contradições geradas pela admissão desses diferentes níveis de realidade.

> Já a lógica do terceiro incluído admite que entre A e ~A existe um valor intermediário, que inclui os extremos. Isso permite não só manter a força da contradição, mas também estabelecer uma articulação harmoniosa com a proposta de diferentes níveis para a realidade. Com efeito, uma oposição forte entre A e ~A (contradição), num determinado nível, pode ser superada pela passagem a um outro nível, em que esta oposição desaparece através de um novo estado T (terceiro incluído). (PINTO, 2005, p. 157)

Na mesma linha de pensamento, Ritto (2005) explica que além de dois contraditórios, A e não-A, pode existir um terceiro termo T, em outro nível de realidade, que é simultaneamente A e não-A.

Silva (1999) exemplifica ao pensar na relação eficiência e eficácia como um par de contraditórios na dimensão efetiva. Para ele, o terceiro incluído que completa a dialógica ternária está na emergência dessa relação, que é a efetividade.

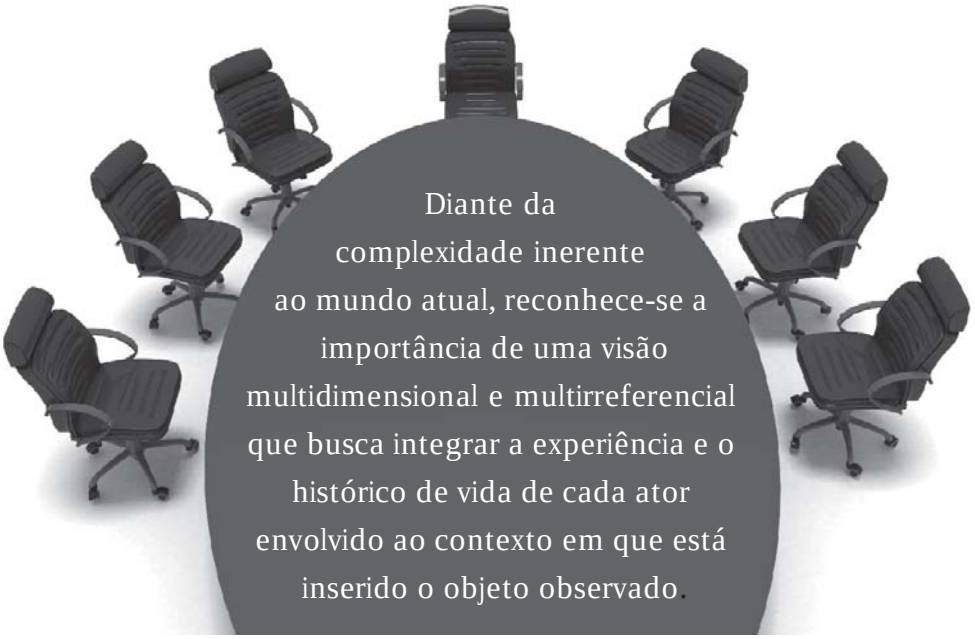
O último e também importante pilar de sustentação da transdisciplinaridade citado por Nicolescu é a complexidade. De acordo com Morin (2008), etimologicamente, ela refere-se ao que foi tecido junto. Existe a complexidade quando elementos diferentes são inseparáveis, constitutivos do todo e há um tecido interdependente, interativo e inter-retroativo entre o objeto de conhecimento e seu contexto, as partes e o todo, o todo e as partes e as partes entre si.

Para ele, é necessário conceber a complexidade do mundo atual no sentido de que é preciso considerar, a um só tempo, a unidade e a diversidade, as complementaridades e os antagonismos. Ou seja, perceber a complexidade é observar o mundo de forma global, contextualizada, multidimensional.

Para Japiassu (2006), o pensamento da complexidade se apresenta como um modo de pensar os fenômenos naturais, humanos e sociais fazendo interagir uma multiplicidade de fatores também interdependentes.

O paradigma da transdisciplinaridade propõe a necessidade de uma dialógica ternária, de pertinência difusa e simultânea, multidimensional e multirreferencial (SILVA,1999). Ela é uma nova forma de compreensão do mundo que não substitui as anteriores. Na verdade ela complementa as demais, para que se desenvolvam em conjunto.

Um mesmo objeto, em determinado instante,



pode ser visto de formas distintas, devido aos diferentes níveis de percepção daqueles que o observam. Níveis estes que variam de acordo com a cultura e a história de vida de cada indivíduo, além do contexto no qual estão inseridos.

Na transdisciplinaridade, a relação sujeito/objeto é tratada de forma diferenciada daquela tradicional decorrente da visão clássica. Diante da complexidade inerente ao mundo atual, reconhece-se a importância de uma visão multidimensional e multirreferencial que busca integrar a experiência e o histórico de vida de cada ator envolvido ao contexto em que está inserido o objeto observado.

Sobre a atitude transdisciplinar, Nicolescu (2005) afirma ser a capacidade individual ou social para manter uma orientação constante, imutável, qualquer que seja a complexidade de uma situação e dos acasos da vida. Para ele, a manutenção de uma orientação constante na travessia dos níveis de realidade garante uma efetividade crescente de nossa ação no mundo e na vida coletiva. Portanto, a atitude transdisciplinar pode garantir a maximização da efetividade das ações. Atitude esta que tem como traços fundamentais o rigor, a abertura e a tolerância.

O rigor transdisciplinar refere-se ao rigor da linguagem na argumentação, baseada no conhecimento vivo, interior e exterior. Deve-se considerar não apenas as coisas, mas também os seres e sua relação com outros seres e coisas.

Já a abertura caracteriza-se pela aceitação do desconhecido, do inesperado, do imprevisível. A atitude transdisciplinar engloba a abertura a novas ideias e conceitos. "A cultura transdisciplinar é a cultura do eterno questionamento acompanhando respostas aceitas como temporárias" (NICOLESCU, 2005, p. 133).

Sobre a tolerância, o autor afirma que a mesma decorre da constatação de que existem ideias e verdades contrárias aos princípios fundamentais da transdisciplinaridade. A transdisciplinaridade não chegou como uma verdade absoluta que torna as demais abordagens ultrapassadas. Pelo contrário, respeita as

demais, considerando-as em um processo dialógico de forma a propiciar uma visão do mundo em sua totalidade.

MODELO DE GESTÃO TRANSDISCIPLINAR

De acordo com Ferreira *et al* (2006), um modelo de gestão não pode oferecer receitas prontas aos gestores e demais participantes de uma organização. Diante da singularidade de cada organização, qualquer modelo de gestão, por mais eficaz que seja, não poderá ser considerado ideal. Esses modelos devem ser adequados às características próprias de cada organização.

Assim, considerando o complexo universo de variáveis de uma organização, não pretendemos apresentar um modelo de gestão rígido e fechado, mas sim as bases de um modelo, com enfoque na transdisciplinaridade, como mostrado a seguir:

1 - VISÃO INTEGRADA DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Apesar de tratarmos a gestão de políticas públicas como um ciclo com quatro fases distintas, na prática, elas devem ser observadas de forma integrada. Mostramos na figura 2 uma adaptação do modelo do ciclo de políticas públicas de Barkenbus, como deve ser vista sob a ótica do modelo de gestão transdisciplinar.

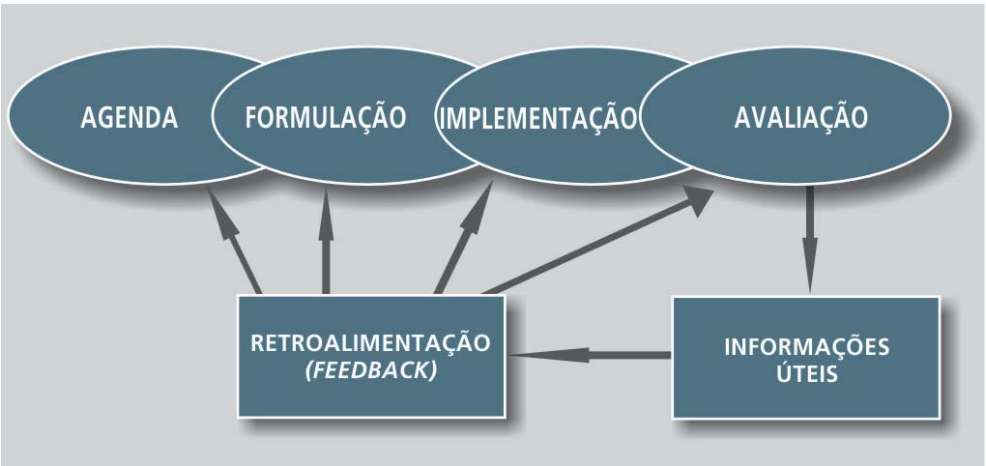
Além da sobreposição entre as fases, deve ser observado que, por intermédio da avaliação (de processos ou de resultados), são coletados dados que podem gerar informações úteis ao processo de gestão da política, retroalimentando as diferentes fases e possibilitando que os gestores possam conduzir a política no sentido de alcançar a sua efetividade.

Não deve ser esquecido que o ciclo de política pública sofre, continuamente, a interferência das dinâmicas que surgem no ambiente, decorrentes da interação entre as variadas ações implementadas naquele meio.

2 - ATITUDE TRANSDISCIPLINAR DA EQUIPE DE TRABALHO

O modelo de gestão transdisciplinar, por definição, compreende o trabalho em conjunto

Figura 2 - Ciclo Integrado de Políticas Públicas



Fonte: Elaboração do autor.

de pessoas diferentes para que a finalidade da política seja alcançada. Essas pessoas, ainda que imersas em suas distintas especializações, devem agir com atitude transdisciplinar, procurando transcender as barreiras disciplinares que fragmentam o conhecimento. Por isso, devem ser características fundamentais dos integrantes da equipe de trabalho o rigor, a abertura e a tolerância.

Na gestão de políticas públicas, os gestores devem considerar não apenas o problema público e as ações estatais implementadas, mas também todos os atores envolvidos e sua relação com o problema público e a intervenção estatal. Eles devem estar aptos a aceitar novos conhecimentos e ideias, mesmo que inesperadas e imprevisíveis, procurando compreendê-las dentro do contexto e verificando sua utilidade.

A adoção da atitude transdisciplinar por cada uma das pessoas integrantes da equipe de trabalho poderá auxiliar a troca de conhecimentos e experiências para que seja possível alcançar a essência do problema público. Assim, ao observar o problema como um todo inserido em um ambiente complexo, a equipe poderá acompanhar as dinâmicas que surgem no ambiente e que podem interferir, direta ou indiretamente, nos resultados da intervenção estatal, exigindo que sejam tomadas decisões que afetarão a condução da política como formulada inicialmente.

3 - ABORDAGEM TRANSDISCIPLINAR DAS FERRAMENTAS DE GESTÃO

É imprescindível a utilização de ferramentas apropriadas para a determinação dos objetivos, metas, produtos e atividades de uma política pública, assim como a construção de indicadores de desempenho e identificação dos atores envolvidos no processo e suas interações. Para isso, propomos a utilização das ferramentas apresentadas nos manuais do TCU (BRASIL, 2000a,b,c), como o Marco Lógico, o Mapa de Produtos, o Modelo de Condições Ambientes e o *Benchmarking*.

Entretanto, no modelo de gestão ora proposto, as aludidas ferramentas devem ser tratadas e, se for o caso, adaptadas à abordagem transdisciplinar. Os gestores, ao utilizarem as técnicas apropriadas para o planejamento das políticas, devem estar atentos à complexidade do ambiente, tratando a questão de forma multidimensional, ao considerar os diferentes níveis de realidade, e multirreferencial, observando os distintos níveis de percepção dos atores envolvidos.

Na elaboração e utilização do Marco Lógico e do Mapa de Produtos, os gestores da política deverão agir com atitude transdisciplinar, buscando transgredir suas fronteiras disciplinares em busca do conhecimento da totalidade do problema público e seu contexto.

Já na utilização do *Benchmarking*, além da comparação pontual entre a política a ser focada e alguma outra similar que já tenha sido posta em prática, devem ser comparados também os diferentes contextos que envolvem ambas as políticas. Afinal, os aspectos ambientais e as dinâmicas sociais que surgem podem afetar diretamente os resultados de uma política. Por isso, as ações não podem ser comparadas de forma isolada, ou seja, não podem ser desconsiderados o ambiente e os diversos atores envolvidos no processo.

Quanto ao Modelo de Condições Ambientes, sob a ótica da transdisciplinaridade, deverá ser adaptado de forma a tratar a ação implementada como o objeto transdisciplinar, sendo ela observada sob o prisma das diferentes realidades dos *stakeholders*.

Os atores envolvidos no processo *(stakeholders)*, ao observarem o objeto transdisciplinar, estão impregnados de seus

conceitos disciplinares que compartimentam o conhecimento e dificultam a análise da totalidade da situação. Entretanto, de suas diferentes percepções podem emergir os sujeitos transdisciplinares, permitindo uma visão global do objeto e possibilitando a gestão da política em sua essência.

Demonstramos na figura 3 como deve ser tratado o Modelo de Condições Ambientes.

No modelo apresentado as setas bipolares representam as relações e interações entre os diferentes atores envolvidos no processo. Para o modelo de gestão transdisciplinar, esse contexto é fundamental e qualquer análise acerca da intervenção estatal deve considerar a dinâmica social que surgirá desse ambiente complexo de interações.

4 - AVALIAÇÃO DO PROCESSO (MONITORAMENTO)

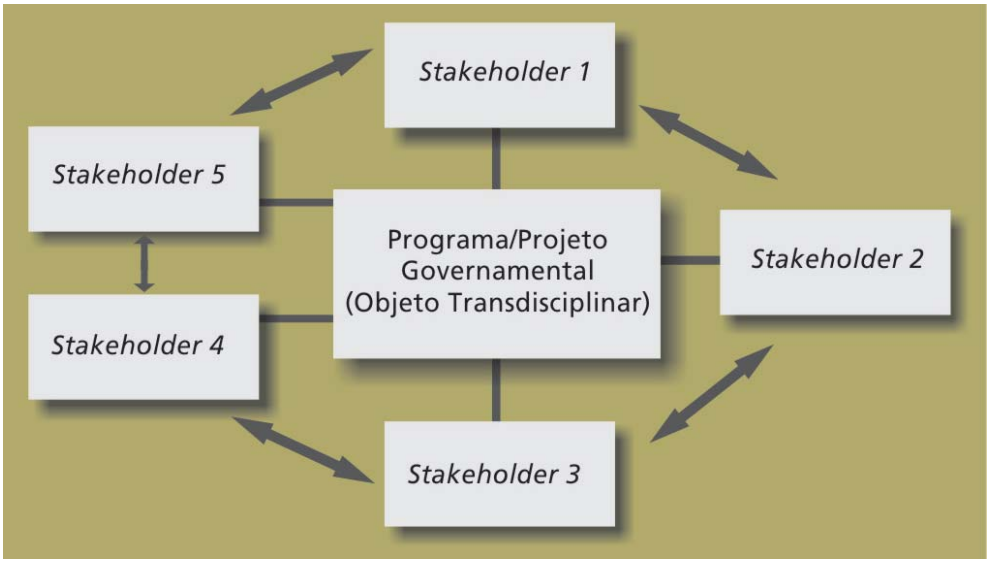
Em um ambiente complexo, as dinâmicas sociais podem surgir a qualquer instante, influenciando positiva ou negativamente a intervenção estatal. Assim, é necessária uma avaliação constante do processo de gestão da política.

A avaliação do processo ou monitoramento permite descrever e qualificar o cumprimento do plano de trabalho no decorrer da execução das atividades planejadas. Portanto, é imprescindível para que as dinâmicas sociais sejam acompanhadas de perto pelos gestores da política, possibilitando que eles tenham acesso a informações úteis quanto à condução da mesma.

Com base nas informações advindas do monitoramento, os gestores poderão avaliar se é necessária alguma alteração nas fases da política implementada. Além da utilização dos indicadores de desempenho, o monitoramento deve ter foco também nos *stakeholders*, de forma a possibilitar que os gestores acompanhem como os diversos atores envolvidos no processo estão percebendo a intervenção estatal e se suas ações concorrem ou cooperam para o alcance da efetividade.

Esse monitoramento deve possibilitar uma vi-

Figura 3 - Modelo Transdisciplinar de Condições Ambientes



Fonte: Elaboração do autor.

são não só das ações estatais, mas também do ambiente como um todo, abrangendo os diferentes níveis de realidade e as distintas percepções dos atores envolvidos.

5 - AVALIAÇÃO DE RESULTADO

Após a execução das atividades planejadas deve ser realizada a avaliação de resultados, na qual será verificada a efetividade da política pública implementada. Para isso, deverão ser feitas medições dos indicadores de desempenho desenvolvidos na formulação da política, comparando-os com a situação antes da sua implementação, ou seja, a situação dos indicadores no marco zero.

Dessa forma, poderão ser comparados os resultados alcançados com os esperados, atestando ou não a efetividade da implementação de tal política.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com as crescentes demandas sociais e a complexidade do mundo atual, torna-se imperativa uma gestão pública voltada para resultados, mais integrada e flexível, suscetível às interações com o ambiente.

Não basta que o Estado implemente determinadas políticas esperando que elas, isoladamente, acarretem as transformações planejadas. É necessário reconhecer que as ações, quando empreendidas em um ambiente, interagem com outras ações de atores diversos, gerando dinâmicas sociais que serão fundamentais para a concretização dos resultados esperados.

Assim, após os primeiros contatos com os conceitos da transdisciplinaridade, percebemos que essa nova abordagem, que se contrapõe à visão clássica sem desconsiderá-la, pode ser uma alternativa para superar o processo de fragmentação característico do mundo atual decorrente da abordagem racional cartesiana.

A abordagem transdisciplinar pode possibilitar que um problema público seja observado em sua essência, considerando todos os aspectos ambientais ao seu redor, de forma a facilitar que uma intervenção estatal alcance os resultados esperados.

Ao trazer conceitos inerentes à gestão de políticas públicas e os desafios para o alcance de sua efetividade, assim como os conceitos básicos da transdisciplinaridade, propomos neste trabalho as bases de um modelo de gestão com enfoque na transdisciplinaridade.

Procuramos não apresentar um modelo de gestão rígido, o que fugiria completamente da própria essência deste estudo. Em contrapartida, sugerimos algumas bases que podem servir de alicerce para um modelo de gestão focado em resultados e com uma abordagem diferenciada.

Com foco na transdisciplinaridade, os gestores devem buscar visualizar a política pública em sua totalidade, considerando aspectos importantes do ambiente que antes eram ignorados, maximizando assim a efetividade da intervenção estatal e proporcionando a transformação desejada para a sociedade.

REFERÊNCIAS

BARKENBUS, Jack. *Expertise and the policy cycle. 1998*. Disponível em: <http://www.gdrc.org/decision/policy-cycle.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2009. Artigo apresentado no Energy, Environment, and Resources Center at The University of Tennessee.

BRASIL. Tribunal de Contas. Coordenadoria de Fiscalização e Controle. *Manual de auditoria de natureza operacional*. Brasília, 2000a.

_____. *Técnica de Auditoria Benchmarking*. Brasília, 2000b.

_____. *Técnicas de Auditoria*: indicadores de desempenho e mapa de produtos. Brasília, 2000c.

CUNHA, Carla Giane Soares. *Avaliação de políticas públicas e programas governamentais*: tendências recentes e experiências no Brasil. 2006. Disponível em: <http://www.seplag.rs.gov.br/uploads/Avaliacao_de_Politicas_Publicas_e_Programas_Governamentais.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2009. Trabalho elaborado durante o curso "The Theory and Operation of a Modern National Economy", ministrado na George Washington University.

FERREIRA, Victor Cláudio Paradela et al. *Modelos de gestão*. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

JAPIASSU, Hilton. *O sonho transdisciplinar e as razões da Filosofia*. Rio de Janeiro: Imago, 2006.

MENICUCCI, Telma. A implementação da reforma sanitária: a formação de uma política. In: HOCHMAN, Gilberto et al. *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.

MOKATE, Karen Marie. Convirtiendo el "monstruo" en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 53, n. 1, p. 89-134, jan./mar. 2002.

MONTEIRO, Jorge Vianna. *Fundamentos da política pública*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1982.

MORIN, Edgard. *A cabeça bem-feita*: repensar a reforma, reformar o pensamento. 14. ed. Tradução: Catarina Eloá Jacobina. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

_____. *Os sete saberes necessários à educação do futuro*. 11. ed. Tradução: Catarina Eleonora F. da Silva e Jeanne Sawaya. São Paulo: Cortez, 2006.

NICOLESCU, Basarab. *O manifesto da transdisciplinaridade*. 3. ed. Tradução: Lucia Pereira de Souza. São Paulo: TRIOM, 2005.

OLIVEIRA, Alfredo Gontijo. Propriedades emergentes nas ciências exatas: transposições de conceitos, modelos e metodologias. In: DOMINGUES, Ivan. *Conhecimento e transdisciplinaridade II*: aspectos metodológicos. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005.

OLIVEIRA, João Bosco. *Uma metodologia de avaliação de impacto de políticas públicas no Brasil*. 2002. Dissertação (Mestrado em Administração Pública)-EBAPE/FGV, Rio de Janeiro, 2002.

OLIVEIRA, José Antônio Puppim. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, p. 273-288, mar./abr. 2006.

PETERS, B. Guy. *American public policy*: promise and performance. 2. ed. New Jersey: Chatam House Publishers, 1986.

PINTO, Paulo Roberto Margutti. A lógica contemporânea e a transdisciplinaridade. In: DOMINGUES, Ivan. *Conhecimento e transdisciplinaridade II*: aspectos metodológicos. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005.

RITTO, Antonio Carlos. *Organizações caórdicas*: modelagem de organizações inovadoras. Rio de Janeiro: Ciência Moderna, 2005.

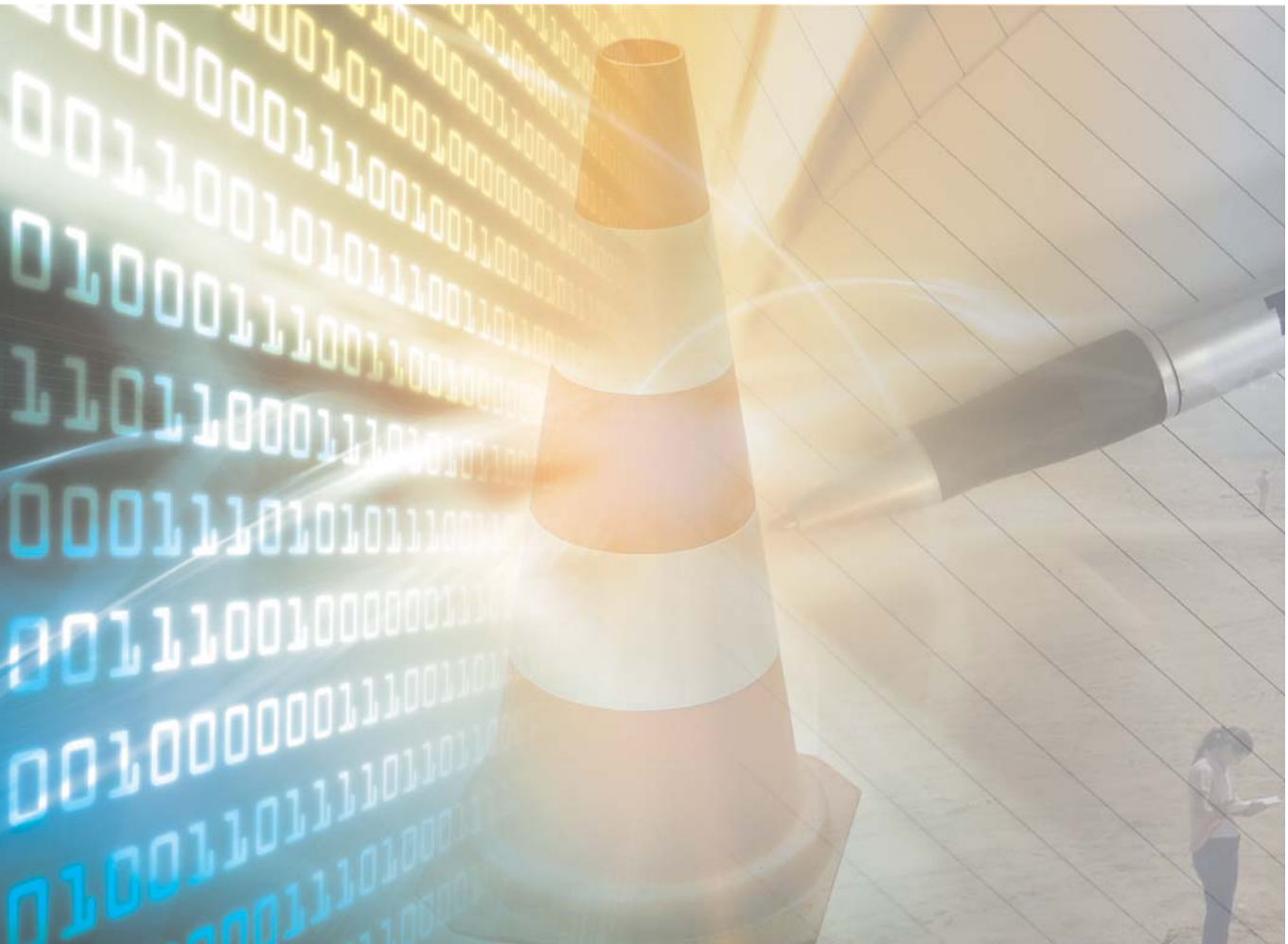
SILVA, Daniel José da. *O paradigma transdisciplinar*: uma perspectiva metodológica para a pesquisa ambiental. 1999. Disponível em: < http://www.ufrrj.br/leptrans/link/pesquisaambiental.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2009. Artigo apresentado no Workshop sobre Interdisciplinaridade do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, São José dos Campos, 2 e 3 de dezembro de 1999.

SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto *et al. Políticas públicas no Brasil.* Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.

VERGARA, Sylvia Constant. Sobre a intuição na tomada de decisão. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 27, n. 2, p. 130-157, abr./jun. 1993.

A VIABILIDADE DO SISTEMA DE AUDITORIA DE OBRAS PÚBLICAS

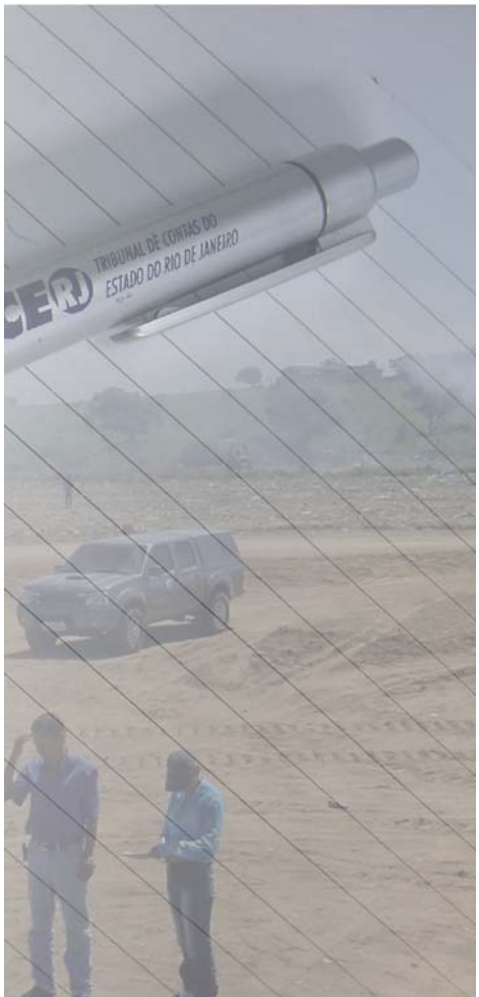
do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro



Marconi Canuto Brasil
Analista de Controle Externo no TCE-RJ;
Mestre em Administração Pública pela FVG/ECG

PALAVRAS-CHAVE:
Auditoria de Obras Públicas; Tribunal de Contas; Modelo de Sistema Viável; Teoria dos Sistemas; Teoria da Complexidade.

KEYWORDS:
Public Work Audit; Court of Accounts (Brazil); Viable System Model; System Theory; Complexity Theory.



RESUMO: A administração pública brasileira deve agir sempre com eficiência, minimizando o uso de seus recursos, entretanto, ela não tem sido capaz de lidar com a demanda crescente em resolver problemas complexos. O Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ) é a entidade responsável pela fiscalização operacional dos órgãos do estado e seus municípios, exceto a capital, incluindo a realização de auditorias de obras públicas. Dessa forma, este artigo procura entender em que medida o sistema de auditorias de obras públicas adotado pelo TCE-RJ pode ser considerado um sistema viável. Considerando que as abordagens sistêmicas representam a chave para lidar com uma realidade cada vez mais complexa, o Modelo de Sistema Viável (MSV) foi adotado como referência, tendo sido desenvolvido com base na cibernética. Finalmente, foi possível verificar que no nível normativo, tomando o MSV como referência, o sistema estudado não pode ser considerado um sistema viável.

ABSTRACT: Brazilian public administration must always act effectively by cutting down on the use of its resources. However, it has not been able to cope with the increasing demand for the resolution of complex issues. The Court of Accounts of the State of Rio de Janeiro (Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro – TCE-RJ) is the entity responsible for the operational inspection in public institutions in the State of Rio de Janeiro and its municipalities, except for the capital, including the audits in public works. Therefore, this paper tries to understand how far the audit system of public works adopted by TCE-RJ can be regarded as feasible. By taking for granted the fact that systemic approaches stand for the key to cope with a reality that grows more and more complex, the Viable System Model (VSM) was adopted as a reference and developed on a cybernetic basis. Finally, by taking VSM as a reference in the normative level, it was possible to state that the system we studied cannot be regarded as feasible.

INTRODUÇÃO

A questão da eficiência na Administração Pública é assunto controverso e complexo. Como sustenta Matheson (2006), uma administração moderna requer "uma estrutura flexível, que permita uma gestão diferenciada para funções muito variadas". Complexidade é, portanto, a palavra-chave para abordar a questão.

Para Morin (2005b, p. 274), sistema "é uma palavra-raiz para a complexidade". Com efeito, a perspectiva sistêmica oferece uma percepção mais integral dos problemas. Os desenvolvimentos ocorridos principalmente no campo da cibernética e da Teoria Geral dos Sistemas, dentre outros, abriram espaço para abordagens integradoras (BUCKLEY, 1971; DEMO, 1995). Dentre essas abordagens, identificamos e destacamos o Modelo de Sistema Viável (MSV).

O MSV baseia-se nos princípios da cibernética[1] aplicados à gestão. Se, para Demo (1995, p. 207), "a cibernética levou à constatação de que o sistema é propriedade de toda organização, física ou humana", para Beer (1994b, p. 36), o campo é "a ciência do excessivamente complexo e probabilístico". Assim, administrar a complexidade é o mais importante aspecto desses modelos.

Nesse contexto, o próprio Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (RIO DE JANEIRO, 2007, p. 3) detectou que a demanda da sociedade é "superior à capacidade operacional de atendimento". E mais: a subutilização de tecnologia de informação e a "pouca integração e comunicação intersetorial deficiente", bem como a "ausência de normatização de rotinas e procedimentos", são os principais pontos fracos do órgão no desempenho de sua função.

Sendo assim, nosso objetivo principal aqui é identificar, com base no MSV, eventuais obstáculos que se colocam ao sistema de auditorias de obras públicas adotado pelo TCE-RJ quanto a sua capacidade de lidar com a sua complexidade operacional.

O MUNDO EM SISTEMAS

Os sistemas estão em toda parte (BERTALANFFY, 1973). Segundo Morin (2005a, p. 128), o mundo é uma "impressionante arquitetura de sistemas se edificando uns sobre os outros, uns entre os outros, uns contra os outros, implicando-se e imbricando-se uns nos outros". Fora dos sistemas, haveria apenas dispersão particular.

Mas o que é sistema? Para Morin (2005a, p. 132), sistema é "uma unidade global organizada de inter-relações entre elementos, ações ou indivíduos" – portanto, nessa abordagem, inter-relação e organização são aspectos definíveis da mesma realidade comum (MORIN, 2005a). Desses, o conceito de "organização" merece algumas considerações complementares, pois é a chave para abordagens sistêmicas.

O CONCEITO (SISTÊMICO) DE ORGANIZAÇÃO E SUAS CONSEQUÊNCIAS

A ideia de "organização" está no centro do conceito de "sistema" (CAPRA, 2003). É a organização que dá coerência ao sistema, que lhe dá uma identidade e articula sua coesão interna, estabelecendo as complementaridades

1 Wiener (1970, p. 36) designa o campo da cibernética como a "teoria de comunicação e controle, seja na máquina ou no animal".

entre as partes, de modo que o sistema passe a funcionar como unidade.

Morin (2005a) lembra que o estabelecimento de relações complementares só é possível com a determinação das diferenças entre elas. Essa diferenciação só é possível pela coerção das liberdades individuais, dentro do sistema, sendo que as coerções surgem como resultado de regulações, controles e especializações internas estabelecidos pela organização[2].

De fato, segundo Morin (2005a), são as coerções que conferem uma certa estabilidade à organização, pois reduz o grau de caoticidade (ou "entropia"). Como exemplifica Buckley (1971, p. 140/131-2), "a organização social pode ser vista em função de um conjunto de coerções", pois sem elas a entropia do sistema "seria máxima, e a 'organização', que se percebe intuitivamente ser o oposto da 'entropia', seria nula – isto é, haveria total 'desorganização'". Enfim, sem as coerções, "o mundo seria totalmente caótico" (ASHBY, 1970, p. 154).

No que concerne à Administração Pública, segundo Carvalho (2005, p. 291), o Estado "contém o monopólio da coerção". Para o autor, o sistema jurídico é "um sistema comunicacional altamente complexo e especializado" (CARVALHO, 2005, p. 135). Wiener (2000, p. 104), aliás, argumentava que "a Lei pode ser definida como o controle ético aplicado à comunicação e à linguagem, [...], especialmente quando tal aspecto normativo esteja sob mando de alguma autoridade suficientemente poderosa para dar às suas decisões o caráter de sanção social efetiva".

Mas como funciona o sistema? Para Castells (1999, p. 505), a "informação representa o principal ingrediente de nossa organização social, e os fluxos de mensagens e imagens entre as redes constituem o encadeamento básico de nossa estrutura social". Assim, os sistemas sociais operam no fluxo de informações, onde as mensagens são transmitidas por meio da linguagem.

2 Capra (2003, p. 182) oferece um exemplo da importância das coerções extraído da genética. Nele, as coerções estão representadas pelo fato de os genes estarem "ativos" ou não: "Quando as células se dividem no desenvolvimento do embrião, por exemplo, cada nova célula recebe exatamente o mesmo conjunto de genes, e, não obstante, as células especializam-se de maneiras muito diversas, tornando-se células musculares, células sanguíneas, células nervosas, etc. Há muitas décadas, os biólogos desenvolvimentistas concluíram desse fato que os tipos de células são diferentes não porque contêm genes diferentes, mas porque em cada um deles os genes ativados são diferentes. (...). Estes são como que 'ligados' e 'desligados' em face de determinados sinais".

FLUXO DE INFORMAÇÕES E VARIEDADE

Em 1948, é publicado artigo (SHANNON, 1948) com as teses sobre probabilidade e estatística em sistemas de comunicação e transmissão de sinais dos matemáticos Claude E. Shannon e W. Weaver, causando forte impacto na comunidade científica, pois a informação passa a ser uma quantidade mensurável (MOLES, 1978).

Uma mensagem é transmitida como um conjunto de sinais, que pode adquirir várias combinações diferentes (ASHBY, 1970). Cada combinação possível é chamada de "estado", de modo que, para cada estado apresentado, pressupõe-se um significado a ele atribuído pelo receptor, qualquer que este seja. O "número de estados possíveis de um sistema" é chamado de "variedade" (BEER, 2007, p. 35).

Com isso, pode-se argumentar que, se todos os elementos do conjunto de sinais forem igualmente prováveis, a quantidade de informação chegaria a um máximo. Nesse sentido, Wiener (1970) observou que a quantidade de informação é, simplesmente, a negativa da medida de entropia (ou neguentropia). Ou melhor: quanto maior o grau de desordem de um sistema, maior a quantidade de informação produzida.

Com base nessa característica, diz-se que o cálculo da variedade/informação é, de fato, a medida da complexidade (MOLES, 1978; BEER, 1994b). Nesse sentido, o pensamento complexo[3] oferece uma ajuda estratégica para abordar problemas complexos, como um lembrete, um aviso: "não esqueça que a realidade é mutante, não esqueça que o novo pode surgir e, de todo modo, vai surgir" (MORIN, 2007, p. 83).

ABORDAGENS SISTÊMICAS EM ADMINISTRAÇÃO

O sistemismo está presente em diversos campos, embora as metodologias não sejam logicamente homogêneas (BERTALANFFY, 1973), compreendendo abordagens que incluem incertezas, indeterminações e fenômenos aleatórios (MORIN, 2007). Com efeito, ele tem dominado a prática de cientistas sociais imersos nos processos administrativos, dentro do governo (DEMO, 1995). Na prática, observa-se que as abordagens sistêmicas são complementares entre si.

A chamada Ciência da Administração *(Management Science)* ficou conhecida como o conjunto das abordagens quantitativas dos problemas administrativos (SOBRAL & PECI, 2008). Dentre essas abordagens, vale mencionar a Pesquisa Operacional *(Operational Research)*, que se constitui na "aplicação de métodos científicos a problemas complexos para auxiliar no processo de tomada de decisões" (ARENALES et al., 2007, p. ix).

Por outro lado, a Administração Cibernética *(Management Cybernetics)* aplica conceitos cibernéticos ao processo administrativo e foi bastante influenciada pela Ciência da Administração. E foi da Administração Cibernética que surgiu o Modelo de Sistema Viável *(Viable System Model)*, descrito a seguir.

O MODELO DE SISTEMA VIÁVEL (MSV)

O psicólogo, estatístico e ciberneticista inglês Stafford Beer (1926-2002) desenvolveu[4] o Modelo de Sistema Viável (MSV) a partir da ideia

3 Morin (2007, p. 13) define complexidade como "o tecido de acontecimentos, ações, interações, retroações, determinações e acasos que constituem nosso mundo fenomênico", fazendo referência ao termo *complexus* (o que é tecido junto).

4 O modelo é desenvolvido em três livros: *Brain of the Firm* (BEER, 1994a), *The Heart of Enterprise* (BEER, 1994b) e *Diagnosing the System for Organisations* (BEER, 2007).

de que um sistema só é viável quando adquire a capacidade de existência autônoma em um ambiente específico (BEER, 1989) e do postulado sistêmico sobre a existência de leis gerais em sistemas de naturezas diversas.

As aplicações do modelo visam, prioritariamente, ao diagnóstico da organização (DIAS, 1998), embora seja um poderoso instrumento de modelagem organizacional (BEER, 2007). Assim, trata-se não somente de uma ferramenta de descrição, mas também um instrumento eficaz de predição (ESPEJO & HARNDEN, 1989).

FUNDAMENTOS

A aplicação da cibernética na resolução de problemas administrativos é fortemente baseada no fluxo de informações e em mecanismos de controle. "Controle", em cibernética, significa "regulação", que representa "uma máquina homeostática auto-regulada" (BEER, 1994b, p. 44)[5]. Segundo Beer (1989), estão na auto-organização e na autorregulação as condições mesmas de viabilidade de um sistema.

Desse modo, "uma feição essencial do bom regulador consiste em bloquear o fluxo de variedade das perturbações para as variedades essenciais" (ASHBY, 1970, p. 236), o que só pode ser praticado com ajuda de atenuadores e amplificadores de variedades. O Quadro 1 indica alguns exemplos de como, na prática das organizações, se realizam os atenuadores e os amplificadores.

Contudo, os requisitos de informação do superior e do subordinado não são simétricos (KATZ & KAHN, 1975). De fato, "o que o superior deseja saber, muitas vezes, não é o que o subordinado deseja dizer-lhe; o que o subordinado deseja saber não é necessariamente a mensagem que o superior deseja enviar" (KATZ & KAHN, 1975, p. 282). Assim, buscando assegurar a confiabilidade das informações, devem ser criadas estruturas formais que "tornam explícitos o processo de busca, as categorias de codificação que serão empregadas e os procedimentos para processamento e interpretação de conformidade com tais categorias" (KATZ & KAHN, 1975, p. 283).

ARQUITETURA

Beer empreendeu estudos originais no sistema mais viável que se conhece: o sistema neu-

Quadro 1: Exemplos de Atenuadores e Amplificadores de variedades, na administração

Amplificadores de variedade	Atenuadores de variedade
Estimular o ambiente	Definir metas
Provocar demanda	Definir modelos
Oferecer os serviços ou produtos demandados	Estabelecer regras e normas
Melhoria contínua	Definir relatórios gerenciais

Fonte: Espejo *et al.* (1996, p.61)

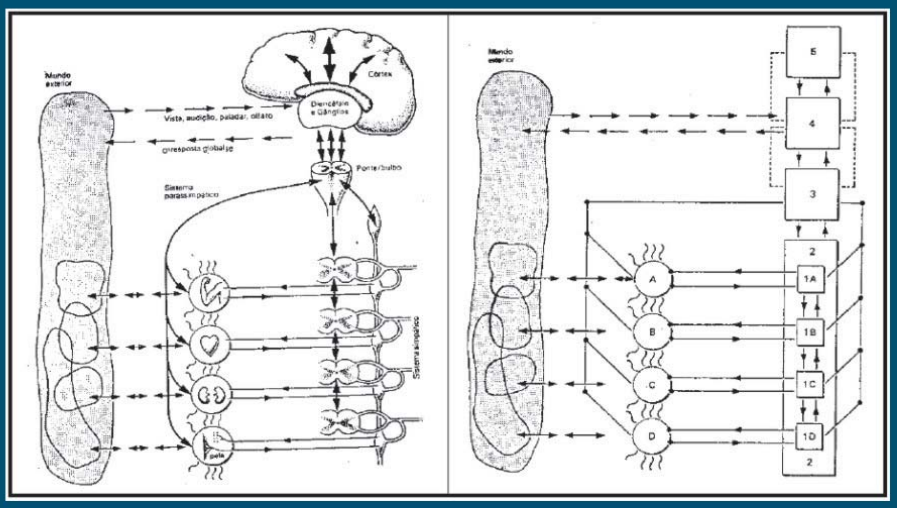
5 Entende-se por "homeostase" a "estabilidade do ambiente interno de um sistema, a despeito das perturbações do ambiente externo" (BEER, 2007, p. 17).

rológico humano (Figura 1). Ele verificou que esse sistema funciona conforme cinco funções necessárias e suficientes (BEER, 1994a) e utilizando mecanismos de adaptação e de comando e controle. Ele entendeu, então, que a existência dessas funções e o bom funcionamento desses mecanismos devem ser as condições operacionais necessárias de todo sistema viável. No MSV, essas funções são desempenhadas por subsistemas auto-organizados e autorregulados (ESPEJO & GILL, 1997). Cada subsistema representa um nível de recursividade (propriedade do que pode ser repetido) da organização, que é um princípio central nas condições de viabilidade (BEER, 2007). Assim, cada subsistema representa uma imagem reduzida de toda a organização – trata-se de sistemas que são partes de um sistema. O Quadro 2, ao lado, apresenta breve descrição dos subsistemas que devem constar em um sistema viável.

Em seu menor nível de recursividade, S1 é chamado de Unidade Operacional (UO). Uma UO pode ser representada por uma pessoa (um funcionário), uma equipe, um produto ou um serviço; e cada UO está relacionada a um setor específico do ambiente externo, onde as suas operações são realizadas, isto é, cada uma opera em uma determinada área de atuação da organização. Nesse nível de recursividade, a UO recebe ordens da chamada Administração Inferior, que representaria, em nível recursivo, o conjunto S3, S4 e S5.

Por sua vez, nesse nível de recursividade, S2 receberá a denominação de Centro Regulador Inferior (CRI). O CRI mantém conexão com S2 do sistema maior (ou Administração Superior), enviando-lhe relatórios de desempenho referentes às atividades das divisões operacionais – S2 do sistema maior receberá a denominação de Centro Regulador Superior (CRS).

Figura 1: O Modelo de Sistema Viável em relação ao Sistema Nervoso Central



Fonte: Adaptado de Beer (1994a, p. 130-131).

Quadro 2: Os seis subsistemas do Modelo de Sistema Viável

Sistema Um (S1) (Implementação)	Nível inferior do sistema, representando as Unidades Operacionais responsáveis pela geração de produtos ou prestação de serviços.
Sistema Dois (S2) (Coordenação)	Conjunto de regras e comportamentos que regulam as operações de S1, direcionando-as aos objetivos previstos. Permite que as unidades de S1 resolvam seus problemas de forma autônoma e descentralizada, mas zelando pela harmonia das suas operações.
Sistema Três (S3) (Controle)	Administra o meio interno da organização, responsável pelo transporte de ordens e informações relacionadas às operações. Ele recebe as informações de S2, administra o funcionamento de S3* e transmite as ordens de S4, conduzindo as negociações para distribuição de recursos.
Sistema Três* (S3*) (Auditoria)	Tem autonomia e possui diretrizes específicas mas que deve emitir relatórios a S3, do qual está sempre associado. Ele somente é acionado quando S3 identifica um conflito entre as informações de S2 e de S1 (mensagem de "erro").
Sistema Quatro (S4) (Inteligência)	Responsável pela integração entre a organização e o ambiente. Preocupa-se em obter informação do ambiente e informar à organização as tendências ambientais (p. ex., o Mercado, os avanços tecnológicos). Trata de administrar as realimentações (*feedback*) para que se projete o futuro da organização. Está relacionada às atividades de planejamento, definindo diretrizes para cada unidade operacional, suas funções e prazos para tarefas.
Sistema Cinco (S5) (Política)	Fornece uma direção ao sistema todo, estabelecendo valores e objetivos da organização, bem como as condições de eficiência operacional. Utiliza-se das informações de S4, cria políticas para S3, que serão implementadas por S1, certificando-se que a organização é capaz de manter um equilíbrio interno adequado e ser adaptável às condições externas.

Fonte: Elaboração do autor.

MECANISMOS

O sistema viável opera por meio de dois mecanismos essenciais: (1) o mecanismo de adaptação e (2) o mecanismo de comando e controle. Uma organização para ser viável deve ser capaz de adaptar-se à dinâmica das mudanças ambientais. Já o "mecanismo de comando e controle" mantém um equilíbrio entre as "liberdades" internas e a necessidade de se cumprir planos e objetivos. Ele monitora o rendimento das unidades e gerencia as distorções, informando aos planejadores os rumos internos (realimentando internamente o sistema).

Espejo *et al.* (1996) lembram, todavia, que o termo controle não se refere a imposições autoritárias, ressaltando que "o controle efetivo somente é possível quando as pessoas, não apenas desejam cooperar, mas enxergam uma vantagem ao dar o melhor de si a uma organização maior" (ESPEJO *et al.*, 1996, p. 110). Daí a importância de se manterem canais pessoais de comunicação abertos.

Contudo, os relatórios de desempenho enviados por S2 tendem frequentemente a refletir problemas naturais de comunicação (ESPEJO & GILL, 1997; KATZ & KAHN, 1975). Um importante canal adjunto para o desempenho das funções de S3 é o monitoramento (ou auditoria), identificado por S3* (Sistema Três Estrela). Espejo & Gill (1997) frisam que S3* não deve ser acionado frequentemente, para evitar, dentre outros, o risco da sensação de perda da autonomia das divisões operacionais.

Já S4 ocupa-se em integrar a organização ao ambiente externo. Essa função é vital para o mecanismo de adaptação. Por meio desse canal, a organização aprende, se adapta às variações do ambiente e redireciona suas operações. A inteligência está fortemente focada no futuro e é essencial aos sistemas adaptativos (KATZ & KAHN, 1975).

A essência do uso do MSV como ferramenta de diagnóstico é, em um primeiro momento, verificar se todos os subsistemas estão representados na organização e, em um segundo momento, examinar como estão operando os mecanismos de adaptação e de comando e controle. Parte-se do princípio de que esses aspectos são necessários, *a priori*, a todo sistema viável.

O SISTEMA EM FOCO

O sistema de controle das contas públicas adotado no Brasil constitui-se de um conjunto de órgãos colegiados independentes entre si e com certa autonomia (MEIRELLES, 2007). Como não há subordinação entre os tribunais de contas, podemos tratar o sistema brasileiro de controle externo das contas públicas como uma rede de tribunais de contas.

Além do Tribunal de Contas da União (TCU), o sistema brasileiro inclui tribunais de contas estatuais (TCEs), tribunais ou conselhos de contas dos municípios, o tribunal de contas do Distrito Federal e dois tribunais de contas com jurisdição nas cidades de São Paulo e Rio de Janeiro. Os estados da Bahia, Ceará, Goiás e Pará dispõem de uma estrutura com duas cortes de contas, sendo uma com jurisdição nos respectivos estados e outra nos municípios daqueles (MILESKI, 2003).

SISTEMAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Segundo Meirelles (2007), a administração pública realiza sua função por meio de atos administrativos. O ato administrativo é uma manifestação da administração pública com a finalidade imediata de "adquirir, resguardar, transferir, modificar, extinguir e declarar direitos, ou impor obrigações aos administrados ou a si próprio" (MEIRELLES, 2007, p. 150). Assim, o ato administrativo informa a ação da administração.

O ato administrativo é um ato complexo: ele mantém interação ou influencia diversos sistemas internos da administração pública, dentre os quais destacamos os sistemas contábil, financeiro, orçamentário, patrimonial e operacional. Toda ação da administração pública deve estar prevista ou registrada em cada um desses sistemas, além de outros.

As operações de engenharia em bem imóvel público (como um terreno ou uma edificação, por exemplo), que visem à construção, reforma ou ampliação desse bem, são chamadas de "obras públicas" (MEIRELLES, 2007). Assim, a obra pública é uma atividade temporária, altamente complexa, cujo objetivo é criar um bem público ou de uso coletivo, ou modernizá-lo.

A FISCALIZAÇÃO A CARGO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS BRASILEIROS

A Constituição Federal (BRASIL, 1988) estabelece que os tribunais de contas auxiliarão as Casas Legislativas na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e

operacional de entidades da administração pública e de pessoas responsáveis por bens e dinheiros públicos. Tal fiscalização objetiva verificar a legalidade, a legitimidade e a economicidade de atos que possam gerar despesas ou renunciar receitas.

Diremos, grosso modo, que a fiscalização a cargo dos tribunais de contas resulta, em termos sistêmicos (CARVALHO, 2005), em informação. Assim, para cada sistema da administração pública controlado pelo tribunal haverá resposta na forma de um conjunto do tipo {legal (ou ilegal); legítimo (ou ilegítimo); econômico (ou antieconômico)}, em todas as combinações possíveis.

O SISTEMA DE AUDITORIAS DE OBRAS PÚBLICAS DO TCE-RJ

As atribuições e competências do TCE-RJ são regidas, essencialmente, pelos artigos 70 a 75 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), pela Lei Complementar Estadual nº 63, de 1º de agosto de 1990 (RIO DE JANEIRO, 1990), por seu Regimento Interno – aprovado pela Deliberação TCE-RJ nº 167, de 10 de dezembro de 1992 (RIO DE JANEIRO, 2004) – e por seu Manual de Organização (RIO DE JANEIRO, 2005c). Elas constituíram as referências normativas deste trabalho.

O TCE-RJ está organizado, basicamente, em Corpo Instrutivo e Corpo Deliberativo, além de outros órgãos auxiliares (Secretaria Geral de Administração, Secretaria Geral de Planejamento e Secretaria Geral das Sessões). A primeira divisão trata, dentre outros, de instruir processos de auditorias e é representada pela Secretaria de Controle Externo (SGE).

Dentro da SGE, encontra-se a Subsecretaria de Auditoria e Controle de Obras e Serviços de Engenharia (SSO), órgão responsável por realizar auditorias em obras públicas. A SSO é órgão superior que coordena as atividades das Coordenadorias de Auditoria e Controle de Obras e Serviços de Engenharia nos âmbitos estadual (CAE) e municipal (CAM) (RIO DE JANEIRO, 2005a; 2005b). Nosso sistema em foco está definido dentro da estrutura da SSO, tendo a SGE como metassistema.

Com base nos documentos normativos citados, elaboramos o Quadro 3, onde resumimos a aplicação do MSV na identificação de seus subsistemas, dentro do sistema em foco.

No Quadro 3, pode ser visto que as funções de S2, S3 e S4 são atribuídas simultaneamente ao Coordenador-Geral (CAE ou CAM). Os Coordenadores-Gerais seriam responsáveis, ao mesmo tempo, pela inteligência (planejamento) do sistema, pelo controle desse sistema e, mais ainda, por sua coordenação. Essa acumulação inviabiliza a redução da variedade do fluxo ascendente (de S2 a S4), sobrecarregando os responsáveis.

Outra aspecto que merece comentário é o fato de o Subsecretário-Adjunto acumular as funções de S5, no sistema em foco, e de S2, no metassistema. Embora o S5, por definição, seja um nível de baixa variedade, S2 não o é, de modo que as variedades não são reduzidas.

E mais ainda: a ausência, nos documentos normativos, da função S3* (auditoria ou

Quadro 3: O sistema de auditorias de obras públicas do TCE-RJ, no Modelo de Sistema Viável

MSV	DESCRIÇÃO	REFERÊNCIA
Sistema Cinco (S5)	Estabelecimento de políticas	• Desenvolver métodos de trabalho, definidos pela SGE, e propor à SGE medidas de interesse geral em sua área; • Atribuição do Subsecretário-Adjunto.
Sistema Quatro (S4)	Integração com o ambiente e planejamento (prospecção de cenários futuros)	• Manter banco de dados sobre as obras e serviços de engenharia (para sua própria programação); • Monitorar os principais programas de execução de obras dos municípios e do estado; • Acompanhar técnico-financeiramente a aplicação dos recursos relativos às obras e serviços de engenharia; • Planejar as atividades de auditoria; • Desenvolver, aprimorar e uniformizar as técnicas de auditoria; • Estabelecer metodologias e critérios para auditorias ambientais; • Atribuição do Coordenador-Geral.
Sistema Três (S3)	Regulação interna (controle)	• Controlar as atividades de auditoria; • Revisar os relatórios de auditoria; • Atribuição do Coordenador-Geral.
Sistema Três* (S3*)	Auditoria/monitoramento	[Não indicado]
Sistema Dois (S2)	Coordenação	• Coordenar as atividades de auditoria; • Atribuição do Coordenador-Geral.
Unidades Operacionais (UO) (S1)	Implementação	• Realizar auditorias; • Controle e acompanhamento; • Examinar processos dos relatórios das suas auditorias; • Examinar processos de economicidade; • Análise e emissão de parecer técnico em licitações relativas a obras públicas; • Análise e emissão de parecer técnico em aspectos ambientais de obras públicas; • Elaborar avaliações, vistorias e perícias em imóveis; • Analisar os editais de concorrência.

Fonte: Elaboração do autor, com base nos Atos Normativos do TCE-RJ nos 79/2005 e 80/2005; Lei Complementar nº 63/1990; Regimento Interno do TCE-RJ; e Manual de Organização do TCE-RJ.

monitoramento) acaba por sobrecarregar S3, já que ele é pressionado a tratar um fluxo de informação de alta variedade. Como vimos, auditorias constantes restringem fortemente a autonomia de S1, prejudicando a viabilidade do sistema.

É oportuno ressaltar que estamos analisando exclusivamente os documentos normativos emitidos. Assim, embora o funcionamento real da SSO seja um pouco diferente do que está definido normativamente[6], as lacunas

[6] Por exemplo, existem grupos de trabalho informais, que não estão definidos em documentos normativos, como o "Núcleo de Normatização", responsável pela elaboração de normas de auditorias, e o "Núcleo de Revisão", responsável pela revisão dos processos.

normativas em organizações burocráticas podem alimentar certo grau de caoticidade dentro do sistema. Nesse sentido, o risco de desagregação sistêmica é muito elevado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O senso popular raramente relaciona eficiência com órgão público. De fato, uma reação comum no interior desses órgãos às perturbações externas é se fecharem mais, criando regras rígidas de ação, o que os torna ainda mais inflexíveis diante daquelas perturbações.

O Modelo de Sistema Viável (MSV) propõe que as partes do sistema mantenham relativa autonomia entre si. É essa autonomia que, ao mesmo tempo, mantém a coesão do sistema e libera suas partes para agir criativamente, dentro de limites. O modelo também postula que toda organização realmente viável é, também, organização capaz de aprender. Mais que isso: ela precisa ser capaz de transformar esse processo em conhecimento coletivo.

É bom lembrar que o MSV é um modelo, e modelos não devem ser encarados como absolutos, mas, antes, como úteis. Assim, haveria grande probabilidade de se chegar a outras conclusões se o modelo descritivo escolhido fosse outro.

Feitas as ressalvas, podemos constatar que o sistema de auditorias de obras públicas do TCE-RJ não é viável por três motivos básicos: primeiro, ele não apresenta todos os subsistemas necessários; segundo, não há atenuadores de variedades estabelecidos normativamente; e, por fim, ele sobrepõe funções, sobrecarregando os canais de informações.

Todavia, é de se destacar que é permitido à SSO, nos documentos normativos examinados, elaborar seus próprios procedimentos, o que constitui uma oportunidade para se alterar tal cenário. Por essa razão, o sistema em foco poderia ganhar muito se adotasse, pelo menos, três procedimentos: primeiro, "Análise de Sistema", para identificar processos, objetos e relações necessários; segundo, "Pesquisa Operacional", visando a identificar que informações são realmente necessárias (criando atenuadores de variedades) e quais delas são suficientes (modelando a tomada de decisões); terceiro, "Organização e Métodos", para especificar os documentos normativos necessários.

Por fim, registramos que a perspectiva sistêmica mostra que o Homem tem o potencial de evoluir com seus erros e se aperfeiçoar em seus acertos, não obstante sua capacidade limitada de lidar com a complexidade, reconhecendo que a realidade perceptível nunca pode ser definida em termos absolutos. Resta-nos aguardar o momento em que os homens saberão diferenciar seus erros de seus acertos.

REFERÊNCIAS

ARENALES, Marcos et al. *Pesquisa Operacional*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

ASHBY, W. Ross. *Introdução à cibernética*. São Paulo: Perspectiva, 1970.

BEER, Stafford. Brain of the firm. 2. ed. Chichester: John Wiley & Sons, 1994a.

_____. *Diagnosing the system for organisations*. Chichester: John Wiley & Sons, 2007.

_____. *The heart of enterprise*. Chichester: John Wiley & Sons, 1994b.

_____. The Viable System Model: its provenance, development, methodology and pathology. In: ESPEJO, Raul; HARNDEN, Roger (eds.). *The Viable System Model*: interpretations and applications of Stafford Beer's VSM. Chichester: John Wiley & Sons, 1989.

BERTALANFFY, Ludwig von. *Teoria geral dos sistemas*. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1973.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <www.planalto.gov.br/legislacao/Constituicao/Constituicao.htm>.

BUCKLEY, Walter Frederick. *A sociologia e a moderna teoria dos sistemas*. São Paulo: Cultrix, 1971.

CAPRA, Fritjof. *As conexões ocultas*: ciência para uma vida sustentável. 3. ed. São Paulo: Cultrix, 2003.

CARVALHO, Cristiano. *Teoria do Sistema Jurídico*: direito, economia, tributação. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

DEMO, Pedro. *Metodologia científica em ciências sociais*. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 1995.

DIAS, Taciana de Lemos. *Modelo de Sistemas Viáveis em organizações públicas*: um estudo de caso. 1998. Dissertação (Mestrado em Administração Pública)-Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 1998.

ESPEJO, Raul et al. *Organizational transformation and learning*: a cybernetic approach to management. Chichester: John Wiley & Sons, 1996.

ESPEJO, Raul; GILL; Antonia. *The Viable System Model as a framework for understanding organizations*. 1997. Disponível em: <www.phrontis.com/syncho/V1.pdf >. Acesso em: 20 mar. 2008.

ESPEJO, Raul; HARNDEN, Roger (eds.). *The Viable System Model*: interpretations and applications of Stafford Beer's VSM. Chichester: John Wiley & Sons, 1989.

KATZ, Daniel; KAHN, Robert L. *Psicologia social das organizações*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1975.

MATHESON, Alex. Fábrica de líderes. Entrevista. *Revista Fundap*, São Paulo, n. 8, nov. 2006. Disponível em: <www.revista.fundap.sp.gov.br/revista8/paginas/8-00-entrevista.htm> Acesso em: 7 mar. 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 33. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2007.

MILESKI, Helio Saul. *O controle da gestão pública*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MOLES, Abraham. *Teoria da Informação e percepção estética*. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro; Brasília: Ed. UnB, 1978.

MORIN, Edgar. *Ciência com consciência*. 9. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005b.

_____. *Introdução ao pensamento complexo*. 3. ed. Porto Alegre: Sulina, 2007.

_____. *O Método 1: a natureza da natureza*. 2. ed. Porto Alegre: Sulina, 2005a.

RIO DE JANEIRO (Estado). *Lei Complementar nº 63, de 1º de agosto de 1990*. Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/a99e317a9cfec383032568620071f5d24b2972bdc563e76603256652006b849b?OpenDocument&Highlight=0,63>. Acesso em 2 maio 2008.

RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Contas. *Ato Normativo nº 79, de 3 de março de 2005*. Estabelece normas e procedimentos a serem observados nas atividades de auditoria, controle e acompanhamento de obras e serviços de engenharia. 2005a.

_____. *Ato Normativo nº 80, de 3 de março de 2005*. Dispõe sobre as atribuições da Secretaria-Geral de Controle Externo e dos órgãos a ela vinculados e dá outras providências. 2005b.

_____. *Regimento interno*: Deliberação 167, de 10.12.1992. Rio de Janeiro, 2004.

_____. *Manual de Organização*. Atualizado até a Resolução nº 243, de 30 de agosto de 2005. 2005c.

_____. *Plano Estratégico 2008-2011*. Rio de Janeiro, 2007.

SHANNON, Claude E. A Mathematical Theory of Communication. The *Bell Systems Technical Journal*, New Jersey, v. 27, 1948. Disponível em:<http://cm.bell-labs.com/cm/ms/what/shannonday/shannon1948.pdf>. Acesso em: 2 maio 2008.

SOBRAL, Filipe; PECI, Alketa. *Administração*: teoria e prática no contexto brasileiro. São Paulo: Pearson Prentice-Hall, 2008.

WIENER, Norbert. *Cibernética*: ou controle e comunicação no animal e na máquina. 2. ed. ampl. São Paulo: Polígono, 1970.

_____. *Cibernética e Sociedade:* o uso humano de seres humanos. 7. ed. São Paulo: Cultrix, 2000.

A INTERAÇÃO CIDADÃO-TRIBUNAIS DE CONTAS:

uma perspectiva republicana

Sérgio Lino da Silva Carvalho
Assessor da Diretoria-Geral de Informática;
Mestre em Administração Pública pela FGV/ECG

RESUMO: A consolidação da democracia e o fortalecimento das instituições em nosso país, aliados à persistência do patrimonialismo e do clientelismo nas relações entre a sociedade civil e o Estado brasileiro, fazem emergir a necessidade do estabelecimento de uma

cultura democrática em que os cidadãos acompanhem permanentemente as principais ações dos governantes e gestores públicos. As eleições, como mecanismo de *accountability*, mostram-se insuficientes para assegurar que os governantes implementem de forma eficaz, eficiente e efetiva as políticas públicas de que a sociedade necessita. O presente ensaio visa à proposição de ações pelas quais os Tribunais de Contas, órgãos de controle externo, possam fomentar e estimular o controle social exercido sobre os gestores dos órgãos sob suas jurisdições. Para tal, este artigo se baseia em pesquisa de campo realizada no Tribunal de Contas da União (TCU), no Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ) e no Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro (TCM-RJ) com o objetivo de apontar possíveis ações que as Cortes de Contas possam implementar para estimular o controle social. Verificou-se que os Tribunais de Contas podem ter, de fato, uma ação efetiva no estímulo ao controle das ações e políticas públicas exercido pela sociedade. O estudo sugere, ainda, um conjunto de quatorze medidas que podem ser tomadas por estes órgãos nesse sentido.

ABSTRACT: The consolidation of democracy and the strengthening of institutions in our country, together with the persistence of patrimonialism and protectionism in the relations between civil society and the Brazilian State, bring out the need to establish a democratic culture in which citizens may keep permanent track of the main actions of governors and public managers. Elections, as a mechanism of accountability, are too insufficient to assert that governors put into practice the public policies that society needs in an efficacious, efficient, and effective way. The present essay aims at proposing a set of actions by means of which Courts of Accounts, which are organs of external control, can promote and stimulate the social control over the managers of the organs under their jurisdictions. Therefore, this paper is based on a specific field research that took place at the Court of Accounts of the Brazilian Union (Tribunal de Contas da União - TCU), the Court of Accounts of the State of Rio de Janeiro (Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro - TCE-RJ) and the Court of Accounts of the Municipality of Rio de Janeiro (Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro - TCM-RJ) so as to point out the feasible actions that Courts of Accounts as a whole may put into practice in order to stimulate social control. It has been checked that Courts of Accounts can actually exert an effective power of action as regards the encouragement of the control of both actions and public policies exerted by society.The study suggests a set of fourteen steps that can be taken by these organs in this sense.

PALAVRAS-CHAVE:
Cidadania; Participação; Direitos Republicanos; Patrimonialismo; *Accountability*.

KEYWORDS:
Citizenship; Participation; Republican Rights; Patrimonialism; Accountability.

INTRODUÇÃO

Desde a década de 1970, o mundo vem presenciando um movimento crescente de pressão sobre empresas, organizações públicas e, até mesmo, organizações sem fins lucrativos para que estas busquem mais eficiência, eficácia e efetividade em suas ações. A interação sociedade civil-mercado-Estado passou por diversas transformações, com a inclusão de novos segmentos, antes marginalizados, naquele processo de interação e com o consequente aumento e diversificação de demandas neste complexo sistema.

Nesse contexto, verifica-se no âmbito da administração pública um grande desafio para se alcançar uma gestão eficiente, eficaz e efetiva, que vá ao encontro do interesse coletivo e da perspectiva republicana, que devem permear o processo de gestão e execução das políticas públicas.

No entanto, segundo Santos *et al.* (2002) o que se tem observado, notadamente em países em desenvolvimento, é que os representantes populares têm agido contrariamente aos princípios republicanos e democráticos, muitas vezes tomando decisões com base em interesses particulares ou de minorias, em detrimento do interesse público. Esta atitude, de apropriação da *res publica* pelo particular, denota resquícios do patrimonialismo que ainda se faz presente na sociedade brasileira, em decorrência de fatores de ordem cultural.

No contexto de uma sociedade que ainda apresenta tais resquícios, característicos de períodos anteriores, como a República Velha e o Regime Militar, emerge a necessidade de fortalecimento do controle sobre a aplicação dos recursos públicos, tanto o exercido pelo próprio aparelho estatal quanto o controle exercido pela sociedade sobre os representantes eleitos e a burocracia, numa perspectiva complementar.

O grande desafio, na visão de Figueiredo (2002), é fazer com que a sociedade, particularmente, o cidadão, participe ativamente do controle sobre os gestores públicos, exercendo-o diretamente e colaborando, por meio de informações, com o incremento do nível de controle exercido por órgãos cujas atribuições precípuas envolvam a salvaguarda do patrimônio público, como o Ministério Público e os Tribunais de Contas.

Assim, o objetivo deste ensaio é propor mecanismos pelos quais os Tribunais de Contas possam estimular o controle social exercido pela sociedade sobre os gestores públicos e a burocracia estatal.

A próxima seção do artigo abordará o referencial teórico que forneceu subsídios à pesquisa realizada. Preliminarmente, far-se-á uma breve descrição da Reforma do Estado no Brasil ocorrida na década de 1990 e da persistência de resquícios do patrimonialismo na administração pública, procedendo-se ainda a um estudo do controle e de suas diversas instâncias.

Nas seções seguintes, serão analisados os aspectos subjacentes à cidadania, *accountability* e a atuação das Cortes de Contas como agentes capazes de exercer o controle horizontal da administração pública e de fomentar o controle vertical exercido pela sociedade sobre a burocracia estatal e os detentores de cargos eletivos.

Por fim, será apresentada a pesquisa empírica realizada em duas etapas, a primeira no Tribunal de Contas da União – TCU e no Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro – TCM-RJ e a segunda no Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro – TCE-RJ, a análise dos resultados e as conclusões do presente artigo.

REFORMA DO ESTADO E PATRIMONIALISMO NO BRASIL

A partir da década de 1970, notadamente a partir do ano de 1973, com a crise do petróleo, encerrou-se um ciclo de grande prosperidade para a economia mundial, período iniciado após a Segunda Guerra Mundial, em que grandes países capitalistas, países do bloco socialista e do terceiro mundo experimentaram altas taxas de crescimento econômico (ABRUCIO, 1997).

Segundo Peci e Lustosa da Costa (1999), esse processo de crescimento econômico, que no Brasil teve início nos anos trinta, se deu pela industrialização, baseada na substituição de importações, tendo o Estado desenvolvimentista como seu principal agente de fomento.

Na ótica de Abrúcio (1997), o modelo vigente de Estado começou a ruir em meio à crise do petróleo, cuja dimensão administrativa se fundamentava no modelo burocrático weberiano, que buscava manter a impessoalidade, neutralidade e racionalidade da máquina governamental.

Este modelo burocrático foi implantado na administração pública de diversos países em oposição ao patrimonialismo, sistema onde a propriedade pública se confundia com a propriedade privada e onde imperavam o nepotismo, o empreguismo e a corrupção (BRESSER PEREIRA, 1996). No Brasil, o modelo weberiano foi implantado na década de 1930, por meio da reforma administrativa realizada no governo Getúlio Vargas.

No entanto, Diniz (2001) assevera que nunca houve no Brasil uma burocracia genuinamente weberiana, haja vista a coexistência dos princípios universalistas e meritocráticos com as práticas clientelistas tradicionalmente presentes na administração pública brasileira.

Em resposta à crise do modelo weberiano de administração pública, surgiu o modelo gerencial, primeiramente em países anglo-saxões (Estados Unidos, Grã-Bretanha, Austrália e Nova Zelândia) e, logo após, em países da Europa continental e Canadá. O modelo gerencial de administra-

ção pública, gerencialismo ou *New Public Management* (NPM) consiste no emprego de práticas da administração privada no setor público, visando ao atendimento da demanda por melhores serviços públicos e a uma maior eficiência e contenção de gastos (PECI; PIERANTI; RODRIGUES, 2007).

A administração pública gerencial, em oposição à rigidez e racionalidade exageradas do modelo burocrático, pretende a busca de flexibilidade por meio de estratégias de ampla delegação de autoridade aos gestores públicos *(empowerment)*, descentralização e cobrança de resultados *a posteriori*. Este modelo de administração introduz no setor público o conceito de produtividade presente na esfera privada (BRESSER PEREIRA, 2005).

No entanto, segundo Diniz (2001), a reforma administrativa iniciada em meados dos anos 90 revelou-se ineficaz em realizar a ruptura preconizada por seus idealizadores, mostrando-se incapaz de solucionar o problema crônico de ineficácia da ação estatal em toda a sua complexidade. Nogueira (2004) demonstra que os principais resultados obtidos pelo reformismo vitorioso nos anos 90 foram a desvalorização do Estado diante do cidadão e a desorganização de seu aparato técnico e administrativo.

Considerando que não chegou a haver no Brasil uma burocracia propriamente weberiana, tendo persistido o patrimonialismo e o clientelismo na administração pública, também não houve sucesso do modelo gerencial em romper com o antigo padrão (DINIZ, 2001).

Segundo Nogueira (2004, p. 45), o esforço para contrapor a administração gerencial à burocrática acabou por se afirmar em um terreno etéreo e nebuloso, "a partir do qual não se podia vislumbrar nem as vantagens do gerencialismo nem os pecados mortais da burocracia". De acordo com o autor, um modelo de administração pública baseado na convivência do patrimonialismo com a burocracia racional-legal passou a incorporar também uma camada gerencialista.

A visão de Diniz é corroborada por Nunes (2003), que evidencia a sobrevivência e persistência do clientelismo na sociedade brasileira, rejeitando esse fenômeno como característico do Brasil arcaico, da República do "café-com-leite". Segundo o autor, o clientelismo político está bastante vivo, por exemplo, no Rio de Janeiro e São Paulo, dois principais centros urbanos do país.

Schwartzman (1988; *apud* SILVA, F. 2002) denomina neopatrimonialismo a existência das características do modelo patrimonialista nas sociedades contemporâneas. Na visão do autor, o neopatrimonialismo não é simplesmente a sobrevivência das práticas patrimonialistas nas sociedades modernas, mas uma forma bastante atual de dominação política exercida pela burocracia e pela classe política.

CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O controle é uma função da administração que diz respeito à geração e uso de informações relativas às atividades organizacionais, com vistas à detecção de potenciais problemas e desvios, buscando sua correção. A finalidade geral do controle é avaliar e corrigir operações da organização de acordo com os objetivos fixados no planejamento, com vistas a garantir o alcance eficaz e eficiente da missão e dos objetivos organizacionais (SOBRAL; PECI, 2008).

Na administração pública, controle é o "poder-dever de vigilância, orientação e correção que a própria administração, ou outro poder, diretamente ou por meio de órgãos especializados, exerce sobre sua atuação administrativa" (ALEXANDRINO; PAULO, 2007, p. 524).

Há um tipo de controle inerente à organização do Estado moderno, representado pelos me-

canismos de freios e contrapesos, com origem na doutrina de separação dos poderes, concebida por Locke, pioneiramente, em *Segundo Tratado sobre o Governo* e Montesquieu, no clássico *Do Espírito das Leis*.

No Brasil, o princípio da separação dos poderes encontra-se insculpido no artigo 2º da Carta Magna de 1988, segundo o qual "são poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário" (BRASIL, 1988).

Segundo Maldonado (2003), a despeito de uma excessiva concentração de poder no Executivo no Brasil, houve um grande avanço no que se refere à limitação do poder com o advento da Constituição de 1988, que reforçou o papel do Poder Judiciário e do Ministério Público na tutela de interesses coletivos e difusos e na defesa dos interesses sociais e individuais.

O controle do Estado exercido por seus próprios integrantes pode ser subdividido em controle interno e controle externo, este último atribuição precípua dos Tribunais de Contas. O controle interno visa a assegurar o exercício das responsabilidades pelos gestores públicos, em uma espécie de autocontrole, ao passo que o controle externo garante que o gestor responda publicamente por tais responsabilidades.

Segundo Alexandrino e Paulo (2007, p. 522), controle interno "é aquele exercido dentro de um mesmo Poder, automaticamente ou por meio de órgãos integrantes de sua própria estrutura". Cabe ressaltar que a Carta Magna de 1988, em seu artigo 74, determina que os Poderes instituam e mantenham sistemas de controle interno, estabelecendo os itens mínimos que serão alvo deste controle.

O controle externo, por sua vez, consiste no controle exercido por um Poder sobre os atos administrativos de outro Poder (ALEXANDRINO;PAULO, 2007).

Segundo os autores, são exemplos de atos de controle externo:

a) a sustação, pelo Congresso Nacional, de atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar (CRFB, art. 49, V);

b) a anulação de um ato do Poder Executivo por decisão judicial;

c) o julgamento anual, pelo Congresso Nacional, das contas prestadas pelo Presidente da República e a apreciação dos relatórios por ele apresentados sobre a execução dos planos de governo;

d) a auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União sobre despesas realizadas pelo Poder Executivo federal.

Na administração pública federal, o controle externo é exercido pelo Poder Legislativo, com auxílio do Tribunal de Contas da União, conforme previsto no artigo 71 da Constituição da República. Este modelo se reproduz nas administrações subnacionais, onde cada estado da Federação possui uma Corte de Contas que auxilia as Assembleias Legislativas no exercício desta função.

O texto constitucional confere às Cortes de Contas atribuições relativas à fiscalização contábil, financeira, operacional, orçamentá-

ria e patrimonial dos órgãos governamentais de todos os Poderes da administração[1]. De acordo com tais atribuições, os órgãos de controle externo executam, dentre outras, auditorias operacionais para avaliação de resultados de políticas governamentais e desempenho de órgãos, contribuindo para o aperfeiçoamento da gestão na administração pública.

Na ótica de Albuquerque (2006), os trabalhos de auditoria realizados pelos Tribunais de Contas em suas inspeções, sejam auditorias de desempenho ou tradicionais, juntamente com as análises de prestações de contas de gestores públicos, representam relevantes serviços prestados à sociedade, haja vista o grande efeito inibidor exercido por sua atuação sobre a malversação de recursos públicos, além do efetivo ressarcimento ao erário público dos danos causados em muitos desses casos.

A atuação dos Tribunais de Contas vai, segundo a visão de Figueiredo (2002), ao encontro de uma perspectiva republicana, na medida em que visa ao aperfeiçoamento das políticas públicas e melhoria da gestão dos recursos que pertencem, em última instância, à sociedade.

Outra importante instância de controle da administração pública é o controle social, exercido pela sociedade civil sobre a burocracia estatal, seja para defender interesses corporativos, particulares, seja para agir em nome do interesse público, sendo um mecanismo essencial de controle em ambos os casos (BRESSER PEREIRA, 1998).

CIDADANIA E REPUBLICANISMO

Nos termos da análise clássica de Marshall (1950; *apud Bresser* Pereira; 1997), a cidadania seria composta de direitos civis, direitos políticos e direitos sociais. Cronologicamente, primeiro foram definidos os direitos civis, depois os direitos políticos, estes dois conquistados pelos cidadãos e assegurados pelo Estado contra o próprio Estado, e, finalmente, os direitos sociais, que visam a assegurar os direitos dos cidadãos contra os ricos e/ou poderosos.

Segundo Bresser Pereira (1997, p. 109), um quarto tipo de direitos surge ao final do século XX: "os direitos dos cidadãos de que o patrimônio público seja efetivamente de todos e para todos", o que o autor denomina direitos públicos ou direitos republicanos, definindo-os como "direitos dos cidadãos contra aqueles que buscam capturar privadamente os bens que são ou devem ser de todos – e particularmente a uma categoria desses direitos: o direito à *res publica* ou ao patrimônio econômico público". O autor relaciona a cidadania aos direitos dos cidadãos, inclusive ao direito republicano. A ideia de uma cidadania plena se completa quando acrescentamos aos direitos civis, políticos e sociais os direitos republicanos. Nesse momento, o cidadão é obrigado a pensar no interesse público explícita e diretamente. Só assim terá condições de defender o patrimônio público em geral – cultural, ambiental, e econômico. Nesse momento, surge a indignação cívica contra as violências que sofre a *res publica* (BRESSER PEREIRA, 1997, p. 118).

No entanto, segundo Campos (2005), na sociedade brasileira, por fatores estruturais e culturais associados a uma forte presença do Estado, há uma "subcidadania", com cidadãos subservientes que esperam a resolução das questões coletivas por meio da ação estatal. Na ótica da autora, o povo brasileiro demonstra uma grande vocação para ser ajudado, fato que conduz ao paternalismo, uma forma disfarçada de autoritarismo.

1 Artigo 70 da Constituição da República Federativa do Brasil.

Na mesma linha, Diniz (2001) assevera que, no caso do Brasil, atores estratégicos da ordem industrial em formação, como o empresariado e os trabalhadores urbanos, adquiriram suas identidades por meio do Estado e não através dos partidos políticos. Portanto, este processo de incorporação política seria, segundo a autora, subordinado à tutela estatal.

Bobbio (2004, p. 129) ressalta a importância do exercício da cidadania, afirmando que "a democracia moderna repousa na soberania não do povo, mas dos cidadãos". O autor utiliza um conceito amplo e inclusivo de cidadão, não dizendo respeito somente aos burgueses, nem aos cidadãos do conceito aristotélico, definidos como aqueles que podem ter acesso aos cargos públicos, que, mesmo numa democracia, são minoria.

Nogueira (2004) corrobora esse pensamento, ao afirmar que cidadãos ativos são personagens vitais da democracia, devendo ser constantemente "criados" e "organizados" pela educação, pelo debate público, pela multiplicação de espaços institucionais de discussão e deliberação. A política democrática não pode ser concebida sem participação, representação e institucionalização, tanto quanto uma ideia de limitação do poder coercitivo do Estado.

No contexto de uma cidadania mais ativa, emerge a importância da participação de seus membros, ressaltada por Figueiredo (2002), para quem a participação cidadã na condução dos negócios do Estado deve ser entendida da forma mais ampla possível, envolvendo a dimensão da cidadania ligada à titularidade de direitos e ao sentimento de pertencer a uma determinada comunidade, bem como à preocupação com a *res publica* (republicanismo).

DEMOCRACIA, REPRESENTATIVIDADE E PARTICIPAÇÃO

Não obstante a inclusão de novos atores no processo político, Bobbio (2004) aponta a existência de uma crise de participação popular nos Estados democráticos, decorrente de três razões principais:

a) a participação culmina, na melhor das hipóteses, na formação da vontade da maioria parlamentar; mas o parlamento não é mais o centro do poder real, mas apenas uma câmara de ressonância de decisões tomadas em outro lugar;

b) ainda que o parlamento fosse o órgão do poder real, a participação popular limita-se a legitimar, a intervalos de tempo longos, uma classe política restrita que busca a autoconservação, cada vez menos representativa;

c) em uma eleição, a participação é distorcida, manipulada, pela propaganda de poderosas organizações religiosas, partidárias, sindicais etc.

A participação popular deveria ser eficiente, direta e livre e, segundo o autor, não possui nenhuma destas características mesmo nas de-

mocracias mais evoluídas. Da soma destes três *deficits* de participação popular nasce o fenômeno mais grave da crise – a apatia política – caracterizada pela despolitização das massas nos Estados dominados pelos grandes aparelhos partidários.

Santos (2007) ressalta a perspectiva histórica como fator explicador do *deficit* de participação política no caso brasileiro, com poucos momentos de efetiva participação popular na história do país, rejeitando uma análise que atribui os problemas à cultura do recolhimento individualista e ao apoliticismo, comuns em democracias ricas.

Na visão de Avelar (2004), a maioria da população é pouco ativa politicamente, conformista e, no geral, desencantada com a política. Em alguns casos, porque não se sente qualificada para participar; em outros, porque não acredita que a política possa melhorar sua vida.

Nogueira (2004) corrobora esta visão, asseverando que os cidadãos deixaram de acreditar no Estado, nos parlamentares e nos partidos, que terminaram por lhes parecer como forças hostis e pouco compreensíveis.

Não obstante as elevadas taxas de comparecimento nas eleições, o eleitorado brasileiro não costuma relacionar-se frequentemente com seus representantes, sendo diminuto o número de contatos entre mandantes e mandatários de postos legislativos (SANTOS, 2007).

A valorização da cidadania e efetivação do projeto democrático passam, segundo o autor, pela valorização da sociedade civil. Nas palavras de Nogueira (2004, p. 102),

> Isso quer dizer que precisamos de uma perspectiva que não só valorize a sociedade civil e celebre seu crescente protagonismo, mas também colabore para politizá-la, libertando-a das amarras reducionistas e repressivas dos interesses particulares, aproximando-a do universo mais rico e generoso dos interesses gerais, da hegemonia, em uma palavra, do Estado.

Experiências importantes no sentido de materializar mecanismos de participação da sociedade na decisão e implementação de políticas públicas têm sido concretizadas na administração pública brasileira, notadamente na esfera municipal, como conselhos gestores de políticas públicas e o orçamento participativo (MENDES, 2007).

No entanto, a autora aponta a existência de uma crise nos mecanismos de representação política tradicional, não só no Brasil, mas nas democracias modernas em geral, que afeta a legitimidade e eficácia da própria democracia. A representação política característica das democracias modernas não assegura que haja representatividade, ou seja, correspondência entre as ações dos representantes eleitos e a vontade dos representados (GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006).

Para Miguel (2006), a própria expressão "democracia representativa" encerra uma contradição, uma vez que se trata de um governo do povo e o povo não estará presente no processo de tomada de decisão.

Arato (2002, p. 92) aponta para o problema da desconexão entre a vontade de representantes e representados, afirmando que "representantes, de forma diversa de delegados e embaixadores, não têm instruções restritas e podem realmente violar as promessas e programas e ainda assim serem reeleitos". Na ótica do autor, há um hiato entre representantes e representados nas democracias modernas, minimizado pelos direitos atribuídos aos cidadãos, sem os quais haveria risco de transformação da democracia em uma nova forma de autocracia.

No Brasil, na ótica de Benevides (2003, p. 129), há uma democracia semidireta, princípio ex-

presso no primeiro artigo da Carta Magna de 1988, que enseja o exercício do poder pelo povo, através de representantes eleitos ou diretamente. A autora esclarece que "a combinação de representação com formas de democracia direta configura um regime de democracia semidireta".

Ela aponta ainda três institutos que foram aprovados para assegurar a participação popular direta e diminuir o distanciamento entre cidadãos e gestores eleitos: o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular legislativa[2].

À questão da desconexão entre representantes eleitos e eleitores na democracia representativa, Manin *et al.* (2006) acrescenta o problema da grande assimetria de informações verificada entre representantes e representados.

Bandeira (2005b) destaca a importância da disponibilização de informações à sociedade por parte dos gestores públicos, no sentido de prestar contas de suas ações e de conferir maior transparência à gestão.

A autora destaca que,

> No cenário digital as tecnologias de informação e comunicação (TICs) se apresentam como instrumentos hábeis para que os atores sociais possam exigir dos representantes da administração pública que gerenciem os órgãos estatais de forma transparente (BANDEIRA, 2005b, p. 3).

Ressaltando a importância da informação para o exercício da democracia, Manin *et al.* (2006) asseveram que "precisamos de instituições que forneçam informações independentes sobre o governo aos cidadãos – agências de prestação de contas".

Figueiredo (2002) também salienta a grande dificuldade de a sociedade avaliar as ações dos gestores públicos em função da ausência de informações tempestivas, suficientes e confiáveis, destacando a necessidade de que órgãos da administração pública supervisionem, controlem, apliquem sanções e, sobretudo, municiem a sociedade com informações acerca da conduta de seus representantes.

Quanto à importância da disponibilização de informações à sociedade, Torres (2007, p. 43) aponta a questão que envolve o processamento

2 Dispositivos insculpidos no artigo 14 da Constituição da República de 1988.

destas informações pelos cidadãos. Na maioria das vezes, na visão do autor, "as informações disponíveis são excessivamente técnicas para serem entendidas e processadas pelo eleitor padrão". Essa questão, segundo o autor, é de difícil equacionamento e tem importantes reflexos, uma vez que dificulta e, no limite, inviabiliza o controle social, objetivo principal do esforço de transparência empreendido pela administração pública brasileira.

Outra importante questão levantada por Mendes (2007), na esteira do hiato entre representantes e representados apontado por Arato (2002), é a incipiência do processo eleitoral como mecanismo de controle da sociedade sobre os governantes eleitos.

Na ótica de Mendes (2007, p. 149):

> As eleições não são um mecanismo suficiente para assegurar a realização da vontade popular. Os mandatos, legislativo ou executivo, são períodos longos durante os quais os cidadãos ficam desprovidos de meios de avaliação, controle e sanção das ações de seus representantes.

A conexão entre governantes e governados deve ser interpretada, na visão de Mendes (2007), como um ato contínuo, renovado em períodos mais curtos ou a cada debate, e não apenas no julgamento final de uma série de ações realizadas pelos representantes eleitos ao longo de todo o mandato. Essa visão é corroborada por Campos (2005), para quem o processo eleitoral por si só não é ágil o suficiente para salvaguardar o interesse público.

Segundo Miguel (2006), a resposta que as instituições democráticas tendem a dar para o problema da desconexão entre a vontade de representantes e representados é a *accountability*. Para Arato (2002, p. 91), "a única conexão que a lei positiva [...] pode oferecer é *accountability* baseada na capacidade dos eleitores, individuais ou grupais, de exigir que os representantes expliquem o que fazem".

ACCOUNTABILITY

Segundo Campos (2005), o termo *accountability*, embora não possua uma tradução precisa para o português, designa a responsabilidade de gestores governamentais e dos servidores públicos perante a sociedade e os órgãos de controle integrantes da própria burocracia, caracterizada pela obrigação de prestação de contas dos resultados de suas ações.

Na definição do Banco Mundial, *accountability*, de uma forma simples, significa tornar os gestores públicos responsáveis por suas ações (WORLD BANK, 1992).

> *Political leaders are ultimately responsible to their populations for government actions, and this means that there has to be accountability within government. How this happens varies widely in different countries, depending upon cultural characteristics, history, political institutions, administrative capacities, and the public's access to and use of information.* (WORLD BANK, 1992, p. 13)

Já Miguel (2006, p. 167) define *accountability* como algo que se refere à "capacidade que os constituintes têm de impor sanções aos governantes, notadamente reconduzindo ao cargo aqueles que se desincumbem bem de sua missão e destituindo os que possuem desempenho insatisfatório". Segundo o autor, o conceito também abrange a prestação de contas dos representantes eleitos e o veredicto popular acerca desta prestação de contas.

Portanto, a *accountability* tem, como um de seus objetivos, a transparência da gestão no

setor público, no que se refere à veiculação de informação para a sociedade com vistas à efetivação na prática dos preceitos relativos à cidadania, conforme aponta Bandeira:

> A noção de *accountability* não se perfaz como algo isolado e sim inserida em um contexto de cidadania participativa. O Estado representa um mecanismo para resguardar as estruturas de um país. Os atores sociais, por sua vez, informados das políticas públicas, se organizam em sua conjuntura sócio-econômica para criticá-las e avaliá-las, exigindo o cumprimento dos seus direitos e a obediência dos gestores públicos aos ditames legais e morais (BANDEIRA, 2005a, p. 6).

Na visão de Campos (2005), a *accountability* é uma questão de democracia. Há, segundo a autora, uma relação direta entre o estágio democrático de uma sociedade e o grau de interesse pela *accountability*. Nesse sentido, segundo a autora, a *accountability* tende a acompanhar valores democráticos como igualdade, dignidade humana, participação e representatividade.

Na literatura, a *accountability* é dividida em duas dimensões: *accountability* vertical e *accountability* horizontal. Segundo O´Donnell (1998), *accountability* horizontal é a existência no âmbito do aparelho estatal de uma rede de agências dispostas e capacitadas para empreender ações que vão desde o controle permanente até sanções legais em relação a atos e omissões de outros agentes ou agências da administração que, a princípio, sejam classificados como ilícitos.

Os Tribunais de Contas integram esta rede de organismos estatais citada por O´Donnell, sendo parte importante dos mecanismos de *accountability* horizontal, que passam a ser instrumentos imprescindíveis de fomento à ética e à transparência na gestão pública (FIGUEIREDO, 2002).

A rede de organismos estatais que têm por atribuição o exercício da *accountability* horizontal é composta, além dos Tribunais de Contas da União e equivalentes subnacionais, do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, ambos dentro do sistema de freios e contrapesos, e do Ministério Público, órgão que deve realizar ações de fiscalização e tomar iniciativas visando ao interesse da sociedade (SACRAMENTO, 2005).

No que se refere à *accountability* vertical, O´Donnell (1998) a define como o conjunto de iniciativas que são levadas a cabo pela sociedade, de forma individual ou coletiva, com vistas ao controle daqueles que ocupam cargos estatais, quer tenham sido eleitos ou não. Campos (2005) ressalta a importância da *accountability* vertical, asseverando que a simples criação de mecanismos de controle burocráticos não se mostra suficiente para assegurar a efetividade da responsabilidade dos gestores públicos. Nesse sentido, a autora afirma que o verdadeiro controle do governo só vai ocorrer efetivamente se suas ações forem fiscalizadas pelos cidadãos.

Os Tribunais de Contas integram esta rede de organismos estatais citada por O´Donnell, sendo parte importante dos mecanismos de *accountability* horizontal, que passam a ser instrumentos imprescindíveis de fomento à ética e à transparência na gestão pública (FIGUEIREDO, 2002)

Na medida em que exercem ativamente o controle horizontal sobre outros órgãos da administração pública, os Tribunais de Contas podem também fomentar a *accountability* vertical, por meio de divulgação de informações acerca da gestão dos recursos públicos dos órgãos sob sua jurisdição (FIGUEIREDO, 2002).
Na visão de Figueiredo (2002, p. 4-5), as Cortes de Contas possuem um importante papel neste sentido:

> O trabalho dos Tribunais de Contas pode contribuir para trazer estes cidadãos para o debate, constituindo-se em garantidores de uma participação popular efetiva, notadamente na gestão fiscal.
> (...)
> Na realidade, a atuação dos Tribunais na promoção da ética e na garantia do exercício pleno da cidadania constrói uma via de mão dupla. Não só os Tribunais servem como provedores de informações e garantidores de que esses mecanismos de participação popular estejam sendo respeitados, como também os Tribunais se legitimam junto à sociedade, maximizando suas ações.

Nazareth e Conceição (2003) partilham dessa visão, asseverando que os Tribunais de Contas são importantes instrumentos na promoção e estímulo à dimensão vertical da *accountability* e que as perspectivas de atuação das Cortes de Contas nesse sentido ainda não estão inteiramente exploradas.
Anastasia e Melo (2002; *apud* SACRAMENTO, 2005) afirmam que os desempenhos dos mecanismos de *accountability* horizontal e vertical influenciam-se mutuamente. Dito de outra forma, o bom ou mau desempenho dos mecanismos de uma dimensão impacta positiva ou negativamente sobre a outra, e vice-versa.

RESULTADOS DA PESQUISA EMPÍRICA

A primeira fase da pesquisa de campo consistiu na realização de entrevistas objetivando a coleta de informações acerca das experiências do TCU e do TCM-RJ em sua aproximação com a sociedade, bem como a identificação de possíveis estratégias que possam ser utilizadas com este propósito em outras Cortes de Contas.
Neste sentido, procedeu-se à realização das entrevistas com 16 (dezesseis) técnicos de nível superior daquelas instituições, com mais de cinco anos de experiência no exercício do controle externo, selecionados por critério de acessibilidade.
A segunda fase da pesquisa consistiu na aplicação de questionário respondido por técnicos da atividade de controle externo do TCE-RJ, visando à verificação da percepção destes técnicos quanto às estratégias identificadas na fase anterior.
Para tratamento dos dados obtidos por meio das entrevistas, utilizou-se a análise de conteúdo, assim definida por Bardin (1977; *apud* VERGARA, 2005, p. 15):

> [...] conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de

descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens.

Preliminarmente, procedeu-se à análise das entrevistas realizadas com os técnicos das duas Cortes de Contas, por meio da audição do conteúdo gravado e posterior transcrição de trechos considerados relevantes. Definiram-se como unidades de análise frases e parágrafos, onde se buscou a ocorrência de citações relevantes.

Da análise das entrevistas realizadas nessa primeira fase, extraiu-se, após a submissão dos resultados ao arbitramento de dois juízes com doutorado e conhecimento da área de controle externo, um total de 14 (quatorze) categorias, que correspondem a possíveis ações que os Tribunais de Contas podem implementar com vistas ao incremento do controle social sobre os gestores públicos, avaliadas pelos técnicos do TCE-RJ na fase seguinte da pesquisa.

Em uma combinação das abordagens quantitativa e qualitativa, utilizadas de forma complementar, conforme sugere Vergara (2005), as categorias foram selecionadas em função da frequência das citações e da relevância da ação proposta para o fomento ao controle social. As categorias obtidas são apresentadas na tabela 1.

Com base nas categorias construídas a partir das entrevistas realizadas no TCU e no TCM-RJ, elaborou-se o questionário estruturado aplicado no TCE-RJ, que contém uma questão acerca da efetividade das ações das Cortes de Contas no estímulo ao controle social e questões atinentes à aplicabilidade e efetividade de cada uma das ações subjacentes às categorias.

O instrumento aplicado contém a previsão de notas a serem atribuídas a cada uma das categorias, em função da relevância de cada uma delas no estímulo ao controle social, em uma escala que varia de 1 a 4, com o objetivo de se verificar quais são as categorias mais relevantes na percepção dos técnicos do TCE-RJ. Foram consideradas muito relevantes as iniciativas que obtiveram notas médias iguais ou superiores a 2,5. Evitou-se no questionário o uso de escala com número ímpar de níveis, em razão de uma possível tendência dos respondentes em atribuírem como resposta a nota central da escala.

O questionário em tela foi aplicado em 20 (vinte) técnicos que atuam na atividade de controle externo do TCE-RJ, com mais de cinco anos de experiência na função, selecionados por critério de acessibilidade.

Os dados oriundos da aplicação deste questionário foram tratados por meio de estatística descritiva, tendo sido definidos percentuais relativos à efetividade de cada uma das ações e médias subjacentes à relevância de cada uma delas.

Quanto à resposta à primeira questão formulada, que dizia respeito à efetividade da atuação do TCE-RJ como agente de fomento ao controle social exercido pela sociedade sobre os gestores públicos, verificou-se que 100% dos respondentes acreditam que aquele Tribunal possa atuar com sucesso nesse sentido. Esta visão corrobora o que fora apontado por Silva, E. (2006), Manasses e Guimarães (2003) e Figueiredo (2002), este último descrevendo os Tribunais de Contas como órgãos cuja atuação se pauta por uma perspectiva republicana, classificando-os como "verdadeiras agências de *accountability*".

No que tange às questões decorrentes das categorias de análise, observou-se que, no cômputo geral, as possíveis medidas a serem adotadas pelo TCE-RJ foram consideradas efetivas no estímulo ao controle social, com média total de aprovação de 90,4%.

As notas por categoria obtidas na aplicação do

Tabela 1: Categorias de análise obtidas nas entrevistas

Categoria	Descrição
A	Realização de auditorias na natureza operacional e posterior divulgação para a sociedade, em linguagem de fácil compreensão para o cidadão comum.
B	Criação de Ouvidoria para receber denúncias, reclamações e sugestões.
C	Maior divulgação das decisões do Plenário do Tribunal de Contas, em linguagem acessível ao cidadão, e divulgação do próprio Tribunal, por meio de marketing institucional.
D	Pesquisas nas comunidades locais para verificação de necessidades, com o objetivo de orientar a seleção de trabalhos pelo Tribunal.
E	Determinações aos gestores para que divulguem indicadores e informações gerenciais do andamento de políticas públicas, para permitir o acompanhamento pela sociedade.
F	Maior integração do Tribunal de Contas com outros atores importantes, como o Poder Legislativo, o Ministério Público e a imprensa.
G	Maior divulgação dos canais existentes para a realização de denúncias e do próprio mecanismo de denúncia.
H	Ações diretas do Tribunal de Contas junto à sociedade civil, como audiências, palestras, debates sociais, em locais como escolas, associações de moradores, dentre outros.
I	Visitas técnicas, com relatórios e trâmite simplificados, e posterior divulgação para a sociedade sobre o funcionamento de um órgão ou política pública.
J	Diminuição do formalismo para a aceitação e trâmite de denúncias, consultas e pedidos de informação.
K	Produção de material didático, como cartilhas temáticas, com linguagem fácil e acessível ao cidadão comum, contendo informações sobre temas específicos, como saúde, meio ambiente, FUNDEB ou política habitacional.
L	Disponibilização de meios adicionais de coleta de sugestões, reclamações e denúncias, como caixas de sugestões em órgãos e espaços públicos.
M	Reformulação do *site* na Internet com informações sobre controle social e dados que permitem ao cidadão o efetivo acompanhamento de políticas públicas e ações dos gestores, bem como informações da execução orçamentária dos jurisdicionados.
N	Palestras e capacitação para membros de conselhos temáticos que exerçam o controle de políticas públicas, como conselhos municipais de saúde.

Fonte: Elaboração do autor.

questionário nos técnicos do TCE-RJ, relativas à percepção da relevância da ação correspondente, encontram-se evidenciadas na tabela 2.

Considerando uma possível priorização pelos Tribunais de Contas das ações de estímulo à *accountability* vertical, procedeu-se à ordenação das ações em grau decrescente de relevância, segundo a percepção dos técnicos do TCE-RJ. As ações representadas pelas categorias "A", "B" e "N" foram consideradas as mais relevantes pelos técnicos do TCE-RJ, com médias de 3,65, 3,50 e 3,45, respectivamente (tabela 3).

No que se refere à categoria "A", que designa a realização de auditorias de natureza operacional e posterior divulgação para a sociedade em linguagem de fácil compreensão para o cidadão comum, verificou-se percentual de aprovação de 100% pelos técnicos do TCE-RJ. A medida foi considerada a mais relevante, com nota média de 3,65, conforme citado anteriormente.

O resultado obtido neste item do questionário corrobora a visão de Silva, E. (2006), para quem a divulgação de informações à sociedade acerca de políticas públicas e programas de governo auxilia o cidadão no processo de escolha

Tabela 2: Médias (variando de 1 a 4) obtidas por categoria quanto à percepção da relevância da ação correspondente

Categoria	R1	R2	R3	R4	R5	R6	R7	R8	R9	R10	R11	R12	R13	R14	R15	R16	R17	R18	R19	R20	Média
A	4	4	2	4	3	4	4	4	4	4	4	4	3	4	3	4	4	2	4	4	**3,65**
B	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	3	2	3	3	1	3	4	4	3	4	**3,50**
C	4	3	2	4	4	3	2	4	3	3	4	3	2	3	3	3	3	1	4	4	**3,10**
D	3	2	1	1	2	1	1	1	3	4	2	4	3	4	1	4	1	4	2	2	**2,30**
E	4	4	1	4	1	4	3	1	1	4	4	1	2	4	1	3	4	2	4	4	**2,80**
F	4	3	3	4	4	4	2	4	3	2	4	3	4	4	3	2	1	4	4	2	**3,20**
G	4	4	4	4	3	4	1	4	4	4	4	2	3	3	1	3	3	4	2	4	**3,25**
H	4	2	2	4	2	3	4	1	3	4	3	2	2	2	4	2	4	3	3	4	**2,90**
I	4	4	3	4	2	4	1	1	2	3	1	3	2	4	1	4	1	1	3	3	**2,55**
J	2	3	4	4	3	1	1	4	4	4	1	4	3	1	1	3	2	4	2	4	**2,75**
K	2	3	2	4	2	4	4	1	2	4	3	1	3	3	1	2	3	3	3	4	**2,70**
L	3	2	4	4	1	1	1	4	3	4	2	2	3	1	1	1	1	1	2	1	**2,10**
M	4	4	1	4	3	4	3	4	1	3	4	2	4	4	1	1	3	4	2	4	**3,00**
N	4	4	1	4	1	4	4	4	3	4	4	4	4	4	2	4	4	3	3	4	**3,45**

Fonte: Elaboração do autor, com base no questionário aplicado nos técnicos do TCE-RJ.

Tabela 3: Médias obtidas por categoria em ordem decrescente de relevância

Categoria	Média
A	3,65
B	3,50
N	3,45
G	3,25
F	3,20
C	3,10
M	3,00
H	2,90
E	2,80
J	2,75
K	2,70
I	2,55
D	2,30
L	2,10

Fonte: Elaboração do autor, com base na tabela 2.

dos governantes. Neste sentido, Figueiredo (2002, p. 4) assevera que as Cortes de Contas são os órgãos mais aparelhados para serem os provedores de informações aos cidadãos "capazes de lastrear as suas decisões na hora da escolha dos governantes e consequente avaliação de sua gestão".

Outra medida nesse sentido com ampla aprovação pelos respondentes, referente à categoria "M", é a reformulação da página do TCE-RJ na Internet, com a inclusão de informações sobre controle social e dados que permitam ao cidadão o efetivo acompanhamento de políticas públicas e ações dos gestores, bem como informações da execução orçamentária dos jurisdicionados, com um percentual de 100%. A ação proposta obteve média de 3,0 quanto à sua relevância no estímulo ao controle social.

Outra medida proposta com a finalidade de disponibilizar informações à sociedade, relativa à categoria "E", refere-se à orientação para que nos trabalhos de auditoria, sempre que possível, seja determinado aos gestores que divulguem indicadores e informações gerenciais do andamento de políticas públicas, a fim de permitir seu acompanhamento pelos cidadãos. Esta iniciativa contou com um percentual de aprovação de 75% no questionário aplicado no TCE-RJ e nota média de 2,80 quanto à relevância da ação no estímulo ao controle social, na percepção dos respondentes.

A categoria "C" revela uma necessidade de maior divulgação das decisões do Plenário dos Tribunais de Contas, em linguagem acessível ao cidadão comum, e divulgação dos Tribunais e de suas atribuições, por meio de *marketing* institucional. Esta ação de fomento ao controle social teve 100% de aprovação quanto à sua efetividade para tal fim e obteve nota média de 3,10 quanto à percepção de sua relevância.

A criação de uma Ouvidoria no TCE-RJ para recebimento de denúncias, reclamações e sugestões, medida relativa à categoria "B", é vista como um mecanismo capaz de estimular o cidadão a participar do controle da *res publica* pela totalidade dos respondentes, ou seja, é considerada efetiva por 100% dos técnicos que responderam ao questionário. Esta medida de estímulo ao controle social foi considerada muito relevante pelos respondentes, tendo obtido nota média de 3,50, a segunda maior nota média dentre as quatorze categorias integrantes do questionário.

Neste sentido, diversos autores, como Siqueira Cunha (2000), Delmondes (2005), Figueiredo (2002) e Nazareth e Conceição (2003) destacam a Ouvidoria como importante canal entre os órgãos públicos e a sociedade. Segundo os autores, no caso das Cortes de Contas, este canal permite e estimula a participação cidadã no controle e aperfeiçoamento da gestão pública.

Outra forma de fomento ao controle social que se destacou e que pode ser utilizada pelo TCE-RJ, representada pela categoria "N", é a realização de palestras e capacitação para membros de conselhos temáticos que exerçam o controle social de políticas públicas, com percentual de aprovação de 100% dos respondentes ao questionário e nota média de 3,45, tendo sido considerada uma das três ações mais relevantes neste sentido.

Esta forma de estímulo ao controle social pelo TCE-RJ se dá por meio do fortalecimento de instituições que o exercem de forma direta, como os conselhos temáticos de políticas públicas, cuja importância foi ressaltada por Azevedo e Anastasia (2002).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A literatura pesquisada revelou um *deficit de accountability* na sociedade brasileira, decorrente de fatores de ordem estrutural e cultural associados a uma forte presença do Estado, que induz a uma "subcidadania", em que os cidadãos aguardam a resolução de questões coletivas por meio da ação estatal, consoante o apontado por Campos (2005).

Esta debilidade, somada à fragilidade verificada em importantes atores da democracia, como os partidos políticos e integrantes da sociedade civil organizada, levam, em muitos casos, a desvios dos gestores públicos no sentido de perseguirem o interesse público ou, ainda, ao insulamento burocrático, com a formação na administração pública de ilhas de burocracia imunes ao controle da sociedade.

O mecanismo de eleições periódicas como forma de *accountability* e garantia de responsividade dos gestores revela-se insuficiente, tendo em vista as fragilidades do processo de representação, o longo interstício de tempo entre as eleições e o fato de que sua efetividade é menor sobre a burocracia estatal, havendo maior influência sobre os representantes eleitos.

Neste contexto, emerge a necessidade de que formas complementares de *accountability* sejam fortalecidas e estimuladas, e até mesmo de que o processo eleitoral como instância de *accountability* seja aprimorado, com o provimento de informações à sociedade para que esta possa realizar melhor a sua escolha nos certames eleitorais.

Verificou-se na literatura compulsada a percepção de que os Tribunais de Contas são instituições capazes de fomentar o controle social sobre os gestores públicos, numa perspectiva republicana, sendo classificados por Figueiredo (2002) como "verdadeiras agências de *accountability*".

Nesse sentido, o presente estudo objetivou a propositura de ações concretas pelas quais os Tribunais de Contas possam induzir cidadania e fomentar o controle social exercido sobre os gestores públicos e a burocracia estatal.

Com base na literatura pesquisada e nos resultados da pesquisa empírica realizada com técnicos do TCE-RJ, conclui-se que as Cortes de Contas das diversas esferas governamentais podem ter uma ação efetiva no estímulo à participação da sociedade com vistas ao incremento do controle, no sentido amplo, das ações e políticas implementadas pelos gestores públicos.

O presente artigo sugere um conjunto de quatorze medidas que podem ser adotadas pelos Tribunais de Contas no sentido de recrudescer a dimensão vertical da *accountability*, atingindo um novo patamar em sua missão constitucional, uma vez que as dimensões da *accountability* tendem a se reforçar mutuamente, de acordo com autores estudados, como Torres (2007) e Anastasia e Melo (2002; *apud* SACRAMENTO, 2005).

Dentre as ações propostas consideradas relevantes pelos entrevistados, des-

tacam-se a criação de uma Ouvidoria no TCE-RJ, para o recebimento de denúncias, reclamações e sugestões sobre as administrações públicas e sobre a atuação do próprio órgão; a realização de auditorias operacionais sobre órgãos e programas governamentais e posterior divulgação dos resultados à sociedade, em linguagem simples e acessível ao cidadão comum; e, ainda, uma maior divulgação das Cortes de Contas, suas decisões e das próprias instituições, por meio de *marketing* institucional, também em linguagem simples.

A redução do formalismo de procedimentos como consultas e denúncias às Cortes de Contas também foi apontada como ação fundamental no sentido de estimular o cidadão e os gestores a interagirem com os Tribunais, sendo importantes componentes neste processo a aceitação de informações relevantes de fontes anônimas e a maior disponibilização de canais para tal fim.

Surge, ainda, como possível medida de estímulo ao controle social, a realização de ações diretas pelos Tribunais de Contas junto à sociedade, notadamente a sociedade civil organizada, em palestras, debates e audiências em instituições como escolas, ONG e associações de moradores. As ações diretas nesse sentido podem fazer uso de materiais de cunho didático e informativo, como cartilhas temáticas, com linguagem fácil e acessível ao cidadão comum, contendo informações sobre temas específicos, como saúde, educação, meio ambiente ou controle social.

O estímulo à participação cidadã no controle da *res publica* passa também pela reformulação de um importante canal de comunicação entre os Tribunais de Contas e a sociedade – seus *sites* na Internet, com informações sobre controle social e dados que permitam aos cidadãos o acompanhamento das ações dos gestores, bem como informações da execução orçamentária dos órgãos jurisdicionados.

Este canal pode ser utilizado, por outro lado, também para a obtenção de informações, por meio da Ouvidoria, informações estas que podem ser utilizadas como insumos nos trabalhos de auditoria realizados.

A busca de informações na sociedade pode ainda auxiliar os Tribunais de Contas na fase de seleção e planejamento de auditorias, a partir do conhecimento acerca da satisfação dos usuários das políticas e serviços públicos e da carência das comunidades locais em determinada área da ação estatal.

Verificou-se que o efetivo controle da administração pública depende ainda de uma maior integração entre as Cortes de Contas e outros atores relevantes da democracia brasileira, como os Poderes Legislativos, o Ministério Público e a imprensa.

A atuação específica voltada para os conselhos temáticos de políticas públicas, notadamente na esfera municipal, por meio de sua capacitação, conscientização dos membros e fiscalização direta de sua composição

paritária e de seus aspectos operacionais também contribui para o aperfeiçoamento do controle social exercido por estes órgãos e das políticas públicas sob sua fiscalização.

Por fim, ressalte-se que algumas importantes variáveis relativas ao efetivo exercício do controle social, constatadas neste estudo, situam-se fora do alcance do TCE-RJ, estando além da sua esfera de atuação, como o grande *deficit* educacional existente em nosso país e fatores de ordem estrutural e cultural em nossa sociedade que obstaculizam o crescimento da dimensão vertical da *accountability*. No entanto, o TCE-RJ vem dando sua contribuição nesse sentido com medidas como a criação de sua Escola de Contas e pode contribuir ainda mais por meio da conscientização para a cidadania e divulgação de informações diretamente à sociedade, conferindo ampla transparência à administração pública, numa perspectiva republicana.

REFERÊNCIAS

ABRÚCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Brasília, *Cadernos ENAP,* n. 10, p. 6- 49, 1997.

ALBUQUERQUE, Frederico Freitas Tenório de. *A auditoria operacional e seus desafios:* um estudo a partir da experiência do Tribunal de Contas da União. 2006. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2006.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. *Direito Administrativo.* 13. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2007.

ARATO, Andrew. Representação, soberania popular e *accountability*. *Lua Nova,* São Paulo. n. 55, p. 85-103, 2002.

AVELAR, Lúcia. Participação política. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Orgs.). *Sistema político brasileiro:* uma introdução. São Paulo: Fundação Unesp, 2004.

AZEVEDO, Sérgio de; ANASTASIA, Fátima. Governança, *accountability* e responsividade. *Revista de Economia Política,* São Paulo. v. 22, n. 1, p. 79-97, 2002.

BANDEIRA, Aline A. O controle da informação no Estado brasileiro e a *accountability*. In: ENCONTRO LATINO DE ECONOMIA POLÍTICA DA INFORMAÇÃO, COMUNICAÇÃO E CULTURA, 5., 2005a, Salvador. Disponível em: <http://www.gepicc.ufba.br/enlepicc/pdf/AlineBandeira.pdf>. Acesso em: 6 jul. 2008.

_____. Informação e exercício da accountability. In: ENCONTRO NACIONAL DE CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, 6., 2005, Salvador. Disponível em: <http://www.cinform.ufba.br/vi_anais/docs/AlineAlvesBandeira.pdf>. Acesso em: 6 jul. 2008.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A cidadania ativa.* 3. ed. São Paulo: Ática, 2003.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos.* 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil.* Disponível em: <www.planalto.gov.br/legislacao/Constituicao/Constituiçao.htm>. Acesso em: 1º ago. 2007.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Crise econômica e reforma do Estado no Brasil.* São Paulo: Editora 34, 1996.

_____. Cidadania e *res publica*: a emergência do direito republicano. *Revista de Filosofia Política – Nova Série*, Porto Alegre, v. 1, p. 99-144, 1997.

_____. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *Lua Nova,* São Paulo. n. 45, p. 49-95, 1998.

_____. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (Org.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial.* 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

CAMPOS, Anna Maria. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português? *Revista Gestão Pública e Controle Externo*, Salvador, v. 1, n. 1, p. 381-421, 2005.

DELMONDES, Edna. *Por que criar Ouvidorias nos Tribunais de Contas?* 2005. Disponível em: < http://www.ouvidoria.salvador.ba.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=47>. Acesso em: 13 maio 2008.

DINIZ, Eli. Globalização, reforma do Estado e teoria democrática contemporânea. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 15, n. 4, p. 13-22, 2001.

FIGUEIREDO, Carlos Maurício C. Ética na gestão pública e exercício da cidadania: o papel dos tribunais de contas brasileiros como agências de *accountability*: o caso do Tribunal de Contas de Pernambuco. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 7., 2002, Lisboa. Disponível em: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0044116.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2008.

GURZA LAVALLE, Adrián; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. *Lua Nova*, São Paulo. n. 67, p. 49-103, 2006. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/ln/n67/a04n67.pdf>. Acesso em 12 jul. 2008.

MALDONADO, Maurílio. *Separação dos poderes e sistema de freios e contrapesos:* desenvolvimento no Estado brasileiro. 2003. Disponível em <http://www.al.sp.gov.br/staticfile/ilp/separacao_de_poderes.pdf>. Acesso em 6 fev. 2008.

MANASSES Simone; GUIMARÃES, Fernando Augusto Mello. A experiência do Tribunal de Contas do Paraná no estímulo ao controle social. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 8., 2003, Panamá. Disponível em: <www.iij.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion/inv%20otras%20entidades/CLAD/CLAD%20VIII/documentos/manaspor.pdf>. Acesso em 15 dez. 2007.

MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C. Eleições e representação. *Lua Nova*, São Paulo, n. 67, p. 105-138, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n67/a05n67.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2008.

MENDES, Denise Cristina Vitale. Representação política e participação: reflexões sobre o deficit democrático. *Revista Katalysis*. Florianópolis: UFSC, vol. 10, n.º 2, p. 143-153, 2007.

MIGUEL, Luis Felipe. Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, v. 25, p. 165-175, 2006.

NAZARETH, Paula Alexandra Canas de Paiva; CONCEIÇÃO, Jorge Henrique Muniz da. A experiência do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro e do Instituto Ruy Barbosa no controle social dos recursos públicos. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 8., 2003, Panamá. Disponível em: <http://www.clad.org.ve/fulltext/0047721.pdf>. Acesso em: 23 maio 2008.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Um Estado para a sociedade civil:* temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2004.

NUNES, Edson. *A gramática política do Brasil.* 3. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

O´DONNELL, Guillermo. *Accountability horizontal*. 1998. Disponível em <http://www.siembrademocracia.org.pe/biblio/odonnell.pdf>. Acesso em 3 ago. 2007.

PECI, Alketa; COSTA, Frederico Lustosa da. Desestatização como estratégia de reforma do Estado: análise preliminar da privatização no Brasil da Nova República. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, v. 33, n. 3, p. 191-207, maio/jun. 1999.

PECI, Alketa; PIERANTI, Octavio Penna; RODRIGUES, Silvia. Governança e *New Public Management*: convergências e contradições no contexto brasileiro. *Organizações & Sociedade*, Salvador, v. 15, n. 46, 2008. Disponível em <www.revistaoes.ufba.br/viewarticle.php?id=476>. Acesso em: 9 jul. 2008.

SACRAMENTO, Ana Rita da Silva. *Lei de Responsabilidade Fiscal, accountability e cultura política do patrimonialismo*: um estudo exploratório em seis municípios da região metropolitana de Salvador. 2005. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2005.

SANTOS, Luis Alberto dos *et al.* Perspectivas para o controle social e a transparência da administração pública. In: *Prêmio Serzedello Corrêa 2001 – monografias vencedoras*. Brasília: TCU, 2002. p. 211-308.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *O paradoxo de Rousseau:* uma interpretação democrática da vontade geral. Rio de Janeiro: Rocco, 2007.

SILVA, Eliane de Souza. *Auditoria operacional*: um instrumento de controle social. 2006. Disponível em: <http://www.tce.ba.gov.br/Publicacoes/conteudo/artigo1.pdf>. Acesso em: 2 maio 2008.

SILVA, Francisco Carlos da Cruz. Controle social: reformando a administração para a sociedade. *Organizações & Sociedade*, Salvador, v. 9, n. 24, p. 115-137, 2002.

SIQUEIRA CUNHA, Luciana Gross. Ouvidoria: mecanismo de controle democrático. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 24., 2000, Petrópolis (RJ). Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/anpocs00/gt12/00gt1234.doc>. Acesso em: 11 jul. 2006.

SOBRAL, Filipe; PECI, Alketa. *Administração:* teoria e prática no contexto brasileiro. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2008.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. *Estado, democracia e administração pública no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

VERGARA, Sylvia Constant. *Métodos de pesquisa em administração*. São Paulo: Atlas, 2005.

WORLD BANK. *Governance and development*. 1992. Disponível em <http://www.worldbank.org>. Acesso em 29 abr. 2008.

VOTOS


TCERJ
LICITAÇÕES
ÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
Contas
Janeiro
Levy Pinto de Castro Filho
le Processo Civil
Visão dos Tribunais
VOLUME 3
1997
Visão dos Tribunais
VOLUME 2
1997
Visão dos Tribunais
VOLUME 1
1997

Esta seção apresenta seis votos aprovados em Plenário, um de cada Conselheiro, escolhidos por eles próprios, os quais, pela relevância dos temas que abordam e ao exclusivo critério dos Excelentíssimos Senhores Conselheiros, mereceram ser trazidos ao conhecimento público pela Revista Síntese. Tais votos, como centenas de outros não menos importantes, podem ser objeto de consulta em nosso *site* *www.tce.rj.gov.br*

130 ALUISIO GAMA DE SOUZA

Mudança de regime celetista para estatutário por força de lei – Ausência de direito adquirido a regime jurídico – Harmonização entre o princípio da legalidade e o da irredutibilidade de remuneração – Inexistência de disponibilidade de patrimônio pelo servidor – Garantia constitucional da intangibilidade da remuneração global.

136 JOSÉ GOMES GRACIOSA

Inexigibilidade de licitação – Notória especialização e singularidade dos serviços – Apresentação de razões de defesa e notificação – Ilegalidade do Ato – Aplicação de multa – Tomada de Contas Especial.

148 MARCO ANTONIO BARBOSA DE ALENCAR

Convênio – Bolsas de estudo na rede particular de ensino – Respaldo constitucional – Aplicação do § 1º do art. 213 da C.F.

156 JOSÉ LEITE NADER

Inspeção extraordinária realizada na Câmara Municipal de Maricá – Remuneração de Vereadores – Citação solidária dos demais Vereadores e não apenas do ordenador de despesas para recolhimento da remuneração recebida indevidamente.

162 JONAS LOPES DE CARVALHO JUNIOR

Fixação de subsídios – Vereadores, Prefeito, Vice-Prefeito – Legislatura 2009/2012 – Princípio da anterioridade – Aplicação – Constituição Federal de 1988 – Lei Orgânica Municipal.

172 JULIO LAMBERTSON RABELLO

Servidor municipal – Remuneração de cargo efetivo – Parcelas transitórias – Inclusão na base de cálculo de contribuição – Incorporação – Impossibilidade – Vedação contida no § 2º do art. 40 da Constituição Federal – Ressarcimento das quantias recolhidas sobre as parcelas que não continham previsão de compor a remuneração – Registro do Ato – Comunicação – Expedição de ofício – Determinação.

ALUISIO GAMA DE SOUZA

”Repise-se, novamente, que a mudança de regime jurídico por força de lei não gera direito adquirido às vantagens percebidas sob o antigo regime; todavia, deve-se observar, com fundamento na irredutibilidade salarial, se houve a manutenção da remuneração global recebida, isto porque não houve disponibilidade patrimonial por parte do servidor. ”

Conselheiro Aluisio Gama
Processo 228.569-6/07

ATO DE PENSÃO

Trata o presente processo do Ato de Pensão e fixação de proventos em favor de Daisy Maria Pinto Peixoto Lobo e a menor Manuella Silveira Lobo, beneficiárias do ex-servidor Manoel Peixoto Lobo Neto, que ocupava o cargo de Médico, matrícula n.º 02262, falecido em 27/06/1994, conforme atestado de óbito de fls. 05 do processo 796/94.

O ex-servidor foi admitido no Município de Itaboraí sob o regime celetista para exercer a função de médico a partir de 12/05/1988. Por meio da Lei Complementar n.º 01, datada de 27/06/1990, passou para o regime estatutário (fls. 35/35verso).

Compulsando os autos, comprova-se que o ex-servidor percebia adicionais noturnos e insalubridade sob o regime celetista, pois laborava em condições insalubres e em plantão de 24 horas.

Quando da passagem para o regime estatutário por força obrigatória da Lei Complementar 01/90, o ex-servidor continuou percebendo tais adicionais por continuar laborando em condições insalubres e em plantão de 24 horas.

O que se discute nos autos é que os adicionais não poderiam ser concedidos quando da passagem para o regime estatutário, porquanto não havia lei prevendo e isto violaria o princípio da legalidade estrita que rege a atuação da Administração Pública.

Em suas razões de defesa, o jurisdicionado alega que os artigos 229 e 232 da Lei 1392/96 preveem as parcelas questionadas; ocorre que tais disposições legais ingressaram no ordenamento jurídico do Município depois do falecimento do ex-servidor.

Com base neste suporte fático, o Corpo Instrutivo sugere Recusa do Registro e Comunicação, visto que a regulamentação dos adicionais noturno e insalubridade foram posteriores ao óbito do ex-servidor, não tendo a Administração Municipal, em nenhuma das fases do processo apresentado fundamento legal vigente à época do óbito (fls. 86/87).

O Ministério Público Especial, às fls. 87 verso, opina no mesmo sentido.

É o Relatório.

O que está em jogo para o deslinde do presente caso é analisar se o princípio da legalidade previsto no art. 37 da CR/88 pode ser aplicado de forma absoluta, na medida em que a Lei Maior também prevê um outro princípio que é o da irredutibilidade do salário assentado em seu artigo 7º, VI, considerado um direito social, corroborado pelo art. 37, XV, também da Constituição.

Como visto, o ex-servidor foi obrigado por força da lei que instituiu o regime estatutário no Município a mudar de regime jurídico. De celetista passou para estatutário.

O Supremo Tribunal Federal já assentou que não existe direito adquirido a regime jurídico, mas entendo que isto deva ser moderado pela irredutibilidade de remuneração, nos casos em que a alteração de regime se dá obrigatoriamente.

Se o servidor estatutário de um município A faz concurso público para o Município B, obtém a aprovação e é nomeado para exercer um outro cargo com diferente remuneração, não se pode alegar direito adquirido, já que voluntariamente desejou se vincular a outro regime, com direitos, obrigações e legislação remuneratória distintos. Observe-se que o que ocorre neste caso é uma disponibilidade de patrimônio por parte do indivíduo. O indivíduo pode mudar de regime jurídico tanto para perceber remuneração maior quanto para perceber uma menor.

No presente caso isto não ocorreu. O ex-servidor não quis mudar de regime jurídico, porque isto ocorreu por força de lei e de mandamento constitucional. **Não houve disponibilidade de patrimônio e, desta forma, seu salário não poderia ser reduzido tendo em vista a irredutibilidade prevista na CR, caracterizando-se direito adquirido a perceber não as mesmas parcelas remuneratórias, mas sim a mesma remuneração global.**

Colaciono decisões que enfrentam detalhadamente a questão.

De plano, apresento ementa de uma decisão do Supremo Tribunal Federal no Mandado de Segurança 22094/DF, julgado em 02/02/2005, Relatora Ministra Ellen Gracie:

> *DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS: CELETISTAS CONVERTIDOS EM ESTATUTÁRIOS. DIREITO ADQUIRIDO: AUSÊNCIA EM RELAÇÃO A VANTAGENS DE REGIME DIVERSO. DECESSO REMUNERATÓRIO NÃO COMPROVADO; GARANTIA DA CONTAGEM RECÍPROCA DO TEMPO DE SERVIÇO. LEI Nº 8.112/90, ART. 67 E 100. LEI Nº 8.162/91, ART. 7º, INCISOS I E III. 1. Constata-se a legitimidade passiva do TCU, quando aquela Corte baixa em diligência ato de aposentadoria, o qual, uma vez revisto, merece a aprovação da Corte de Contas. 2. O cômputo do prazo decadencial conta-se da edição do 2º ato de aposentadoria, pois é contra este que se rebela o impetrante. 3. Cristalizou-se o direito do impetrante à contagem do tempo de serviço para todos os fins, na forma do art. 100 da Lei nº 8.112/90. Daí decorre o reconhecimento do direito à percepção de anuênios. No RE 221.946, Rel. Min. Sydney Sanches, DJ 26/2/99, o Plenário reconheceu a inconstitucionalidade dos incisos I e III do art. 7º, da Lei nº 8.162/91. Pedido deferido para este efeito. 4.* ***Não há direito adquirido a regime jurídico. Não ocorrendo diminuição da remuneração global***

recebida, não há se falar que as parcelas percebidas ao tempo de seu ingresso no regime jurídico único da Lei nº 8.112/90 tenham se incorporado ao patrimônio jurídico do servidor. Não tendo o impetrante se desincumbido de comprovar o decesso remuneratório que ocorreria se a gratificação fosse suprimida ao tempo de seu ingresso no regime jurídico único, não há como se deferir o pedido de incorporação do que recebido a título de gratificação especial com base no princípio da irredutibilidade de vencimentos (art. 37, XV da CF)*. 5. Mandado de Segurança parcialmente concedido. (grifo nosso)*

Agora decisão do Tribunal de Contas da União, processo 010.407/2005-8, julgado pela Segunda Câmara, Ministro Relator WALTON ALENCAR RODRIGUES:

Pensão Civil. Universidade Federal de Minas Gerais. Horas-extras.Vantagem celetista incompatível com o regime estatutário estabelecido pela Lei 8.112/90. **Decréscimo de vencimentos, por ocasião da mudança de regime, não-demonstrado no caso concreto**. Acréscimo ilegal de proventos decorrente da concessão da vantagem do art. 184, inciso II, da Lei 1.711/52, mesmo em face de não ser, o ex-servidor, ocupante da última classe da carreira, ao tempo da aposentação. Inadequação do acréscimo de 20%, a que alude o art. 184, inciso II, da Lei 1.711/52, nos proventos de inatividade. Ilegalidade dos atos concessórios. Determinação e ciência aos interessados. (grifo nosso)

Por fim, decisões do Tribunal de Contas do Distrito Federal.

A primeira é a decisão 980/99 do processo 4478/98 Relator Conselheiro RONALDO COSTA COUTO:

FZDF que, no prazo de 60 (sessenta) dias, adote as seguintes providências, o que será objeto de verificação em futura auditoria:

• b.3 - excluir das remunerações dos seus servidores as parcelas referentes: "planos Bresser e Verão"; "reajuste de 100 % INPC - março/1985" e "equiparação com a FHDF", sendo estas pagas sobre a rubrica "Complementação de Vencimentos"; "Gratificação de representação de gabinete"; "Horas extras incorporadas"; "Auxílio para diferença de caixa" e "Adicional de periculosidade", que integram a rubrica "Vantagem pessoal". ***Concomitantemente, deverá ser verificado, caso a caso, a ocorrência de redução salarial, comparando-se a totalidade da remuneração praticada no momento imediatamente anterior com a vigente a partir da edição da Lei n.º 82/89. Caso seja constatada diferença a menos, esta deverá ser paga como vantagem pessoal nominalmente identificada, atualizando-se o seu valor até***

> ***a presente data mediante a aplicação dos índices gerais de reajuste concedidos pelo governo do Distrito Federal; ...***
>
> *• c) dispensar o ressarcimento das importâncias recebidas indevidamente a título de vantagens "celetistas", haja vista a boa-fé em sua percepção; ... (grifo nosso)*

A segunda é a decisão 1873/2007, processo 4111/96, Relator Conselheiro ANTONIO RENATO ALVES RAINHA:

> *O Tribunal, por maioria, de acordo com o voto do Relator, tendo em conta a instrução e o parecer do Ministério Público, decidiu: ...* ***IV - tendo em conta a impossibilidade da percepção simultânea de vantagens específicas dos regimes celetista e estatutário, determinar à Secretaria de Estado Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente que ajuste o pagamento da parcela Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada – VPNI ao disposto no § 3º do art. 11 da Lei nº 804/1994, ficando estabelecido que a referida parcela corresponde à diferença entre a remuneração permanente (todas as vantagens celetistas) dos empregos da extinta SHIS que excederem o valor da remuneração das Carreiras Administração Pública e Procurador Autárquico do DF;*** *... (grifo nosso)*

Compilando os julgados já expostos, percebe-se que o princípio da legalidade estrita é harmonizado com a irredutibilidade da remuneração quando se implementa mudança do regime celetista para o estatutário por força de lei. É mister ressaltar que a garantia constitucional da intangibilidade do salário é devido ao seu caráter alimentar, constituindo fonte de sobrevivência do trabalhador e sua família.

Na troca de regime, deve-se analisar caso a caso se houve redução salarial. Deve-se comparar a última remuneração sob o regime anterior com a remuneração que será devida sob o novo regime. Constatado um valor menor, esta diferença deve ser paga por meio de uma parcela nova, como por exemplo, no Distrito Federal, que foi chamada de vantagem pessoal nominalmente identificada.

Repise-se, novamente, que a mudança de regime jurídico por força de lei não gera direito adquirido às vantagens percebidas sob o antigo regime; todavia, deve-se observar, com fundamento na irredutibilidade salarial, se houve a manutenção da remuneração global recebida, isto porque não houve disponibilidade patrimonial por parte do servidor.

Por outro lado, não logrei êxito em verificar se houve ou não redução da remuneração global do ex-servidor quando da mudança do regime jurídico, razão pela qual deve-se baixar o processo em diligência externa para que o jurisdicionado e a pensionista se manifestem para dirimir tal dúvida.

Vejo ainda que o fundamento da pensão está equivocado, visto que é posterior à data do óbito do ex-servidor. Deveria ter sido utilizado na fundamentação legal o §5º do artigo 40 da redação original da Constituição da República.

Pelo exposto, em desacordo com o Corpo Instrutivo e com o Ministério Público Especial,

VOTO:

I - Por DILIGÊNCIA EXTERNA, com COMUNICAÇÃO ao Presidente do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Município de Itaboraí da decisão desta Corte, para que, conforme a legislação em vigor, atenda aos itens a seguir relacionados:

a) Informe e comprove a última remuneração do sr. Manoel Peixoto Lobo Neto, com suas respectivas parcelas discriminadas, sob o regime celetista; e ainda a nova estrutura remuneratória que adveio com o regime estatutário, discriminando também suas parcelas;

b) Dê ciência à Sra. Daisy Maria Pinto Peixoto Lobo desta decisão e quanto ao item anterior, alertando-a que pode se manifestar nos autos com o objetivo de comprovar o que se exige;

c) Avalie a recomendação desta Corte para alterar a fundamentação do ato de pensão para art. 40, §5º, com redação original da Constituição da República de 1988.

ALUISIO GAMA DE SOUZA
Relator

JOSÉ GOMES GRACIOSA

"Desta forma, diversamente do que alegam as partes envolvidas, os serviços prestados pela Petrobonus ao Município de Miguel Pereira não são singulares e nem apresentam a complexidade afirmada, eis que, repita-se, o direito à percepção dos *Royalties* decorre diretamente da aplicação da legislação em vigor, cujo reconhecimento decorreria de um simples requerimento à ANP. "

Conselheiro José Gomes Graciosa
Processo 207.730-8/08

INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO

Trata o presente processo do Ato de Inexigibilidade de Licitação, com fundamento no inciso II do art. 25 da Lei Federal nº 8.666/93, formalizado pela Prefeitura Municipal de Miguel Pereira, em favor da empresa IV'INS Modernização Empresarial S/C Ltda. – "PETROBONUS CONSULTING".

O valor da despesa decorrente deste Ato corresponde ao percentual de 20% (vinte por cento) a ser aplicado sobre toda e qualquer receita bruta ampliada e/ou recuperada, mensalmente, pela empresa, desde a data de assinatura até dezembro de 2008. O objeto do presente Ato de Inexigibilidade de Licitação é contratar serviço especializado de assessoria e consultoria, com a finalidade de aumentar ou recuperar os recursos provenientes de *Royalties* devidos pelas empresas concessionárias em razão das atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural.

Na Sessão de 19 de agosto de 2008, através de voto por mim proferido, o Plenário desta Corte decidiu:

> *Pela **COMUNICAÇÃO** ao Sr. Roberto Daniel Campos de Almeida, Prefeito do Município de Miguel Pereira, para ciência da decisão desta Corte e adotar as providências necessárias ao cumprimento da **DILIGÊNCIA EXTERNA**, em atendimento aos itens propostos pela Instrução e transcritos em meu Relatório;*
>
> *Por **DETERMINAÇÃO** à SSE para que, ao efetivar a Comunicação supra, encaminhe cópia integral do presente voto e do parecer do Corpo Instrutivo (fls. 40/50);*
>
> *Pela **EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO** ao representante legal da empresa IV'INS Modernização Empresarial S/C Ltda. – "PETROBONUS CONSULTIG, para apresentar justificativa pela cobrança de percentual de 20% (vinte por cento) como taxa de sucesso, pelo período de dois anos, quando os parâmetros vigentes no mercado são de 10% (dez por cento), para o período de um ano.*

Os itens objeto da Diligência Externa de que trata a Comunicação aprovada no voto acima, são os seguintes:

- apresente justificativas para a formalização do presente Ato de Inexigibilidade de Licitação, restando clara e demonstrada a singularidade dos serviços contratados, bem como o atributo específico de notória especialização que apenas a firma IV'INS Modernização Empresarial Ltda. – "PETROBONUS CONSULTING" detenha e, substancialmente, repercuta de

forma decisiva no atendimento das necessidades da Administração, a fim de preencher os pressupostos estabelecidos pelo inciso II do artigo 25 da Lei nº 8.666/93;

- junte aos autos os documentos necessários à comprovação dos seguintes pontos: cópia da publicação do Ato de Inexigibilidade; ratificação da autoridade superior; razão da escolha do executante do serviço e justificativa do preço, em atendimento ao artigo 26, parágrafo único da Lei nº 8.666/93;

- informe qual a previsão do valor a ser recuperado durante a vigência do contrato;

- informe o valor total despendido com a contratação em tela, comprovando-o com documentação pertinente, esclarecendo, ainda, por que foi atribuído o percentual de 20% do valor bruto dos *Royalties* auferidos (taxa de sucesso), tendo em vista que, em consulta à tabela de honorários mínimos da OAB-RJ, utilizando como parâmetro a tabela relativa aos acordos extrajudiciais, verificamos que o percentual adotado é de 10% do valor do acordo;

- informe os dados concretos, comprovando-os através de documentos, que levaram a Administração de Miguel Pereira a fornecer o Atestado de Capacidade Técnica ao contratado, por desempenhar atividades de "notório saber" desde o mês de outubro de 2006, tendo em vista ter afirmado que a empresa está desempenhando suas funções com excelente desempenho profissional e aptidão técnica, já tendo obtido êxito no trabalho contratado;

- informe o crédito pelo qual ocorrerá a despesa, em atendimento ao artigo 55, inciso V, da Lei nº 8.666/93, juntando a respectiva nota empenho e discriminando o Programa de Trabalho que correrá a despesa;

- adote as medidas necessárias para a inclusão dos dados do presente Ato de Inexigibilidade de Licitação no SIGFIS, os quais serão objeto de verificação futura.

A resposta à Comunicação constante da decisão Plenária de 19/08/08, encontra-se no Doc. TCE-RJ nº 29.906-1/08, às fls. 88/126.

Tramita junto ao presente processo o Doc. TCE-RJ nº 30.890-5/08, no qual a empresa IV'INS Modernização Empresarial S/C Ltda. – "PETROBONUS CONSULTING" apresenta suas justificativas no atendimento aos Ofícios nos 24.377/2008 e 24.379/2008, ambos de 25 de agosto de 2008, expedidos em cumprimento à decisão Plenária de 19/08/08.

O Corpo Instrutivo, após análise da resposta apresentada e da justificativa encaminhada pela empresa, com a qual foi formalizado o presente Ato de Inexigibilidade de Licitação, às fls. 128/141, sugere:

I - Notificação do Sr. Roberto Daniel Campos de Almeida, Prefeito de Miguel Pereira, para que apresente:

I.1 - razões de defesa para a realização de contratação de empresa para a recuperação dos recursos provenientes de *Royalties* fundamentando no artigo 25 inciso II da Lei 8.666/93, objeto longe de ser serviço singular, e ainda tendo em vista o patente direito da municipalidade exposto no inc. II, § 2º, do art. 20 do Decreto n.º 01/91 (Ato Normativo que regulamentou a Lei n.º 7.990/89 - institui para os Estados, Distrito Federal e Municípios, compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural) e a existência de órgão regulador das atividades daquela área (ANP), junto ao qual a própria máquina municipal e seu corpo técnico poderia tomar as providências necessárias.

I.2 – razões de defesa para a inobservância do princípio da eficiência, exposto no *caput*, do art. 37 da Carta Magna, considerando o percentual adotado de 20% sobre toda e qualquer receita bruta ampliada e/ou recuperada mensalmente pela empresa de 26/10/2006 até 31/12/2008, quando os parâmetros vigentes no mercado são de 10% para o período de um ano, e mais ainda que o serviço contratado não possui atributo de singularidade e poderia ser elaborado pela própria municipalidade.

I.3 - encaminhe os documentos probatórios da liquidação da despesa e pagamento à empresa IV'INS Modernização Empresarial S/C Ltda.- "Petrobonus Consulting" efetuados até o momento, como notas fiscais atestadas, ordens de pagamentos, comprovante de incremento da receita decorrente da contratação, com fulcro no artigo 62 c/c 63 da Lei nº 4.320/64;

I.4 - Informe se houve aditamento ao Contrato celebrado em 26/10/2006 que expirou em 31/12/2008, a fim de que, em caso positivo, encaminhe o referido termo e a documentação pertinente nos termos da Deliberação TCE nº 245/07.

II – Comunicação ao atual Secretário Municipal de Fazenda da Prefeitura de Miguel Pereira, nos termos do §1º do artigo 6º da Deliberação TCE-RJ 204/96 para que tome providências no sentido de reter os créditos que eventualmente a empresa IV'INS Modernização Empresarial Ltda. tenha com o município, informando a esta Corte as medidas adotadas;

III – Notificação ao representante legal da empresa IV'INS Modernização Empresarial S/C Ltda., nos termos do § 2º do artigo 6º da Deliberação TCE-RJ 204/96, para que tome ciência da decisão desta Corte, bem como, no exercício do direito ao contraditório e ampla defesa garantidos no artigo 5º, LV, da Constituição Federal e com fulcro no § 2º do art. 25 da Lei Federal n.º 8.666/93, encaminhe razões de defesa pela prática de superfaturamento quando da cobrança do percentual de 20% como taxa de sucesso pelo período de 26/10/2006 até 31/12/2008, quando os parâmetros vigentes de mercado são de 10% (dez por cento) para um período de um ano, ferindo o *caput* do art. 37 da Constituição Federal (Princípio da Eficiência).

O Douto Ministério Público Especial, representado pelo Procurador Horacio Machado Medeiros, manifesta-se no mesmo sentido (fls. 142).

É o Relatório.

Encontram-se apensos os processos TCE-RJ nos 236.022-4/06 e 230.239-9/07, que tratam, respectivamente, do Contrato decorrente deste Ato de Inexigibilidade de Licitação, Sobrestado por decisão Plenária de 19/08/08, através de voto da minha lavra e de Termo Aditivo ao Contrato acima referido.

Pelo princípio da conexão processual consignado no art. 103 do CPC e aplicável a esta Corte de Contas, conforme o disposto no art. 180 do Regimento Interno deste Tribunal, a decisão neste processo aplica-se aos processos acima referidos, por tratarem de matéria correlata.

Esclareço que, às fls. 134/134v, o Corpo Instrutivo relaciona grande quantidade de Municípios do Estado do Rio de Janeiro (9), inclusive Miguel Pereira, que realizaram Atos de Inexigibilidade de Licitação e Contratos com a mesma empresa e para a prestação de serviços similares a este.

Na relação apresentada encontra-se o Município de Resende, onde são citados os processos TCE-RJ nos 204.573-5/07 (Ato de Inexigibilidade de Licitação) e 202.252-9/07 (Contrato) que, na Sessão de 21/05/09, submeti ao Plenário com voto aprovado pela Ilegalidade do referido Ato e do Contrato, Aplicação de Multa, Conversão em Tomada de Contas ex-Officio, Comunicações, Expedição de Ofício ao Ministério Público Estadual e Determinação à SSE.

Conforme mencionei em meu Relatório, a contratação da empresa IV'INS Modernização Empresarial S/C Ltda. – Petrobonus Consulting, se deu através de Ato de Inexigibilidade de Licitação, sob o fundamento de que os serviços contratados eram de "natureza singular" a serem realizados por "profissionais ou empresas de notória especialização", nos termos do disposto no artigo 25, II, da Lei Federal 8.666/93.

Portanto, necessário que se analise, inicialmente, o objeto do Contrato, com fim de enquadrá-lo, ou não, em serviços de natureza singular, pois, como visto, este é o fundamento principal do presente Ato de Inexigibilidade de Licitação.

De acordo com a Cláusula Primeira do Contrato de Prestação de Serviços Técnicos Profissionais Especializados – Assessoria e Consultoria, anexado no processo TCE-RJ nº. 236.022-4/06, em apenso, o objeto do Contrato consiste no aumento ou a recuperação dos *Royalties* devidos pelas empresas concessionárias em razão das atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural, mediante contratação de serviço especializado de assessoria e consultoria.

Os serviços a serem prestados estão previstos na Cláusula Quarta do Contrato, que trata das Obrigações da Contratada:

> *I - Buscar soluções técnicas através de medidas administrativas com o objetivo de ampliação e/ou recuperação de receitas do Contratante, relativas aos Royalties devidos em razão das atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural;*
>
> *II - Arcar com as despesas advindas do presente Contrato.*

Em contrapartida, caberia ao Município contratante, conforme estabelecido na Cláusula Sexta, o pagamento do valor correspondente a 20% (vinte por cento) incidente sobre toda e qualquer receita bruta ampliada ou recuperada, mensalmente, em razão dos *Royalties* de Petróleo e Gás Natural, a partir da data de início dos créditos até o mês de dezembro de 2008.

É importante ressaltar que o direito à percepção dos *Royalties* do Petróleo está regulado em legislação própria, a saber: Lei Federal nº. 7.990/89, que institui, conforme descrito em sua ementa, para os Estados, Distrito Federal e Municípios, compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, de recursos minerais em seus respectivos territórios, plataformas continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, e dá outras providências. (Art. 21, XIX da CF).

Esta Lei regula, inclusive, em seu artigo 6º, os percentuais cabíveis para cada ente da Federação, conforme transcrito abaixo:

Art. 6º. A compensação financeira pela exploração de recursos minerais, para fins de aproveitamento econômico, será de até 3% (três por cento) sobre o valor do faturamento líquido resultante da venda do produto mineral, obtido após a última etapa do processo de beneficiamento adotado e antes de sua transformação industrial. (Vide Lei nº 8.001, de 1990)

Portanto, o direito do Município à percepção dos Royalties do Petróleo, quando o mesmo preenche os requisitos estabelecidos em lei, resulta de ato vinculado, estritamente definido quanto aos seus motivos e quanto ao seu objeto, o que significa dizer que não existe qualquer margem de discricionariedade quanto ao pagamento, nem mesmo quanto aos percentuais devidos aos Municípios beneficiados.

E, do que dos autos consta, verifica-se que o serviço a ser prestado pela empresa contratada consubstanciar-se-ia tão somente na comprovação perante a Agência Nacional de Petróleo - ANP de que o Município de Miguel Pereira se enquadra na denominada Zona Secundária do Estado do Rio de Janeiro.

Tal serviço pode ser considerado como de natureza singular, de forma a exigir

que seja prestado por empresa com notória especialização? Data máxima vênia, entendo que não.

Desta forma, diversamente do que alegam as partes envolvidas, os serviços prestados pela Petrobonus ao Município de Miguel Pereira não são singulares e nem apresentam a complexidade afirmada, eis que, repita-se, o direito à percepção dos *Royalties* decorre diretamente da aplicação da legislação em vigor, cujo reconhecimento decorreria de um simples requerimento à ANP.

Por sua vez, não podemos confundir a complexidade da matéria que gira em torno dos *Royalties* de Petróleo, que muitas vezes, exige, de fato, a contratação de empresas de notória especialização, com o serviço que foi efetivamente prestado pela Petrobonus, *in casu.* Nas palavras de Marçal Justen Filho "se qualquer particular estivesse capacitado a desempenhar satisfatoriamente o serviço, não se caracteriza ele como especializado, singular e inconfundível." (Comentários a Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 3a edição. Rio de Janeiro)

Ademais, não se discute, neste caso, o benefício desse incremento no orçamento financeiro do Município de Miguel Pereira; o que se questiona é a real necessidade da contratação de uma empresa terceirizada para execução de uma atividade que certamente poderia ter sido executada sem qualquer ônus pela Administração Municipal, em respeito aos princípios constitucionais da eficiência e da moralidade.

No que se refere à necessidade da contratação, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo já decidiu a respeito. Vejamos:

> *"Licitação – Administração Pública – Dispensa – Inadmissibilidade. A notória especialização, por si só, é insuficiente para justificar a dispensa da licitação, sendo imprescindível o elemento da necessidade por parte da Administração Pública." (ApCIV nº. 115.400-5/8 – Monte Azul Paulista, 3ª Câmara. Dir. Público, unânime, Relator Desembargador Pires de Araujo, julg. Em 1/6/1999, apud ADCOAS 8175346)"*

O ilustre Conselheiro Julio Lambertson Rabello, em processo semelhante ao presente, em que a Petrobonus foi contratada pelo Município de Barra do Piraí, (processo TCE-RJ nº. 204.560-8/07), para prestação dos mesmos serviços prestados ao Município de Resende, manifestou-se da seguinte forma:

> *"Entendo que qualquer ação administrativa ou judicial buscada pelo Município seja diretamente ou através de empresa especializada para tal, não modificará uma situação fática e real que foi estipulada em legislação própria que permite a determinados Estados e diversos Municípios, por conseqüência de sua localização, de fazer jus a uma compensação financeira, também regulamentada*

em lei, pela exploração deste petróleo, gás natural, xisto, que ocorra em seu território.

Assim, não vislumbro a princípio, eficácia e pertinência na presente contratação, mesmo que a remuneração da contratada se dê por contrapartida (taxa de sucesso conforme determinado na cláusula 6ª do contrato), não se justificando o pagamento do que efetivamente recebeu ou irá receber, abrindo mão de parte de sua receita, fato que deverá ser justificado pelo Município."

Frise-se que nosso ordenamento jurídico (art. 37, XXI, da CR) consagrou a Licitação como regra para contratação de particulares pela Administração Pública direta ou indireta. Assim, é de se concluir que, em se tratando de contrato administrativo, a dispensa ou inexigibilidade deve ser a exceção, ocorrendo apenas nas hipóteses expressamente previstas em lei.

O artigo 25 da Lei Federal 8.666/93 contempla as hipóteses de inexigibilidade de licitação, nos seguintes termos:

Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

I - ...

II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;

III -...

§ 1o - Considera-se de notória especialização o profissional ou empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica, ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

§ 2o - Na hipótese deste artigo e em qualquer dos casos de dispensa, se comprovado superfaturamento, respondem solidariamente pelo dano causado à Fazenda Pública o fornecedor ou o prestador de serviços e o agente público responsável, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis.

Portanto, da simples análise do *caput* deste dispositivo, temos que a inexigibilidade de licitação se caracteriza pela ausência de competição, o que impossibilita a

abertura de um certame licitatório. Neste sentido Jessé Torres Pereira Junior, *in* Comentários à Lei de Licitações e Contratações da Administração Pública, p. 307:

> *"o pressuposto fático da inexigibilidade é, indubitavelmente, a inviabilidade da competição. Em seguida, o dispositivo em causa refere-se, em especial, aos casos dos incisos I a V. Evidencia-se, porém, que* ***somente é inexigível a licitação nesses casos, quando se torna inviável a competição, ou seja, a disputa entre 2 ou mais licitantes****. Existindo 2 ou mais competidores capazes de oferecer condições de exame de suas propostas, na forma do edital, a Administração terá de submeter-se à licitação, consoante os dispositivos do Decreto-lei nº 2.300/86." (grifo meu)*

Na mesma esteira, o professor Anderson Rosa Vaz (*in* requisitos para a contratação de serviços advocatícios com base em inexigibilidade de licitação. BLC – Boletim de Licitações e Contratos. São Paulo: Editora NDJ, fev. 2004) afirma que:

> *"Licitação é a escolha entre diversas alternativas possíveis. É disputa entre propostas viáveis. A inviabilidade de competição, essencial à inexigibilidade de licitação, quer dizer que esse pressuposto – disputa entre alternativas possíveis – não está presente. Não é possível porque não existem alternativas. O que existe é uma única opção."*

Portanto, para que a Administração Municipal de Miguel Pereira pudesse efetivar a contratação direta da Petrobonus, deveria ter demonstrado, no competente processo administrativo de inexigibilidade, além da singularidade do objeto e da necessidade da contratação, a inexistência de outros possíveis prestadores do serviço contratado.

Demais disso, apenas para fins de argumentação, caso seja reconhecida a alegada singularidade do objeto, inexiste nos autos comprovação de que o Município contratante tenha realizado uma pesquisa de mercado para perquirir sobre a existência de outras empresas particulares interessadas e aptas a contratarem nos mesmos moldes do contrato firmado com a Petrobonus, ou até mesmo por preços inferiores aos contratados.

Ora, a apresentação das razões da escolha do fornecedor ou executante, bem como a justificativa do preço contratado constituem exigências que expressamente deveriam estar contidas no processo administrativo de inexigibilidade de licitação, conforme prevê o artigo 26 da Lei Federal 8.666/93 e transcrito abaixo:

> *Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior,*

para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos. (Redação dada pela Lei nº 11.107, de 2005)

Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

I - caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso;

II - razão da escolha do fornecedor ou executante;

III - justificativa do preço;

IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados.

Diante disto, seja em razão da inexistência de singularidade do objeto do contrato; da desnecessidade da contratação; ou da falta de justificativa suficiente para a escolha da Petrobonus, considero ilegal o presente Ato de Inexigibilidade e, por consequência, o Contrato celebrado entre as partes, cujo Voto será proferido no processo em apenso. Tal ilegalidade enseja aplicação de multa ao responsável, nos termos dos incisos II e III do artigo 63 da Lei Complementar nº 63/90.

Por outro lado, é certo que esta Corte, em atendimento aos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório, concedeu ampla oportunidade às partes de se manifestarem e apresentarem seus esclarecimentos quanto às ilegalidades apuradas. Tanto o Município de Miguel Pereira, quanto a empresa Petrobonus, através dos Documentos TCE-RJ nº. 29.906-1/08 e 30.890-5/08, respectivamente, exercitaram seu direito de defesa.

No que diz respeito ao preço contratado, a Petrobonus apresentou justificativa, através do referido Doc TCE-RJ nº. 30.890-5/08, pela cobrança de taxa de sucesso no percentual de 20% (vinte por cento), rejeitadas pelo Corpo Instrutivo que entende ser aplicável a prática de percentual de mercado de tão somente 10% e por um prazo de 1 (um) ano em contratos que prevejam pagamento de taxa de sucesso.

Por esta razão, entendo prudente a Instauração de Tomada de Contas, com base no artigo 8º, inciso III, da Lei Complementar nº 63/90, para averiguação do quanto foi pago à Petrobonus em razão da presente contratação, e qual o real valor dos serviços eventualmente prestados.

É importante ressaltar que, considerando o art. 65 da Lei Orgânica deste Tribunal, foi levado em conta na fixação da multa proposta, entre outras condições, as de exercício da

função, a relevância da falta, o grau de instrução do servidor e sua qualificação funcional, bem como se agiu com dolo ou culpa.

Pelo exposto e examinado, posiciono-me em desacordo com o Corpo Instrutivo e com o Douto Ministério Público Especial.

VOTO:

I - Pela ILEGALIDADE deste Ato de Inexigibilidade de Licitação, do Contrato dele decorrente e do Termo Aditivo ao Contrato referido, constantes deste processo e dos processos TCE-RJ nos 236.022-4/06 e 230.239-9/07, respectivamente;

II - Pela APLICAÇÃO DE MULTA, mediante Acórdão, ao Sr. Roberto Daniel Campos de Almeida, Prefeito Municipal de Miguel Pereira, no valor de R$ 19.372,00 (dezenove mil, trezentos e setenta e dois reais), correspondente a 10.000 (dez mil) UFIR-RJ, prevista nos incisos II e III do art. 63 c/c art. 65 da Lei Complementar nº 63/90, pela formalização do presente Ato de Inexigibilidade de Licitação e assinatura do respectivo Contrato, que deverá ser recolhida com recursos próprios aos cofres estaduais, no prazo de 15 (quinze) dias, comprovando seu pagamento junto a esta Corte de Contas, nos 10 (dez) dias subseqüentes, sendo, desde já, autorizada a Cobrança Executiva, no caso do não recolhimento, respeitado o prazo recursal;

III - Pela INSTAURAÇÃO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL para quantificação dos serviços prestados, bem como para apuração de todos os pagamentos efetuados à Petrobonus;

IV - Pela COMUNICAÇÃO ao Sr. Roberto Daniel Campos de Almeida, Prefeito Municipal de Miguel Pereira, na forma prevista na Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro em vigor, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, atenda aos seguintes itens:

a) Encaminhe os documentos probatórios da liquidação da despesa e pagamento à empresa IV'INS Modernização Empresarial S/C Ltda. efetuados até o momento, como notas fiscais atestadas, ordens de pagamentos, comprovantes de incremento da receita, ou outros, com fulcro no artigo 62 c/c 63 da Lei nº 4.320/64;

b) Informe se houve aditamento ao Contrato que expirou em 31/12/2008, a fim de que, em caso positivo, encaminhe o referido termo e a documentação pertinente conforme previsto na Deliberação TCE nº 245/07.

V - Pela COMUNICAÇÃO ao atual Secretário Municipal de Fazenda da Prefeitura Municipal de Miguel Pereira, na forma prevista na Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro em vigor, para que adote as providências necessárias no sentido de

reter os créditos que eventualmente a empresa IV INS Modernização Empresarial Ltda. tenha com o Município, informando a esta Corte as medidas adotadas;

VI - Pela EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, em face do disposto no art. 102 da Lei Federal nº 8.666/93, com cópia de inteiro teor deste processo, para apuração de eventual prática de delito previsto na mesma Lei;

VII - Por DETERMINAÇÃO à SSE para que, ao formalizar a decisão deste Tribunal, faça acompanhar cópia da Instrução de fls.174/180.

JOSÉ GOMES GRACIOSA
Relator

MARCO ANTONIO BARBOSA DE ALENCAR

"Deste modo, concordo com a manifestação do *parquet* no sentido de que o jurisdicionado deverá trazer aos autos uma série de esclarecimentos, objetivando a comprovação de que o instrumento em voga se enquadra nas características de um autêntico convênio, onde há uma efetiva reunião de esforços entre os convenentes em prol da realização de um objetivo comum, ou se, ao revés, trata-se de contraprestação de serviços formalizada de forma equivocada."

Conselheiro Marco Antonio Barbosa de Alencar
Processo 228.550-7/08

CONVÊNIO

Trata o presente processo de convênio, formalizado entre a Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes e o Jardim de Infância Sementinha Mágica Ltda., objetivando ampliar as ações de educação do Município, com a concessão de 200 bolsas de estudo integrais no ensino fundamental de educação básica, prioritariamente para alunos carentes, no valor de R$ 323.400,00 a ser repassado em 08 parcelas.

O Corpo Instrutivo, após análise dos autos (fls. 25/26), sugere Diligência Externa, com Comunicação, visando o cumprimento das seguintes determinações:

"I - Envie a cópia da Nota de Empenho;

II - Envie a legislação municipal disciplinando a concessão de bolsas de estudos, na qual devem estar previstos os critérios e requisitos para os munícipes fazerem jus ao benefício;

III - Inclua os dados do convênio no SIGFIS, que serão objeto de verificação futura."

O Douto Ministério Público Especial, na pessoa da Procuradora Aline Pires Carvalho, subscreve a proposta da Equipe Técnica; ressaltando, contudo, que a instrução deixou de explorar alguns aspectos inerentes à matéria. Assim, ao final do parecer acostado às fls. 28/32, sugere Comunicação ao Sr. Alexandre Mocaiber Cardoso, ex-Prefeito Municipal de Campos dos Goytacazes para, em cumprimento a Diligência Externa, atenda aos itens elencados às fls. 32/33, os quais passo a transcrever, resumidamente:

1 - apresente Plano de Trabalho elaborado nos termos do art. 116, § 1º, da Lei Federal n.º 8.666/93;

2 - apresente documentação comprobatória da inequívoca ciência da Câmara Municipal, em cumprimento ao art. 116, § 2º, da Lei Federal n.º 8.666/93;

3 - comprove a realização de licitação (ou outra espécie de procedimento seletivo) ou a comprovação de tratar-se de hipótese de impossibilidade de competição;

4 - esclareça se houve contrapartida financeira da entidade conveniada e, em caso positivo, apresente planilha de custos unitários, especificando os custos suportados pelo Município e pela conveniada;

5- evidencie, através de documentação comprobatória, o atendimento aos requisitos impostos pelo art. 213, I e II e § 1º da CR;

6 - evidencie, através de documentação comprobatória, a forma de seleção dos alunos

beneficiados pelas bolsas de estudo, com o fim de atender aos princípios da impessoalidade, publicidade e moralidade administrativa.

É o Relatório.

Já defendi em diversos pronunciamentos anteriores a possibilidade jurídica da celebração de convênios entre entes públicos e instituições privadas, razão pela qual permito-me não me estender mais sobre o assunto.

Ao analisar o processo em tela, verifico a ausência do Ato Constitutivo da entidade conveniada. Deste modo, ressalto que para a conclusão da análise do instrumento sob exame, é imprescindível que o jurisdicionado encaminhe o estatuto social ou contrato social, conforme o caso, da entidade beneficiária, de modo a esclarecer se a mesma possui ou não finalidade lucrativa, elemento este essencial para a definição da natureza jurídica do ajuste em questão. Assim, confirmada a finalidade lucrativa da conveniada, afastada estará a hipótese de subvenção social, já que esta apenas se destina a entidades que não possuam fins lucrativos, conforme prescreve o art. 19 da Lei Federal n.º 4.320/64.

Deste modo, concordo com a manifestação do *parquet* no sentido de que o jurisdicionado deverá trazer aos autos uma série de esclarecimentos, objetivando a comprovação de que o instrumento em voga se enquadra nas características de um autêntico convênio, onde há uma efetiva reunião de esforços entre os convenentes em prol da realização de um objetivo comum, ou se, ao revés, trata-se de contraprestação de serviços formalizada de forma equivocada.

Observo, ainda, que a Cláusula Primeira do Ajuste ora apreciado, indica que o objeto deste refere-se à ampliação das ações de educação do Município, com a concessão de 200 bolsas de estudo integrais no ensino fundamental de educação básica naquela instituição de ensino, **prioritariamente para alunos carentes.** (grifei).

A norma descrita no art. 205 da Carta Magna preceitua: "**a educação**, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho."

Nesse sentido, a Constituição da República também impõe ao Estado (União, Estados, Municípios e Distrito Federal), o dever de assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, **à educação**, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, nos termos previstos pelo art. 227.

Com efeito, **num primeiro momento, não se pode negar que a finalidade do Convênio em apreço encontra respaldo constitucional. Contudo, é imperioso perquirir se o Instrumento em voga foi utilizado pela Municipalidade segundo as normas aplicáveis à matéria.**

Assim, julgo necessário que a Administração envie esclarecimentos acerca dos motivos que levaram a feitura do Instrumento sob análise, uma vez que a prestação do ensino fundamental é de sua competência, conforme norma inserta no art. 30, inciso VII da CRFB/88, *verbis*:

> "*Art. 30.* ***Compete aos Municípios****:*
> *(...)*
>
> *VII – prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e* ***de ensino fundamental;***" (grifo meu)

Caso a Municipalidade, ao responder à indagação acima, demonstre que não tinha meios para executar o objeto do presente Convênio, deverá informar, remetendo os documentos pertinentes, como o critério de seleção foi efetivado para o preenchimento das 200 bolsas integrais, bem como esclarecer de que forma se deu a escolha da entidade conveniada, tendo em vista a obrigatoriedade da observância do princípio da impessoalidade, contemplado pelo *caput* do art.37 da CRFB/88.

A fim de possibilitar a efetiva análise do convênio em questão, há que se perquirir, ainda, acerca da efetiva reunião de esforços entre os convenentes, uma vez que não é possível verificar a necessária mútua colaboração através da leitura do instrumento constante dos autos.

Ademais, tendo em vista que as bolsas de estudo concedidas são integrais, deverá o responsável comprovar o valor da mensalidade regularmente paga pelos alunos do Jardim de Infância Sementinha Mágica, esclarecendo, ainda, se as bolsas concedidas são, de alguma forma, custeadas pela conveniada, informando, se for o caso, os respectivos valores.

Face ao exposto, concordo com as proposições do Corpo Instrutivo, em especial quanto ao encaminhamento da legislação municipal disciplinando a concessão de bolsas de estudos, tendo em vista que o presente feito não encontra-se instruído do Ato Constitutivo da entidade conveniada, assim como de certidões negativas normalmente exigidas para o repasse de verbas públicas. Constando, apenas, uma declaração da representante legal do Jardim de Infância Sementinha Mágica Ltda de que inexiste qualquer débito em mora ou situação de inadimplência com o Tesouro Nacional ou qualquer outro órgão ou entidade da Administração Pública Federal (fls. 24).

Sendo assim, deverá ser devidamente comprovado o atendimento dos critérios e requisitos previstos não só para a concessão das bolsas de estudos, como também para a escolha da entidade conveniada.

Quanto aos questionamentos suscitados pelo Ministério Público, registro já há nos autos a comprovação da efetiva ciência da existência do presente Convênio por parte da Câmara Municipal de Campos dos Goytacazes, tendo em vista que o Ofício endereçado àquele Legislativo (fls. 04) encontra-se com carimbo e assinatura do Serviço de Setor de Protocolo, datado de 26/06/2008. Desta forma, restou cumprida a exigência contida no art. 116, § 2º, da

Lei Federal n.º 8.666/93, sendo desnecessária a solicitação contida no item 2 das proposições apresentadas pelo *parquet*, transcritas neste voto.

Posto isto, ressalto minha divergência no tocante à exigência de realização de procedimento licitatório. Já firmei posicionamento nesta Casa no sentido de que, uma vez caracterizada a existência de um efetivo convênio, não há que se exigir a realização de licitação, tendo em vista que o convênio enquadra-se, como regra, no *caput* do art. 25 da Lei Federal n.º 8.666/93, em razão da inviabilidade de competição, já que trata-se de interesse cooperativo e não lucrativo. Assim decidiu o TCU no voto n.º 020.069/93-6.

Contudo, conforme dito anteriormente, a escolha da entidade conveniada deverá observar o princípio da impessoalidade, contemplado pelo *caput* do art. 37 da CRFB/88.

Por fim, concordo com as demais proposições do Douto Ministério Público, a exceção da comprovação de atendimento do art. 213, I e II de forma cumulada com o § 1º da Constituição da República. Senão, vejamos:

> *" Art. 213. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que:*
>
> *I - comprovem finalidade não-lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação;*
>
> *II - assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades.*
>
> *§ 1º - Os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados a bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade da residência do educando, ficando o Poder Público obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede na localidade."*

Entende o Ministério Público que as exigências contidas nos incisos I e II devem ser cumuladas com o § 1º. Em que pese este posicionamento, tenho sobre o tema posicionamento diverso.

A norma constitucional em comento estabelece que a prioridade de distribuição dos recursos públicos deve recair precipuamente sobre as escolas públicas. Contudo, existe a possibilidade de se destinarem os recursos públicos às escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas por lei. Esse benefício não será concedido aleatoriamente, mas sim de acordo com a determinação e atendimento de lei infraconstitucional . Para receber tais recursos, os estabelecimentos de ensino deverão preencher os requisitos contidos nos incisos I e II do art. 213 da Constituição.

Portanto, os recursos devem ser destinados, em primeiro lugar, às escolas públicas, em

segundo às escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas (atendidas as exigências dos incisos I e II); e, por fim, na forma de bolsa de estudos para o ensino fundamental e médio, desde que seja comprovada a insuficiência de recursos por parte dos beneficiários e a falta de vagas e cursos regulares na rede pública de ensino. Neste sentido, também se manifesta o Prof. Celso Ribeiro Bastos. Segundo ele, o § 1º do art. 213 guarda estrita relação com o art. 208, inciso I, da Constituição Federal e com o art. 53, V, do Estatuto da Criança e do Adolescente, *verbis*:

> *" Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:*
>
> *I - **ensino fundamental obrigatório e gratuito**, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria;"*
>
> *Art. 53 - **A criança e o adolescente têm direito à educação**, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho, assegurando-se-lhes:*
> *(...)*
>
> *V - **acesso à escola pública e gratuita próxima de sua residência.**"*

O renomado autor [1], ao comentar os aludidos artigos, dispõe que:

*"Se o ensino é obrigatório e gratuito, **não existindo vagas e cursos regulares da rede pública na localidade de residência do educando, cumpre ao Poder Público oferecer bolsas de estudos** a esses educandos na **rede particular**." **Essas bolsas serão concedidas apenas aos educandos que comprovem falta de recursos para pagar uma escola particular**, pois do contrário essa regra constitucional ficaria sem sentido. Ao instituir a obrigatoriedade e gratuidade do ensino fundamental o Estado assumiu para si o dever de oferecer o ensino público e gratuito em seus estabelecimentos a todos os educandos em idade escolar. **Se não há vagas e cursos regulares da rede pública na localidade de residência do educando**, os pais desse educando não podem ser responsabilizados pelo fato de seu filho não estar freqüentando a escola. Portanto, para evitar que os educandos fiquem sem poder freqüentar a escola, **cumpre ao Estado o dever de oferecer-lhe bolsas de estudo na rede particular de ensino** .*

Ora, restando comprovada a insuficiência de recursos por parte do educando e a falta de vagas e cursos regulares da rede pública de ensino na localidade de sua residência, **cabe ao Município oferecer bolsas de estudos na rede particular de ensino**, não havendo exigência de que estas bolsas sejam concedidas em escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas. Portanto, as exigências dos incisos I e II, do art 213, inerentes à finalidade não lucrativa da instituição de ensino, e à destinação de seu patrimônio em caso de encerramento das atividades, somente se aplicam ao *caput* da norma constitucional em comento. Assim, tais entidades poderão ser subvencionadas pelo Poder público, desde que atendam a tais requisitos.

1 -Bastos, Celso Ribeiro. Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988, 8º volume: arts. 193 a 232. 2ª ed. Atual. São Paulo: Saraiva, 2000. pág. 740.

Por todo o exposto, **entendo que existe uma ordem a ser seguida no art. 213, não sendo correta a cominação dos incisos I e II com o § 1º, eis que tratam de hipóteses distintas**. Com o fim de reforçar meu posicionamento, trago à lume, mais uma vez, os ensinamentos do Constitucionalista Celso Ribeiro Bastos [2]:

> *" (...) **No que diz respeito ao oferecimento de bolsa de estudos para o ensino fundamental e médio, serão beneficiados os alunos que comprovarem falta de recursos somado com a falta de vagas e até mesmo inexistência de cursos regulares ou escolas públicas localizadas perto do local de sua residência.** Comenta Pinto Ferreira:*
>
> *" **O preceito estabelece uma hierarquia ou gradação escalonada na destinação dos recursos públicos em matéria de educação: a) escolas públicas ; b) escola comunitária, confessional ou filantrópica; c) bolsas de estudos para o ensino fundamental e médio.***
>
> *Assim prioritariamente devem ser atendidas as escolas públicas. Porém, se estas não são suficientes para a educação dos alunos existentes, os mencionados recursos deverão ser canalizados em proveito de escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, na forma da lei.*
>
> ***Afinal, podem ser usadas bolsas de estudo no ensino fundamental e médio, conforme dispuser a lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, havendo escassez de vagas de cursos regulares da rede pública da localidade da residência do aluno.** Em tal caso o Poder Público se vê obrigado a investir prioritariamente na expansão da rede escolar de tal localidade. "*

Assim, por todo o exposto e examinado, *parcialmente de acordo* com o Corpo Instrutivo e com o parecer do Douto Ministério Público,

VOTO

I - Pela COMUNICAÇÃO ao Sr. Alexandre Marcos Mocaiber Cardoso, ex-Prefeito Municipal de Campos dos Goytacazes, com base no disposto no art. 6º, §1º, da Deliberação TCE-RJ n.º 204/96, a ser efetivada na forma do art. 3º da Deliberação TCE-RJ nº 234/2006, alterada pela Deliberação TCE-RJ nº 241/2007, ou, na impossibilidade, na ordem seqüencial do art. 26 do Regimento Interno desta Corte, para que, no prazo legal:

1 - Envie a cópia da Nota de Empenho;

2 - Envie a legislação municipal disciplinando a concessão de bolsas de estudos, na qual

2 - Ob. Cit. Pág. 741.

devem estar previstos não só os critérios para a concessão das bolsas de estudos, como também para a escolha da entidade conveniada.

3 - Apresente Plano de Trabalho elaborado nos termos do art. 116, § 1º, da Lei Federal n.º 8.666/93, haja vista a excessiva generalidade do documento apresentado para suprir este requisito;

4 - Esclareça, comprovadamente, a forma pela qual se deu a escolha da entidade conveniada, tendo em vista o princípio constitucional da impessoalidade, previsto no *caput* do art. 37 da CRFB/88;

5 - Apresente os motivos que levaram à celebração do Convênio em tela, comprovando o atendimento das exigências contidas no § 1º do art. 213 da Constituição da República, descritos na fundamentação deste voto;

6 - Comprove a necessária mútua colaboração entre os conventes; ou seja: esclareça, comprovadamente, se houve contrapartida financeira por parte da entidade conveniada para a concessão das bolsas de estudo, apresentando, em caso positivo, o valor da mensalidade regularmente paga pelos alunos do Jardim de Infância Sementinha Mágica Ltda, especificando os gastos suportados pela Municipalidade e pela entidade conveniada;

7 - Esclareça, comprovadamente, a forma de seleção dos alunos beneficiados pelas bolsas de estudo, evidenciando, em especial, se o respectivo procedimento atende aos princípios da impessoalidade, publicidade e moralidade administrativa, ínsitos no *caput* do art. 37 de nossa Lei Maior.

II - Pela COMUNICAÇÃO ao atual Prefeito Municipal de Campos dos Goytacazes, com base no disposto no art. 6º, §1º, da Deliberação TCE-RJ n.º 204/96, a ser efetivada na forma do art. 3º da Deliberação TCE-RJ nº 234/2006, alterada pela Deliberação TCE-RJ nº 241/2007, ou, na impossibilidade, na ordem seqüencial do art. 26 do Regimento Interno desta Corte, para que, no prazo legal:

1 - Inclua os dados do convênio no SIGFIS, que serão objeto de verificação futura;

2 - Adote as medidas necessárias com vistas à expansão da rede pública de ensino fundamental, em atendimento ao que preceitua o art. 213, § 1º, *in fine*.

III - Por DETERMINAÇÃO à Secretaria Geral das Sessões –SSE, para que, ao materializar a presente decisão, remeta cópia da instrução de fls. 25/26, do parecer do Ministério Público de fls. 28/33, bem como do inteiro teor deste voto.

MARCO ANTONIO BARBOSA DE ALENCAR
Relator

JOSÉ LEITE NADER

"(...) esta Corte vem proferindo entendimento, em votos de mesma natureza, no sentido de que todos os agentes que porventura perceberam quantias indevidas devem ser chamados aos autos para recolher o valor apurado, solidariamente com o Ordenador de Despesas."

Conselheiro José Leite Nader
Processo 111.804-6/00

INSPEÇÃO EXTRAORDINÁRIA REALIZADA NA CÂMARA MUNICIPAL DE MARICÁ

Trata o presente processo do Relatório de Inspeção Extraordinária realizada na Câmara Municipal de Maricá, realizada entre os dias 7 e 18 de agosto de 2000, referente à remuneração dos vereadores no período de 1993 a 1996.

Em sessão de 10/10/2006, o Egrégio Plenário decidiu o seguinte, nos termos do voto por mim proferido:

"*VOTO:*

I - Pela CONVERSÃO do presente em TOMADA DE CONTAS ESPECIAL EX OFFICIO, nos termos do art.º 52 combinado com o § único do art. 12, ambos da Lei Complementar nº 63/90, uma vez que há nos autos elementos capazes de estabelecer a quantificação dos danos e a identificação dos responsáveis.

II - Pela CITAÇÃO do Sr. Wanderley Tavares G. de Sá, Presidente da Câmara Municipal de Maricá, no período de janeiro/93 a dezembro/94, nos termos do § 3º do art. 6º da Deliberação 204/96, para que, no prazo de 30 dias, contados da ciência da decisão desta Corte, apresente defesa, juntando documentação comprobatória, ou recolha aos cofres públicos do município, com recursos próprios, o débito apurado, no valor de 4.248,1149 UFIR's-RJ, em razão do recebimento indevido da parcela variável de sua remuneração durante este período, comprovando tal procedimento junto a este Tribunal.

III - Pela CITAÇÃO do Sr. Gilson Francisco da Silva, Presidente da Câmara Municipal de Maricá, no período de janeiro/95 a dezembro/96, nos termos do § 3º do art. 6º da Deliberação 204/96, para que, no prazo de 30 dias, contados da ciência da decisão desta Corte, apresente defesa, juntando documentação comprobatória, ou recolha aos cofres públicos do município, com recursos próprios, o débito apurado, no valor de 3.995,2604 UFIR's-RJ, em razão do recebimento indevido da parcela variável de sua remuneração durante este período, comprovando tal procedimento junto a este Tribunal.

IV - Pela CITAÇÃO SOLIDARIA do Sr. Wanderley Tavares G. de Sá, Presidente da Câmara Municipal de Maricá, no período de janeiro/93 a dezembro/94, e dos outros Srs. abaixo elencados, nos termos do § 3º do art. 6º da Deliberação 204/96, para que, no prazo de 30 dias, contados da ciência da decisão desta Corte, apresente defesa, juntando documentação comprobatória, ou recolha aos cofres públicos do município, com recursos próprios, os débitos apurados, nos valores

respectivamente elencados quantificados em UFIR's-RJ, em razão do recebimento indevido da parcela variável de sua remuneração durante este período, comprovando tal procedimento junto a este Tribunal.

Vereador	Debito em UFIR's-RJ
Sr. Adailton Pereira da C. Filho	6.457,0636
Sr. Adelso Pereira	7.213,3329
Sr. Alberto Farias da Fonseca	4.268,0894
Sr. Aldemir da S. Bitencourt	10.504,9140
Sr. Dilson de Souza Bezerra	7.709,1809
Sr. Durvalino do Amparo	7.834,4598
Sr. Gilson Francisco da Silva	6.473,0958
Sr. Ismar Muniz de Andrade	11.637,4716
Sr. José Delaroli Pereira	4.386,4048
Sr. José Glauber Sampaio Cartaxo	8.554,2181
Sr. João Batista de Mendonça	10.868,4920
Sr. Juvandir Coutinho Valente	4.627,4888
Sr. Maurício Pereira de Souza	4.930,9033
Sr. Octacílio de Andrade	11.159,2880
Sr. Oldemar Guedes de Figueiredo	4.861,5244
Sr. Unilson Afonso Viana	2.908,2811

V - Pela CITAÇÃO SOLIDARIA do Sr. Gilson Francisco da Silva, Presidente da Câmara Municipal de Maricá, no período de janeiro/95 a dezembro/96, e dos outros Srs. abaixo elencados, nos termos do § 3º do art. 6º da Deliberação 204/96, para que, no prazo de 30 dias, contados da ciência da decisão desta Corte, apresente defesa, juntando documentação comprobatória, ou recolha aos cofres públicos do município, com recursos próprios, os débitos apurados, nos valores respectivamente elencados quantificados em UFIR's-RJ, em razão do recebimento indevido da parcela variável de sua remuneração durante este período, comprovando tal procedimento junto a este Tribunal.

Vereadores	Débito em UFIR´s-RJ
Sr. Adailton Pereira da C. Filho	12.310,5749
Sr. Adelso Pereira	13.451,6003
Sr. Alberto Farias da Fonseca	6.450,8294
Sr. Aldemir da S. Bitencourt	19.774.6516
Sr. Dilson de Souza Bezerra	13.035,6617
Sr. Durvalino do Amparo	15.427,7763
Sr. Wanderley Tavares G. de Sá	16.584,6548
Sr. Ismar Muniz de Andrade	23.585,7874
Sr. José Delaroli Pereira	7.324,6203
Sr. José Glauber Sampaio Cartaxo	12.290,7988
Sr. João Batista de Mendonça	18.347,2010
Sr. Juvandir Coutinho Valente	7.249,0531
Sr. Maurício Pereira de Souza	12.730,5681
Sr. Octacílio de Andrade	20.962,7349
Sr. Oldemar Guedes de Figueiredo	13.674,8816
Sr. Uilson Afonso Viana	17.447,5168

VI - Pela comunicação ao atual Presidente da Câmara Municipal de Maricá, nos termos do art. 6º, § 1º, da Deliberação TCE n.º 204/96, para que o mesmo tome ciência da decisão desta Corte de Contas.

VII - Por DETERMINAÇÃO à SSE para que ao dar cumprimento à decisão plenária, remeta junto ao ofício de notificação cópia do inteiro teor deste Voto e do relatório fls. 02/23."

Em atendimento à decisão desta Corte, foram apresentadas razões de defesa por alguns dos Vereadores citados, as quais constituíram os Documentos acostados às fls. 229/630.

Tendo em vista o não atendimento por parte de alguns dos Edis, foram expedidos os respectivos Certificados de Revelia, anexados às fls. 180/216.

Após analisar as razões de defesa apresentadas e, considerando cabível o argumento de que os responsáveis pelo débito seriam somente os Ordenadores de Despesa no período analisado, o Corpo Instrutivo sugere o seu Acolhimento Parcial, a Exclusão neste processo dos Vereadores elencados às fls. 645/645 verso (itens a e b), a Citação dos Ordenadores de Despesa para que apresentem defesa ou recolham o débito apurado e a Comunicação ao atual Presidente da Câmara determinando-lhe que viabilize o acesso dos interessados à documentação necessária ao exercício constitucional da ampla defesa.

O Douto Ministério Público Especial, às fls. 649, concorda com a instrução.

É o Relatório.

O Corpo Instrutivo, ao examinar as razões de defesa encaminhadas, acolhe em parte os argumentos dos jurisdicionados, a saber:

"Quanto ao questionamento acerca do instituto da responsabilidade solidária formulado pelo defendente, não obstante entender que caberia ao mesmo, pela importância de seu cargo e pelo comportamento ético que se espera de um agente político no sistema republicano, ressarcir os Cofres Públicos de verbas indevidamente percebidas, assentimos assistir razão ao mesmo, uma vez que, indiscutivelmente, todos os atos que resultem em emissão de empenho, autorização de pagamento ou dispêndio de recursos são de responsabilidade do Ordenador de Despesa, no caso, do Presidente da Câmara.

Portanto, entendemos que seu nome, assim como o dos demais vereadores citados solidariamente com os ordenadores de despesa, devem ser excluídos desse processo."

Em que pese o posicionamento do Corpo Instrutivo de retirar a responsabilidade dos Edis, esta Corte vem proferindo entendimento, em votos de mesma natureza, no sentido de que todos os agentes que porventura perceberam quantias indevidas devem ser chamados aos autos para recolher o valor apurado, solidariamente com o Ordenador de Despesas.

Em relação a sugestão de Citação para apresentação de defesa ou recolhimento do débito, ressalta-se que os responsáveis já foram citados nesse sentido em voto proferido em sessão de 10/10/2006, cabendo nessa fase processual a Comunicação para recolhimento do débito.

Tendo sido constatado o recebimento a maior pelos Vereadores e já tendo sido oferecido o respectivo direito de defesa, os responsáveis devem ser cientificados de que o recolhimento do débito saneia o processo, se não houver sido observada outra irregularidade.

No entanto, destaco que o Sr. Unilson Afonso Viana não foi chamado aos autos para apresentar razões de defesa ou recolher o débito a ele imputado, sendo citado indevidamente o Sr. Uilton Afonso Viana.

Diante disso, a fim de manter os responsáveis pelo débito apurado na mesma fase processual, antes da Comunicação aos Edis para que recolham o valor apurado, ou seja, a sua remuneração recebida a maior, o Sr. Unilson Afonso Viana deve ser citado para que apresente defesa ou recolha a quantia indevidamente percebida.

Por todo o exposto, manifesto-me em desacordo com o Corpo Instrutivo e o Douto Ministério Público Especial;

VOTO

Pela CITAÇÃO do Sr. Unilson Afonso Viana, Vereador da Câmara Municipal de Maricá nos exercícios de 1993 a 1996, nos termos da Lei Complementar 63/90, para que no prazo de 15 (quinze) dias, apresente defesa, juntando documentação comprobatória, ou recolha, com recursos próprios, aos cofres públicos municipais, a quantia equivalente a 20.355,79 UFIR-RJ, em razão do recebimento indevido da parcela variável de sua remuneração durante este período.

JOSÉ LEITE NADER
Relator

JONAS LOPES DE CARVALHO

"Bem, adotando esta análise sistêmica, pode-se concluir que a fixação dos subsídios tanto do Prefeito e Vice-Prefeito quanto dos Vereadores deve ser feita antes das eleições, garantindo que tal ato esteja isento de interesses pessoais, sejam eles no sentido de beneficiar ou prejudicar qualquer membro de cargo eletivo. Esta análise não dá margens a conclusões muito diferentes, já que oferece o tratamento mais justo aos diretamente afetados por tal decisão legislativa."

Conselheiro Jonas Lopes de Carvalho Junior
Processo 243.377-2/08

FIXAÇÃO DE SUBSÍDIOS

Trata o presente de atos de fixação dos subsídios dos Vereadores, Prefeito e Vice-Prefeito do Município de Armação dos Búzios para a legislatura compreendida entre 2009/2012.

O Corpo Instrutivo, após análise dos documentos consignados nos autos, apresentou proposição pela recusa do registro, com determinações, da Resolução nº 554/08, relativa à remuneração dos Vereadores, por descumprimento ao Princípio da Anterioridade e o registro da Lei nº 687/08, ciência, expedição de ofício e arquivamento.

O Ministério Público Especial junto a este Tribunal, representado pela Procuradora Marianna Montebello Willeman, manifestou-se no mesmo sentido.

O Conselheiro-Relator, Exmº. Sr. Aluisio Gama de Souza, em Sessão de 07.04.09, apresentou fundamentação e Voto nos seguintes termos, *verbis*:

"Passo a transcrever trecho contido na Instrução, relativo a fixação dos subsídios dos Vereadores, Prefeito e Vice-Prefeito (fls.7-7v):

'Preceitua a Constituição da República, através de entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal, que a fixação dos subsídios dos Vereadores deve ser fixada antes das eleições municipais, como forma de atender ao Princípio da Moralidade.

***Destarte, o ato fixatório deve ser anterior a 04/10/2008. Importa dizer, ainda, que a Lei Orgânica do Município fixa como limite para tal a data de 30/06/2008**, em seu inciso V do art. 35, com a seguinte redação:*

'Art. 35.
V - fixar a remuneração dos Vereadores em cada legislatura, para a subseqüente, no primeiro período legislativo ordinário do último ano de cada legislatura;'

A restrição genérica contida no art. 29, V, da CRFB/88, consagrada como Princípio da Anterioridade, foi especificada e qualificada no âmbito do Município de Armação de Búzios, em que a anterioridade é no primeiro período legislativo ordinário do último ano de cada legislatura, como se observa acima.

Tendo sido promulgada a lei em 30/07/2008, verifica-se a desatenção ao critério sub examen.

Não se furte afirmar que tal vício, de cunho formal, no que diz respeito ao processo

legislativo, importa em ilegalidade (pois ofende a Lei Orgânica Municipal) e de inconstitucionalidade, em última instância, o que invalida o ato normativo em exame, de forma impassível de sanatória.

Com relação ao ato fixatório do Prefeito e do Vice-Prefeito, impende informar que deve ser anterior a 04/10/2008. E, ainda, que a Lei Orgânica do Município não fixa limite para tal ato.

Destarte, considerando que o referido ato foi promulgado em 30/10/2008, infere-se o atendimento ao critério da anterioridade." *(Grifos ausentes no original.)'*

Não há dúvida de que está correta a orientação do Corpo Instrutivo quanto à ilegalidade da fixação dos subsídios dos Vereadores em questão, de vez que a própria Lei Orgânica Municipal estabelece o encerramento da primeira sessão legislativa ordinária com o limite para essa fixação, equivalendo à data de 30 de junho, nos termos do artigo 43, também da Lei Orgânica Municipal, verbis :

'Art. 43 - A Câmara Municipal reunir-se-á, anualmente, de 15 de fevereiro a 30 de junho e de 1º de agosto a 15 de dezembro.'

Contudo, no que tange à fixação dos subsídios do Prefeito e do Vice-Prefeito, há evidente erro material na instrução que, como acima se transcreveu afirma que o ato de fixação atendeu ao princípio da anterioridade, quando, na verdade, a data limite seria, como é, 04/10/08, e o ato fixatório foi promulgado em 30/10/08 – mais de 20 dias após expirado o prazo em questão.

Verifica-se que não se trata de mero equívoco de datas, uma vez que a cópia da Lei Municipal fixadora encontra-se a fl.5, confirmada assim a sua promulgação em 30 de outubro de 2008, quando já findo o prazo legal.

Por outro lado, a questão da aplicabilidade do princípio da anterioridade à fixação dos subsídios do Chefe do Poder Executivo não é pacífica. Já adotei entendimento no sentido de que tal exigência não é imposta pela Constituição de 1988, sendo, portanto, incabível a verificação de tal aspecto quando do exame dos atos fixatórios do Chefe do Poder Executivo Municipal. Refiro-me ao voto que proferi no exame do processo nº.280.159-7/04, na sessão de 30/10/2008, relativo à fixação para a legislatura de 2005/2008 da remuneração dos Agentes Políticos do Município de Nilópolis, atualmente aguardando o resultado de diligência externa.

Lembro inclusive que meu entendimento na ocasião, estava de acordo com o

Corpo Instrutivo e com o d. Ministério Público Especial, razão pela qual passo a transcrever o texto da instrução, à época elaborada pela SUP, naqueles autos:

'O jurisdicionado apresenta, de modo sintético, como razões de recurso os argumentos abaixo elencados, os quais passaremos a analisar de per si:

A Constituição da República não determinou expressamente observância ao princípio da anterioridade na fixação dos subsídios dos agentes políticos do Poder Executivo;

A justificativa recorrente para a aplicação da anterioridade na fixação da remuneração dos agentes políticos é a de que, se tal não ocorresse, se estaria legislando em causa própria, concedendo-se incrementos de remuneração para si próprio, o que afetaria por rebote mais uma série de outros princípios (moralidade, impessoalidade, transparência, etc.), assim, deveria ser efetuada a fixação antes do término de um mandato, para vigência no seguinte;

O Executivo não possui competência para propor a fixação de seus vencimentos, sendo esta iniciativa privativa do Poder Legislativo, motivo pelo qual não se poderia atribuir aquele poder, nos atos de fixação de seus subsídios, a pecha de macular o princípio da moralidade;

O Excelentíssimo Ministro do STF, Sr. Marco Aurélio de Mello, manifestou-se expondo o seu entendimento que, no tocante aos parlamentares federais (deputados e senadores), a cláusula da anterioridade na fixação dos subsídios teria sido retirada da Constituição, bastando que ela derive de deliberação do Congresso, do colegiado maior do Legislativo;

Adoção, por Tribunal de Contas, de tratamento diverso à mesma questão em tese, inclusive com a prolação de decisões antagônicas.

FIXAÇÃO DOS SUBSÍDIOS DOS MEMBROS DO PODER EXECUTIVO E A APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE

Utiliza-se como leading case para a questão ora em exame o Recurso Extraordinário nº 62.594 interposto no Supremo Tribunal Federal, tendo aquela Corte conhecido do recurso e, no mérito, julgado improcedente pela ausência de requisitos processuais. Todavia, o Relator, Ministro Djaci Falcão, ao analisar a matéria assim se posicionou:

'(...) quando a lei fala em fixação de remuneração, em cada legislatura, para a subseqüente, necessariamente prevê que tal fixação se dê antes das eleições que

renovem o corpo legislativo. Isso decorre, necessariamente, da ratio essendi do preceito'.

Cumpre ressaltar que tal procedimento judicial originou-se de Ação Popular proposta contra ato da Câmara Municipal de Santos que fixou a sua própria remuneração após o resultado das eleições.

Do julgado acima apontado nasceram várias manifestações doutrinárias no sentido de ratificar o entendimento já destacado. Todavia, o contexto normativo desde àquela oportunidade em muito foi modificado, sobrevindo, inclusive, dois novos ordenamentos, sendo que o último foi iniciado com a Constituição de 1988. Mister se faz, deste modo, temperá-lo sob a luz dos novos acontecimentos.

O que mudou desde então foi, em primeiro lugar, o instrumento utilizado para a fixação do Poder Executivo que derivou do Decreto-Legislativo para a lei em sentido formal. Em segundo lugar, através das Emendas Constitucionais 19/98 e 25/00, o Constituinte Reformador manifestou-se sobre o tema, optando de forma tácita, nas duas oportunidades, pela não aplicação deste princípio às questões do Executivo.

A vista das alterações processadas pelo legislador, que inovou na EC 19/98 e ratificou a sua intenção na EC 25/00, não se deve mais conceder ultra-atividade ao entendimento esposado pelos Egrégios Tribunais de Contas dos Estados do Rio Grande do Sul e do Paraná, respectivamente, nas consultas formuladas pelos Legislativo de Bagé e de Mandaguaçu, pois o contexto histórico-jurídico no qual estavam inseridos, justificava, acertamente, a sua defesa, eis que, no intervalo de tempo existente entre a promulgação das emendas constitucionais em comento, seria de imaginar que tivesse ocorrido omissão não intencional do legislador, vez que rompia com paradigma há muito festejado no ordenamento pátrio.

No entanto, conceder-se hoje interpretação extensiva ao inciso VI do art. 29 da Magna Carta seria transmudar a vontade do Legislador, uma vez que ele, por duas vezes, manifestou-se sobre o tema silenciando-se sobre a aplicabilidade do mesmo ao Poder Executivo.

Não se cuida, no caso sub examen, de descuido do legislador, mas sim da figura do "silêncio eloqüente", através do qual se regula determinada matéria com a sua omissão intencional, tanto aqui, como na hipótese de falta de legitimidade ativa dos Prefeitos Municipais para a propositura de Ação Direta de Inconstitucionalidade, esta já reconhecida pelo Pretório Excelso.

Ademais não seria desnecessário relembrar que tanto agora, como no passado,

em momento algum, tiveram os Chefes do Executivo a iniciativa para a fixação de seus vencimentos, motivo pelo qual não poderia a eles ser estendido o argumento de afronta à Moralidade, como justificativa para a anterioridade.

Neste ponto assiste razão ao jurisdicionado, sendo por si só suficiente para modificar a decisão atacada.'

Desse modo, apesar do erro material já mencionado que se verifica na instrução formulada nos presentes autos, não vejo obstáculo no princípio da anterioridade para o REGISTRO da remuneração do Chefe do Poder Executivo Municipal, por entender não ser o mesmo aplicável em tais situações.

Isto posto, de acordo com o Corpo Instrutivo e com o douto Ministério Público Especial, apenas em suas conclusões,

VOTO

I. pela RECUSA DO REGISTRO da fixação dos subsídios dos Vereadores constante da Resolução n.º 554/2008, com as seguintes DETERMINAÇÕES :

I.1- Que para a próxima legislatura seja respeitado o Princípio Constitucional da Anterioridade, com a edição dos atos fixatórios antes das eleições municipais, com as restrições específicas constantes do inciso V do art. 35 da LOM de Armação de Búzios;

I.2- Que seja adotado, como parâmetro para efeito de pagamento dos subsídios dos Vereadores, o valor mensal praticado em dezembro de 2004, aprovado em Prestação das Contas de Ordenador de Despesas, exercício de 2004, onde será apurado o respeito aos limites constitucionais e infraconstitucionais, sendo permitida a revisão geral anual, nos estritos termos do art. 37, inciso X da Constituição Federal;

II - pelo REGISTRO da fixação do subsídio do Prefeito e do Vice-Prefeito constante da Lei Municipal n.º 687/2008;

III - pela CIÊNCIA à Inspetoria competente pela análise das Prestações de Contas dos Ordenadores de Despesas, de que presentemente se trata, bem como da presente decisão;

IV - pela EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO à Câmara Municipal de Armação de Búzios, e à Prefeitura Municipal de Armação de Búzios, dando ciência da decisão;

V - pelo posterior ARQUIVAMENTO do processo."

Na mesma assentada, requeri e obtive vista do processo.

É o Relatório.

Em relação à análise da observância ao Princípio da Anterioridade, tenho a tecer alguns comentários:

Quando da promulgação da Constituição Federal de 1988, a remuneração do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores seria fixada em uma legislatura para a subseqüente, conforme dispunha o inciso V do art. 29, cujo texto transcrevo a seguir:

> *"V - remuneração do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores fixada pela Câmara* ***Municipal em cada legislatura, para a subseqüente****, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 150, II, 153, III e 153, § 2º, I;"* (grifo meu)

Com o advento da E.C. nº 1/92, que alterou alguns critérios para a remuneração dos agentes políticos, não houve alteração quanto ao princípio da anterioridade. Entretanto, quando da promulgação da E.C nº 19/98, tal dispositivo foi subtraído do texto constitucional, passando os incisos V e VI do art. 29 a vigorar com o seguinte texto:

> *"V - subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III e 153, § 2º, I;*
>
> *VI - subsídio dos Vereadores fixado por lei de iniciativa da Câmara Municipal, na razão de, no máximo, 75% (setenta e cinco por cento) daquele estabelecido, em espécie, para os Deputados Estaduais, observado o que dispõem os arts. 39, § 4º, 57, § 7º, 150, II, 153, III e 153, § 2º, I;"*

Entretanto, a partir da E.C. nº 25/00, tal conceito voltou ao texto constitucional pela alteração do inciso VI, que passou a vigorar com a seguinte redação:

> *"VI - o subsídio dos Vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais,* ***em cada legislatura para a subsequente,*** *observado o que dispõe esta Constituição, observados os critérios estabelecidos na respectiva Lei Orgânica e os seguintes limites máximos:(...)" (grifo meu)*

No que diz respeito à remuneração do Prefeito Municipal, a Constituição Federal silencia quanto à sua fixação na legislatura anterior. Tal determinação consta apenas do art. 347 da Constituição Estadual:

> *"Art. 347 – O subsídio dos Vereadores, do Prefeito e do Vice-Prefeito será fixado*

pelas respectivas Câmaras Municipais ***em cada legislatura para a subseqüente,*** *observado o que dispõe a Constituição da República, os critérios estabelecidos na respectiva Lei Orgânica e os seguintes valores máximos:*
(...)" (grifo meu)

A literalidade do texto constitucional, tanto federal quanto estadual, indica que os subsídios devem ser fixados em uma legislatura para a subseqüente, mas não estabelece o prazo para fixação em relação à data das eleições municipais. Entretanto, conforme já amplamente abordado no Plenário, o Princípio da Anterioridade não deve ser analisado isoladamente, mas deve ser conjugado aos Princípios da Moralidade, da Legitimidade e da Impessoalidade.

Bem, adotando esta análise sistêmica, pode-se concluir que a fixação dos subsídios tanto do Prefeito e Vice-Prefeito quanto dos Vereadores deve ser feita antes das eleições, garantindo que tal ato esteja isento de interesses pessoais, sejam eles no sentido de beneficiar ou prejudicar qualquer membro de cargo eletivo. Esta análise não dá margens a conclusões muito diferentes, já que oferece o tratamento mais justo aos diretamente afetados por tal decisão legislativa.

Por ocasião do exame das fixações de remuneração dos agentes políticos para a legislatura compreendida entre 2005/2008, já havia exposto este entendimento, ressaltando, à época, que a aplicação de tal conceito demandaria orientar os Municípios, para que, na fixação dos subsídios para a próxima legislatura, observasse o novo entendimento do Tribunal, que se deu por meio dos Ofícios expedidos que materializaram a decisão proferida nos autos do Processo TCE nº 280.159-7/04, em Sessão de 23.03.06, dando ciência aos jurisdicionados dos termos a seguir, *verbis*:

> *"VII - Pela* ***EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO*** *a todos os Prefeitos e Presidentes de Câmara, DETERMINANDO-LHES que, a partir da ciência desta decisão, adotem providências, no âmbito interno de cada administração, no sentido de que a fixação do subsídio do Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores seja feita antes das eleições municipais."*

Mas a questão não se encerra aí, pois em alguns Municípios a própria Lei Orgânica estabelece que os subsídios devem ser fixados antes das eleições municipais, como no caso em exame em relação aos Vereadores.

Ultrapassada a análise do Princípio da Anterioridade, passo a comentar o presente caso, com base no entendimento que expus:

Considerando que, apesar de a fixação da remuneração dos Vereadores ter ocorrido posteriormente ao prazo máximo estabelecido na LOM, que foi, para a legislatura de

2009/2012, em 30.06.08, mas anteriormente às eleições, devo registrar que meu entendimento é no sentido de que tal impropriedade possa ser relevada, tendo em vista que a fixação se deu em 17.07.08, e as eleições municipais em 05.10.08, portanto, tal ato não beneficiou ou prejudicou quaisquer dos eleitos, posto que não se conhecia o resultado do pleito.

Por fim, no que se refere à fixação da remuneração do Prefeito e Vice-Prefeito, verifico que os autos ainda carecem de informação para receber decisão definitiva nesta fase processual, posto que não é possível precisar a data em que o projeto que resultou na Lei nº 687/08 foi levado à votação do Plenário da Câmara Municipal de Armação dos Búzios, tampouco o motivo que levou o Prefeito Municipal a sancionar o projeto em 30.10.08.

Ressalta-se, por oportuno que, caso a matéria tenha sido aprovada em caráter definitivo pela Câmara Municipal até 04.10.08, o Princípio da Anterioridade terá sido observado.

Face ao exposto e examinado, em desacordo com o Corpo Instrutivo, o Parecer do Ministério Público Especial junto a este Tribunal e com o Voto do Conselheiro-Relator,

VOTO:

I - Pelo REGISTRO da Resolução nº 554, de 17.07.08, que fixou os subsídios dos Vereadores da Câmara Municipal de Armação dos Búzios para a Legislatura 2009/2012, com RESSALVA e DETERMINAÇÃO:

RESSALVA

Quanto à fixação dos subsídios dos Vereadores posteriormente ao prazo estabelecido no artigo 35 da Lei Orgânica do Município de Armação dos Búzios.

DETERMINAÇÃO

Para que sejam adotadas providências no sentido de que os subsídios, para as próximas legislaturas, sejam fixados dentro do prazo estabelecido no artigo 35 da Lei Orgânica Municipal.

II - Por COMUNICAÇÃO ao atual Presidente da Câmara Municipal de Armação dos Búzios, na forma prevista no artigo 26 da Lei Complementar nº 63/90, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresente as informações a seguir elencadas, juntando documentação que julgar necessária:

- esclareça a data em que o projeto que resultou na Lei nº 687/08 foi levado à votação final naquele Legislativo, encaminhando cópia da ata da respectiva Sessão;

- comprove a data que o referido projeto de lei foi encaminhado à sanção do Chefe do Poder Executivo, remetendo cópia do respectivo Ofício e da atestação de recebimento;

- esclareça o motivo pelo qual a Lei nº 687/08 somente foi sancionada em 30.10.08, informando se foram observados os prazos e regras relativos ao processo legislativo, previstos na Lei Orgânica Municipal, apresentando justificativa em caso de eventual descumprimento.

III - Por COMUNICAÇÃO ao atual Prefeito do Município de Armação dos Búzios, na forma prevista no artigo 26 da Lei Complementar nº 63/90, para que tome ciência desta Decisão Plenária.

JONAS LOPES DE CARVALHO JUNIOR
Revisor

JULIO LAMBERTSON RABELLO

"Inexistindo o direito à incorporação, a verba não pode ser tributada pela contribuição previdenciária, a menos que o servidor manifeste expressamente seu desejo de que isso ocorra, pois nesse caso, no futuro, esses valores de contribuição irão aumentar o seu benefício, caso este seja calculado com base nas novas regras."

Conselheiro Julio Lambertson Rabello
Processo 231.958-2/06

APOSENTADORIA E FIXAÇÃO DE PROVENTOS

Versa o presente do ato concessório de aposentadoria por invalidez e respectiva fixação de proventos integrais em nome de ROZANA FERREIRA ASSI, no cargo de Médico, ato exarado a contar de 11.08.06.

Em Sessão de 13.09.07, o Plenário deste Tribunal, em voto por mim proferido, decidiu pela COMUNICAÇÃO ao órgão Jurisdicionado a fim de que, dentre outros esclarecimentos, apontasse quais parcelas da remuneração da servidora sofreram contribuição previdenciária e foram consideradas para o cálculo dos proventos, assim como providenciasse a ciência da mesma sobre os fatos apurados em seu processo de aposentadoria.

Seguindo a regular tramitação, a Instrução verificou o devido atendimento às exigências plenárias, tendo sido informado pela Administração Municipal quais parcelas constantes da remuneração da servidora foram base de contribuição. Sequencialmente, conclui por sugerir COMUNICAÇÃO à Administração do INPAS a fim de que adote as medidas necessárias em relação à fixação dos proventos da servidora, tendo em vista que podem fazer parte do cálculo as parcelas de cunho remuneratório e que tenham sofrido incidência de contribuição previdenciária.

O Ministério Público Especial, este representado pelo Procurador Vittorio Constantino Provenza, manifesta-se em igual sentido.

É o Relatório.

De fato, conforme informado, à fl. 43, as parcelas referentes ao adicional noturno, horas extras, insalubridade, abono Lei n.º 5856/02 e abono prod. Lei n.º 6262/05, constantes da remuneração da servidora foram base de incidência de contribuição previdenciária e não foram consideradas quando da fixação de seus proventos, tendo em vista que a Lei n.º 4.903/91, em seu artigo 24, parágrafo único, proibir expressamente a incorporação das horas extras e outras gratificações recebidas de forma eventual.

Assim, observa-se plenamente atendido o disposto no parágrafo 2º do artigo 40 da Constituição Federal, que estabelece que os proventos de aposentadoria não poderão exceder a remuneração do servidor no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria, mesmo tendo ocorrido a tributação indevida de contribuição previdenciária em parcelas constantes desta remuneração, *in verbis*:

> *"§ 2º - Os proventos de aposentadoria e as pensões, por ocasião de sua concessão,* ***não poderão exceder a remuneração do respectivo servidor, no cargo efetivo*** *em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão."*

Destarte, a partir de 16.12.1998, não mais se poderá adicionar, **no momento da inativação**, qualquer verba que não componha a remuneração do cargo efetivo em que se dará a aposentadoria, sob pena de ferir a regra constitucional transcrita linhas acima.

Conforme a doutrina e a jurisprudência abalizam, r**emuneração do cargo efetivo** é o valor constituído pelo vencimento e vantagens pecuniárias permanentes desse cargo, **estabelecidas em lei**, acrescidos dos adicionais de caráter individual e das vantagens pessoais permanentes, em harmonia também com o Art. 2º da Orientação Normativa MPS/SPS N.º 02, de 31.03.2009, *verbis*:

> *"IX - r**emuneração do cargo efetivo:** o valor constituído pelos vencimentos e pelas vantagens pecuniárias permanentes do respectivo cargo, **estabelecidas em lei de cada ente**, acrescido dos adicionais de caráter individual e das vantagens pessoais permanentes;"*

Proficiências transitórias, percebidas em razão do local de trabalho, bem como cargos comissionados e funções gratificadas não integrariam os proventos do servidor, conforme a Orientação Normativa acima citada - art. 43, *caput* e seu parágrafo primeiro:

> *"Art. 43. É vedada a inclusão nos benefícios de aposentadoria e pensão, para efeito de percepção destes, de parcelas remuneratórias pagas em decorrência de local de trabalho, de função de confiança, de cargo em comissão, de outras parcelas temporárias de remuneração, ou do abono de permanência de que trata o art. 86."*

> *"1º Compreende-se na vedação do caput a previsão de incorporação das parcelas temporárias diretamente nos benefícios ou na remuneração, apenas para efeito de concessão de benefícios, ainda que mediante regras específicas, independentemente de ter havido incidência de contribuição sobre tais parcelas."*

Diferentemente é o caso daqueles servidores que percebem as parcelas remuneratórias decorrentes de local de trabalho que não se caracterizam como temporárias, sendo inerentes ao cargo, **que deverão ser explicitadas, em lei,** como integrantes da remuneração do servidor no cargo efetivo e da base de cálculo de contribuição.

É bom ressaltar que não se trata de uma opinião isolada deste relator, pois estreita também com o § 3º do supramencionado art. 43, *verbis*:

> *"§ 3º As parcelas remuneratórias decorrentes de local de trabalho que não se caracterizarem como temporárias, sendo inerentes ao cargo, deverão ser explicitadas, em lei, como integrantes da remuneração do servidor no cargo efetivo e da base de cálculo de contribuição."*

Vê-se, outrossim, que a dicção constitucional ora em análise inviabiliza total e diametralmente a aposentadoria em cargo de provimento comissionado pelo regime previdenciário do servidor público, excluindo, via de consequência, qualquer possibilidade de calcular-se

proventos sobre remuneração de cargo comissionado, tão costumeiramente ocorrente na Administração Pública Federal. A Professora Di Pietro [1] assim se manifesta sobre a questão:

> *"Com a referência à remuneração do "cargo efetivo em que se der a aposentadoria", quis o legislador deixar claro que, se o servidor estiver, no momento da aposentadoria, exercendo cargo em comissão ou função de confiança, a aposentadoria ocorrerá com os proventos do cargo efetivo."*

Por isso, quaisquer parcelas de natureza precária, dissociadas do cargo efetivo, a exemplo dos adicionais de insalubridade, serviços extraordinários, cargos em comissão ou funções gratificadas, após 16.12.98, data de publicação da Emenda Constitucional n.º 20/98, não mais poderão ser incorporados aos proventos.

Como consequência, após 16.12.98, qualquer norma existente, seja ela constitucional ou infraconstitucional, que assegure ao servidor o direito de incorporar, quando da passagem para a inatividade, gratificações ou adicionais, encontram-se revogadas pela Emenda Constitucional n.º 20/98, porquanto tais verbas não são e nunca foram parcelas inerentes à remuneração de servidor titular de cargo efetivo.

Repiso: as parcelas remuneratórias pagas em decorrência de local de trabalho possuem um caráter condicional, o seu pagamento somente é garantido ao servidor, enquanto permanecer exercendo suas funções naquele local. Desta maneira, as vantagens que podem ser retiradas a qualquer momento da remuneração do servidor, não podem, a meu ver, adquirir caráter permanente, com a concessão da aposentadoria, por colidir com a regra estatuída pela Emenda Constitucional n.º 20/98.

Outrossim, a inteligência do § 2º do art. 40 da Constituição Federal importa na proibição de uma remuneração de servidores inativos em valor superior àquele que perceberia se em atividade estivesse. Nos âmbitos estaduais e municipais era natural encontrarmos leis que premiavam seus servidores com um plus remuneratório quando da inativação. Tal prática acabava por tornar-se um estímulo para as aposentadorias precoces, porquanto aquele que se aposentava passaria a receber valores maiores que os auferidos na atividade. Não podemos olvidar que este Tribunal já se pronunciou a respeito desta matéria, nos autos do Processo TCE n.º 110.509-1/05, cujo voto foi aprovado na Sessão Plenária de 06.07.06, acompanhando voto proferido pelo Conselheiro Jonas Lopes de Carvalho Junior, dos quais extraio o seguinte trecho, aplicável ao caso concreto com perfeição:

> *"Com efeito, entendo, s.m.j., que, na hipótese de um servidor se aposentar já sob a égide da Emenda Constitucional nº 20/98, mesmo na existência de lei prevendo a incorporação/integração de cargos em comissão ou funções gratificadas aos proventos quando da passagem à inatividade, ainda assim, será forçoso reconhecer que os preceitos destas leis restaram revogados por serem materialmente incompatíveis com a nova ordem constitucional em vigor."*

1- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 11ª ed. São Paulo: Atlas, 1999.

Assim, o parágrafo 2º do art. 40 da CF combate a edição de lei que preveja a incorporação de vantagens excedentes das próprias do cargo efetivo, quando da aposentadoria. Os proventos hão de abarcar, apenas, a remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der o aposentamento, colhendo tão-somente as vantagens percebidas em função da titularização desse cargo, salvo para aqueles que já tinham direito adquirido à incorporação de vantagens decorrentes do exercício de cargo ou função comissionados. O exercício de cargo em comissão, pelo servidor efetivo, pressupõe o pagamento de uma remuneração maior e, às vezes, as leis locais preveem a incorporação desse plus ainda na atividade, o que não gera problema, pois, nesse caso, a contribuição previdenciária incidirá permanentemente na remuneração do servidor. Entretanto, nem sempre as leis locais permitem ou autorizam essa incorporação e sobre ela até silenciam, donde se conclui que a incorporação não está permitida.

Sustenta-se, pois, que ao estabelecer o Texto Constitucional que os proventos não podem ter valor superior à remuneração do cargo efetivo (conceba-se, procedente do cargo efetivo) dissipou-se a possibilidade de outros valores ou vantagens integrarem a composição dos proventos, exceto aquelas gratificações próprias da retribuição ou inerentes ao exercício do cargo em que se deu a aposentadoria. Segundo tais dispositivos legais, está proibida pela Constituição Federal, com as disposições trazidas pela Emenda Constitucional n.º 20/98, a incorporação aos proventos, à guisa de estabilidade financeira ou incorporação ordinária institutos de certa similitude nos efeitos pecuniários, mas de teleologia e regime jurídico bastante distintos, outrora existentes no âmbito de nosso Estado e em muitos dos seus Municípios (bem assim em outros Estados e Municípios da Federação), de quaisquer vantagens que não tenham direta conexão derivativa do exercício do cargo efetivo, também compondo sua remuneração. Consequentemente, cabe a assertiva de que as leis que preveem essa espécie de benefício foram revogadas pela referida Emenda.

Logo, entendo que as incorporações que ocorram ainda em atividade, passam a compor a remuneração do servidor, constituindo direito pessoal, e, portanto, a inclusão das mesmas nos cálculos dos proventos não ferem as disposições contidas na Emenda Constitucional n.º 20/98, no entanto, não é compatível o mesmo raciocínio em relação às parcelas transitórias, que dependem da concessão da aposentadoria para serem incorporadas aos proventos.

Portanto, depreende-se que as parcelas de natureza precária, que estão atreladas ao desempenho do cargo ou às condições e locais onde tal cargo é exercido, a partir de 16.12.98, data da publicação da Emenda Constitucional n.º 20/98, somente poderão ser incorporadas na forma expressa por lei, e frise-se: em atividade. Dito por outras palavras, é necessário que a vantagem integre os proventos de aposentadoria, e não se subordine quando da passagem à inatividade para ser inclusa nos proventos de aposentadoria.

Sendo assim, ainda que tenha havido a contribuição previdenciária sobre as parcelas em questão, esta ocorreu de forma imprópria, pois inexiste permissivo legal para a incorporação das verbas em exame. Desta maneira, todos os valores cobrados indevidamente devem ser devolvidos aos interessados.

Mas, lembremos: o legislador não proibiu a incorporação de gratificações e demais parcelas financeiras de caráter permanente; tais integrações, nos proventos de aposentadoria, que

ocorram na atividade, são perfeitamente aceitáveis, desde que, incondicionalmente, haja lei que assim disponha. Pacífico que a Administração Pública rege-se pela legalidade estrita, isto é, é precípuo que haja normatização expressa para sua atuação, mormente no que diz respeito à criação e extensão de direitos. Saliento que esta questão já está pacificada no âmbito deste Tribunal, e funda-se em decisões do Pleno, citando, ilustrativamente, o voto por mim proferido no Processo TCE n.º 201.088-7/06, aprovado em Sessão de 05.07.07.

É de bom alvitre salientar que as verdadeiras gratificações distinguem-se por terem propósitos certos e selecionados e, em vista disso, são pagas tão-somente aos servidores que as preenchem, mencionando, exemplificativamente, a Gratificação por Atividade Perigosa recebida pelos policiais civis e agentes de segurança penitenciária, a Gratificação de Regime Especial de Trabalho Policial Militar (GRETPM), percebida pelos policiais militares, e a Gratificação de Controle Externo, auferida pelos servidores efetivos deste Tribunal. Estas, irrefutavelmente, só podem ser recebidas, e, consequentemente, incorporadas aos proventos, por estes específicos servidores.

Não podemos nos esquecer do "adicional por tempo de serviço" que é o acréscimo pecuniário que se edita peremptoriamente ao padrão do cargo em razão exclusiva do tempo de exercício estabelecido em lei para o auferimento da vantagem. É um adicional *ex facto temporis*, resultante de serviço já prestado ***pro labore facto***. Daí porque se incorpora automaticamente ao vencimento e o acompanha na disponibilidade e na aposentadoria. Em outras palavras, tal vantagem é irretirável do servidor precisamente porque representa uma contraprestação de serviço já feito. É uma vantagem pessoal, um direito adquirido para o futuro. Sua *conditio juris* é apenas e tão-somente o tempo de serviço já prestado, sem se exigir qualquer outro requisito da função ou do servidor.

Semelhantemente é o caso dos "adicionais de função" que são pagos em decorrência da natureza especial da função ou do regime especial de trabalho, como as vantagens de nível universitário (ou qualificação profissional) e o adicional de dedicação exclusiva. Em regra, também se incorporam aos vencimentos e aos proventos desde que, inapelavelmente, atenda às condições legais.

Todas essas supramencionadas são as chamadas "vantagens irretiráveis"[2] do servidor, isto é, são aquelas que já foram adquiridas pelo desempenho efetivo da função (*pro labore facto*) ou pelo transcurso do tempo de serviço (*ex facto temporis*); nunca, porém, as que dependem de um trabalho a ser feito (*pro labore faciendo*), ou de um serviço a ser prestado em determinadas condições (*ex facto officii*), ou em razão da anormalidade do serviço (proper laborem), ou, finalmente, em razão de condições individuais do servidor.

Desde que sob o regime estatutário o Estado não firma contrato com seus servidores, mas para eles estabelece unilateralmente regime de trabalho e de retribuição por via estatutária, lícito lhe é, a todo tempo, alterar esse regime jurídico e, assim, as condições de serviço e de pagamento, desde que o faça por lei, sem discriminações pessoais, visando às conveniências da

2 - MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo Brasileiro**. 33ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

Administração. Contudo, da alteração do regime jurídico não pode advir redução da remuneração, pois a garantia da irredutibilidade protege o montante dos ganhos.

Todavia, lembremos: não se pode autorizar a invocação de "direito adquirido" ou "irredutibilidade de vencimentos", em situações de inconstitucionalidade e de ilegalidade. Tais "princípios" não podem ser tidos como absolutos e universais, uma vez que quando se estiver diante de requisito essencial não há que se falar em convalidação, porque nesse caso o ato será nulo e ato nulo não pode convalescer pelo decurso do tempo - art. 169 c/c 185 Código Civil.

Deste modo, voltando ao caso concreto, conforme demonstrado, à fl. 13, somente as parcelas referentes ao vencimento-base, triênio e gratificação de Habilitação (art. 34, § 3º, da Lei n.º 5.169/95), por serem vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei, foram consideradas como remuneração do cargo efetivo da servidora.

Num outro diapasão, devo ressaltar que em virtude da contribuição previdenciária ser um tributo e que no crivo de uma taxa deve ser observado o princípio da não-confiscatoriedade, sob pena de enriquecimento sem causa dos Institutos de Previdência, deverá a servidora, se lhe aprouver, buscar, seja no âmbito administrativo ou jurídico, o ressarcimento das quantias tributadas sobre todas as parcelas que sofreram incidência previdenciária e não continham previsão para compor sua remuneração.

Não olvidando que tais parcelas foram tributadas de forma compulsória pela Administração Municipal, ou seja, não foi outorgada à servidora a possibilidade de optar pelo desconto previdenciário das alhures citadas gratificações.

Entretanto, haja vista a matéria ser delicada, tentarei lograr de forma sistemática a solução da mesma. Logo, objetivando a melhor explanação do ponto em discussão, produzo a seguir uma discussão mais aprofundada que pode elucidar os aspectos controversos envoltos na questão, representando auxílio à sua plena compreensão.

De certo, houve uma grande alteração em todo o quadro normativo, que determinou mudanças em conceitos jurídicos tais como "tempo de contribuição", bem como na própria metodologia de cálculo.

Insta destacar nesse momento que a Medida Provisória n.º 167/2004, posteriormente convertida na Lei federal n.° 10.887/2004, veio regulamentar as novas regras estabelecidas na Emenda Constitucional n.° 41 e pela Emenda Constitucional n.° 20/98.

A União Federal, conforme previsto no artigo 24 da Constituição Federal, tem a competência legislativa para editar normas gerais acerca de direito previdenciário, e, valendo-se desta prerrogativa, editou a norma citada no parágrafo anterior, criando um regramento para o cálculo dos benefícios previdenciários concedidos desde então.

Note-se que, desde então, os conceitos de salário-de-contribuição e salário-de-benefício,

já previstos no Regime Geral de Previdência Social, serão extremamente úteis também nos Regimes Próprios, pois, com a alteração de tempo de serviço para tempo de contribuição, e com o cálculo considerando a média dos salários sujeitos à contribuição, tais conceitos passam a fazer parte do âmbito do Regime Geral dos servidores.

A alteração do cálculo do beneficio do servidor após as emendas constitucionais mencionadas no parágrafo anterior, fez com que a incidência de contribuição previdenciária sobre certas verbas fosse considerada indevida, como no caso da tributação previdenciária sobre os montantes percebidos a título de cargo em comissão, a título do exercício de função gratificada e parcelas que tenham como fundamento o local de trabalho do servidor, sem mencionar a incidência sobre verbas de natureza indenizatória.

Hoje em dia é praticamente pacífico que tais verbas, como não irão se refletir nos proventos do aposentado, não poderão ser tributadas quando percebidas em atividade, mas tal entendimento foi construído recentemente após estudos decorrentes das reformas previdenciárias e após várias decisões judiciais neste sentido.

Ora, a idéia a partir da Emenda Constitucional n.° 41/2003 baseou-se no princípio já previsto constitucionalmente do custeio X beneficio, ou seja, o valor do beneficio tem estreita relação com as contribuições vertidas pelo servidor ao seu regime próprio ao longo da sua vida laborativa, aproximando-se o sistema atual do regime de capitalização, já existente nas fundações privadas.

Por outras palavras, a mudança da base de cálculo, que passa a considerar os valores sobre os quais incidiram as contribuições, tanto no serviço público quanto na atividade privada, torna o sistema mais justo socialmente. Sem renunciar o caráter de solidariedade, praticamente previne a ação de beneficiamento dos mais ricos em detrimento dos mais pobres.

Destarte, a Emenda Constitucional nº 41/03 determina que sejam consideradas as remunerações do servidor vertidas para o sistema próprio e, outrossim, as que serviram de base para as contribuições para o INSS, na hipótese do servidor ter desempenhado atividade como trabalhador em parte da sua vida laboral.

Não olvidando que este foi o critério validamente usado pelo Ministro de Estado da Previdência Social, à época, a fim de formalizar a Medida Provisória n.º 167, convertida posteriormente na citada Lei federal n.º 10.887/04. A reboque desta assertiva, o então Ministro Amir Lando não deixou latente o objetivo de aproximação entre os regimes próprios e geral, quando afirmou:

> *"7. Diante disso,* ***propomos a adoção, pelos regimes próprios, de regra similar àquela adotada pelo Regime Geral de Previdência Social,*** *ou seja, que, no cálculo, seja considerada a média das maiores remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor a todos os regimes de previdência a que esteve filiado, correspondente a 80% de todo o período contributivo. A exemplo do Regime Geral, deverá ser levado em conta o período decorrido desde a competência julho de 1994, quando houve*

maior estabilidade da moeda brasileira, o que minimizará a ocorrência de distorções, ou a competência do início da contribuição, se posterior àquela.

8. Atendendo à determinação do art. 40, § 17, da Constituição ***e visando a evitar tratamentos distintos entre os regimes****, é sugerido que as remunerações consideradas para o cálculo dos proventos tenham seus valores atualizados, mês a mês, de acordo com a variação integral do Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC. Cabe destacar que esta alteração do índice também está sendo proposta para os benefícios concedidos pelo Regime Geral de Previdência Social nesta mesma Medida Provisória,* ***o que também vai ao encontro do objetivo de maior aproximação entre os diferentes regimes de previdência social.****"*

Vê-se, nitidamente, que a intenção do legislador foi em extinguir o tratamento diferenciado dos regimes próprios e geral de previdência, com o principal objetivo de solver as graves distorções atuariais nos regimes próprios de previdência. **Confessadamente, *data venia*, cultivo interna divergência quanto à limitação contida no § 2º do art. 40 da CRFB**, pois estou convencido de que a imposição do limite da última remuneração às aposentadorias calculadas com base na média aritmética das remunerações pode resultar em glosa injusta do valor final encontrado, salientando que a utilização da última remuneração do servidor como limite ao montante da aposentadoria é importante em um sistema que baseia o cálculo dos proventos na última remuneração caso das aposentadorias fundamentadas no art. 6º da EC n.º 41/03 , porém é conflitante e desnecessária diante da adoção da nova fórmula de cálculo com base na média aritmética.

Num outro turno, o artigo 1°, X, da Lei federal n.° 9.717/1998, veio a ter a sua redação alterada pela Lei federal n.° 10.887/2004, passando a dispor da seguinte maneira:

"X- vedação de inclusão nos beneficios, para efeito de percepção destes, de parcelas remuneratórias pagas em decorrência de local de trabalho, de função de confiança ou de cargo em comissão, exceto quando tais parcelas integrarem a remuneração de contribuição do servidor que se aposentar com fundamento no art. 40 da Constituição Federal, respeitado, em qualquer hipótese, o limite previsto no § 2º do citado artigo;" (incluído pela Lei n.º 10.887, de 2004)

Como se vê, tal diploma legal, que dispõe sobre as regras gerais para os regimes de previdência dos servidores públicos, admite com indisputável limpidez que lei preveja o pagamento de benefícios aposentatórios que contemplem parcelas decorrentes do exercício de função de confiança, cargo em comissão ou de local de trabalho, desde que tais parcelas tenham integrado a remuneração de contribuição do servidor que se aposentar com fundamento no art. 40 da Constituição, respeitado, em qualquer hipótese, o limite previsto no § 2º.

O contrário também é verdadeiro: se não houver possibilidade legal de consideração dessas parcelas no cômputo do valor dos proventos e pensões, não comporão a base de cálculo para as contribuições previdenciárias. Seria inelutável hipótese de pagamento sem causa.

Portanto, constato que a Lei federal n.° 9.717/1998 não veda a inserção da verba tratada nesses autos na base de cálculo dos futuros proventos do servidor, mas sim condiciona essa inserção ao pagamento da contribuição previdenciária, durante a sua vida laborativa, sobre esse valor.

Dessa forma, se o servidor, quando ocupa o cargo em comissão ou a função gratificada, por exemplo, opta por recolher a previdência social sobre esses valores, o seu salário-de-contribuição desses meses será acrescido desse valor, e, quando do cálculo do salário-de-benefício de seus proventos, o valor de sua renda mensal inicial será computado levando-se em consideração esses montantes. Essa sistemática faz perder o sentido a discussão de incorporação ou não de uma verba, pois, sendo os proventos calculados pela média aritmética das maiores contribuições do servidor ao longo de sua vida, o seu beneficio não terá como baliza uma determinada rubrica constante de seus contracheques, mas sim o valor de seus descontos previdenciários ao longo da vida.

Corroborando com meu raciocínio, na Exposição de Motivos n.º 08 o então Ministro de Estado da Previdência Social, já mencionado, a fim de estabelecer normas para aplicação de diversas disposições da Emenda Constitucional nº 41/03, assim se pronunciou:

> *"13. Estamos também propondo a alteração da Lei no 9.717, de 27 de novembro de 1998, primeiramente alterando o art. 2º, para estabelecer parâmetros compatíveis com a atual situação dos regimes próprios, principalmente considerando a predominância destes no sistema de repartição simples. Propomos, ainda, a alteração do inciso X do art. 1º, para permitir a inclusão, para efeito de cálculo dos benefícios, de parcelas remuneratórias pagas em decorrência de função de confiança ou de cargo em comissão. Pela nova regra de cálculo da aposentadoria, que utiliza a média dos salários de contribuição, não mais se justifica a vedação de incorporação de valores percebidos pelo servidor, que possa elevar sua média, com o conseqüente aumento do valor do benefício."*

Outrora, quando o servidor se aposentava, seus benefícios, proporcional ou integral, eram sempre com base no montante da remuneração de seu último cargo, o que trazia sérias irregularidades atuarias. Exemplificativamente, imaginemos a seguinte situação: um servidor que tivesse ocupado um cargo público com remuneração aproximada do piso salarial dos servidores do Estado do Rio de Janeiro por 30 (trinta) anos e, no fim de sua carreira, nos últimos 05 (cinco) anos tenha ocupado um cargo efetivo com remuneração próxima ao teto salarial. Sua aposentadoria seria calculada levando em consideração o último valor, sendo que ele somente contribuiu com base na última remuneração por 05 (cinco) anos. Tal fato, que de maneira alguma era singular no serviço público, levava a uma injustiça no sistema, conduzindo à chamada solidariedade invertida [3].

3 - O termo "solidariedade invertida" é utilizado pelo jurista Marcelo Leonardo Tavares no livro Previdência e Assistência Social - Legitimação e Fundamentação Constitucional Brasileira. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2003. Uma análise numérica demonstra o fenômeno. No ano 2000, os gastos com aposentados e pensionistas da previdência do serviço público federal e estadual atingiram R$ 48,3 bilhões para a manutenção de 4,7 milhões de servidores, enquanto no Regime Geral e na assistência social mantidas pelo INSS as despesas alcançaram R$ 5,21 bilhões para a cobertura de 20,3 milhões de pessoas. Dados da página do Ministério da Previdência Social.

Haja vista que as contribuições não foram suficientes para garantir o benefício da aposentadoria naquele padrão, o fundo era sobrecarregado por solidariedade para assegurar o benefício da aposentadoria, conduzindo a que as contribuições pagas por outros servidores fossem usadas para a manutenção dessa aposentadoria. E vou mais além: tendo em vista que tão-somente as contribuições do grupo não eram toleráveis, o Estado acabava se responsabilizando pela cobertura do déficit, a partir de ingressos públicos outros, mormente fruto de arrecadação tributária, que deixava de ser utilizada para outros fins tais como o atendimento à saúde e habitação.

Mas essa sistemática aplica-se aos servidores que tiverem ou que optarem no futuro por ter os seus benefícios calculados com base na nova sistemática trazida pela Emenda Constitucional n.° 41/2003, que almejam aumentar o seu desconto previdenciário para ter salários-de-contribuição maiores, que influenciarão, ao final de sua vida laborativa, o cálculo de seu salário-de-benefício e sua renda mensal inicial de seu futuro benefício de aposentadoria.

Porém, repiso: o valor obtido nesta operação (média) não poderá ser superior à remuneração obtida no último cargo ocupado pelo servidor em atividade, em obediência ao limite previsto no § 2º do art. 40 da CRFB, ou seja, tal dispositivo legal estabelece que os proventos de aposentadoria não poderão exceder a remuneração do servidor no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria, conforme já fartamente exposto neste relatório.

Assim, conforme explicitamente indicado no art. 1º, § 5º, da Lei federal n.º 10.887/04, se a média das contribuições for maior que a última remuneração em atividade prevalece o valor dessa última na fixação dos proventos. Ao revés, se a média for inferior a última remuneração em atividade prevalecerá o valor da primeira na fixação de proventos. Tal medida justifica-se pela busca do equilíbrio financeiro e atuarial, assim como da sustentabilidade do sistema previdenciário dos entes federativos, fidedigno escopo das Reformas da Previdência.

Portanto, o Estado do Rio de Janeiro, assim como os demais entes federativos, deveriam editar um documento em que o servidor manifestasse seu desejo de estender a tributação referente à contribuição previdenciária sobre esse valor, pois a tributação somente poderia incidir em caso de opção do servidor, sendo vedado a incidência impositiva no caso do servidor silenciar a esse respeito.

Não se olvide que a jurisprudência guarda uniformidade nesse sentido, isto é, o Superior Tribunal de Justiça já decidiu [4] inspirado em julgados do Supremo Tribunal Federal que a incidência de contribuição previdenciária sobre parcelas remuneratórias que não integrem à remuneração do cargo efetivo do servidor, à mingua de dispositivo legal que defina como base de cálculo, constitui violação aos princípios da legalidade, da vedação de confisco e da capacidade econômica (contributiva), insculpidos nos incisos I e IV do art. 150 e § 1º do art. 145 da Constituição Federal, bem como o princípio da proporcionalidade entre o valor da remuneração-de-contribuição e o que se reverte em benefícios, posto que, na aposentadoria, o servidor receberá tão-somente a totalidade da remuneração do cargo efetivo e não o *quantum* proporcional àquele sobre o qual contribuiu.

4 - RMS 21.559/DF - Distrito Federal. Relator: Ministro Luiz Fux. Julgamento em 02.10.2008.

Forço concluir, então, que em qualquer caso, os servidores deveriam manifestar o seu assentimento quanto ao desconto, sendo irregular qualquer incidência tributária caso não haja a manifestação positiva do servidor nesse sentido, inexistindo o entendimento de que o silêncio valeria como uma opção pelo desconto nesse caso, a não ser que a verba fosse incorporável.

Inexistindo o direito à incorporação, a verba não pode ser tributada pela contribuição previdenciária, a menos que o servidor manifeste expressamente seu desejo de que isso ocorra, pois nesse caso, no futuro, esses valores de contribuição irão aumentar o seu benefício, caso este seja calculado com base nas novas regras.

A Constituição Federal, em seu art. 24, estabelece que a União Federal tem competência para editar normas gerais sobre direito previdenciário, e as Leis federais n.° 9.717/98 e n.° 10.887/2004 são consideradas regras gerais, e, em virtude disso, são de aplicação cogente e inafastável a todos os entes federativos.

Insta destacar que a Lei n.° 10.887/2004, em seu artigo 4°, trazia essa previsão da opção pelo desconto somente em relação aos servidores federais, sendo um dispositivo constante desta lei que não possuía caráter nacional, e, sendo assim, a opção nos estados-membros somente poderia ser feita quando houvesse legislação apta a ensejá-la.

E assim o fez o nosso Estado com a promulgação da Lei estadual n.º 5.260, de 11.06.2008, onde foi disponibilizada aos servidores do Estado do Rio de Janeiro a opção pelo desconto nessas verbas que, em princípio, seriam isentas.

Diante de todo exposto, entendo que os Municípios do Estado do Rio de Janeiro devam enveredar pelo mesmo caminho, isto é, deflagrando o processo legislativo a fim de possibilitar aos seus servidores a opção pelo desconto previdenciário sobre parcelas que poderão compor a sua média, entretanto, não poderão integrar a remuneração do cargo efetivo do servidor.

Conclusivamente, cientificarei, desde já, a todos os Prefeitos fluminenses acerca da necessidade de se provocar o processo legislativo com o fito de possibilitar aos seus servidores a opção pelo desconto previdenciário sobre as parcelas que poderão compor a sua média, porém, não poderão integrar a remuneração do cargo efetivo do servidor, citando, exemplificativamente, parcelas referentes a cargos em comissão, a título do exercício de funções gratificadas ou que tenham como fundamento o local de trabalho do servidor.

Tal medida justifica-se a fim de se evitar que os servidores municipais sejam surpreendidos negativamente no momento de suas inativações. Em outras palavras, inexistindo o direito à incorporação, a verba não pode ser tributada pela contribuição previdenciária, a menos que o servidor manifeste expressamente seu desejo de que isso ocorra, pois nesse caso, no futuro, esses valores de contribuição irão aumentar a sua média, caso este seja calculado com base nas novas regras, contudo, seus proventos estarão limitados pelo supracitado § 2º do art. 40 da CF.

Ressalto que a título de orientação prática para os senhores Prefeitos, recomendo usarem como paradigma a Lei federal n.º 10.887/2004, que dispõe sobre a aplicação de disposições da Emenda Constitucional nº 41, de 31 de dezembro de 2003.

Por derradeiro, deixo claro que neste voto restringi-me a esclarecer o porquê do servidor não poder incorporar aos seus proventos de aposentadoria parcelas de cunho transitório, atendo-me ao caso concreto posto sob exame. Digo isto porque, embora a solução dada seja fundamentada em normas e princípios legais e na interpretação de ambos, não estou delineando aqui um ensaio abstrato, uma obra doutrinária sobre os efeitos e aplicabilidade do § 2º do art. 40 da CF e suas normas regulamentadoras. Não busco criar um novo parâmetro interpretativo, mas apenas dar solução a este e outros casos que nos deparamos diariamente aqui nesta Corte de Contas, esclarecendo, também, a todos os servidores municipais quais parcelas podem efetivamente compor os seus proventos de aposentadoria.

Assim, ante todo o até aqui exposto e o que dos autos consta, posiciono-me em desacordo com a sugestão do Corpo Instrutivo e com o parecer do Ministério Público Especial.

VOTO:

I. - Pelo REGISTRO dos atos em exame.

II. - Pela COMUNICAÇÃO ao Presidente do Instituto de Previdência e Assistência Social dos Servidores Públicos Municipais de Petrópolis para que cientifique à servidora do inteiro teor desta decisão, em especial, da possibilidade de buscar, se assim desejar, seja no âmbito administrativo ou jurídico, o ressarcimento das quantias tributadas sobre todas as parcelas que sofreram incidência previdenciária e não continham previsão de compor sua remuneração.

III. - Pela EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO a todos os Prefeitos fluminenses, RECOMENDANDO-LHES que adotem providências no sentido de deflagrarem o processo legislativo com o intuito de possibilitar aos seus servidores a opção pelo desconto previdenciário sobre as parcelas que poderão compor a sua média, porém, não poderão integrar a remuneração do cargo efetivo do servidor, citando, exemplificativamente, parcelas referentes a cargos em comissão, a título do exercício de funções gratificadas ou que tenham como fundamento o local de trabalho do servidor.

IV. - Por DETERMINAÇÃO à Secretaria Geral das Sessões (SSE) para que, ao efetuar a expedição dos ofícios, faça juntar àqueles, cópia do inteiro teor deste voto.

JULIO L. RABELLO
Relator