



Sobre Gestão e Políticas Públicas

Coordenação: Cynthia Rúbia Braga Gontijo

Organizadores: Bruno Otávio Arantes

Luciana Gelape dos Santos

Patrícia Rosânia de Sá Moura

Universidade do Estado de Minas Gerais
Campus Belo Horizonte
Faculdade de Políticas Públicas "Tancredo Neves"
Eduemg - Barbacena 2016

Papel - Couché Fosco 90g
Acabamento - Simples
Número de Páginas - 272
Não Comercializado
Tiragem - 1000 exemplares

Capa/Projeto gráfico/Diagramação:
Felipe Miquéias Vilaça

Revisão Português:
Vanda Rosignoli

Colaboradora:
Jaqueline de Sousa Santos

S677 Sobre gestão e políticas públicas / coordenação: Cynthia Rúbia Braga Gontijo; organizadores: Bruno Otávio Arantes, Luciana Gelape dos Santos, Patrícia Rosânia de Sá Moura. – Barbacena: EdUEMG, 2016.

272 p.

Inclui bibliografia.

ISBN: 978-85-62578-66-3

1. Administração pública. 2. Política pública. I. Gontijo, Cynthia Rúbia Braga. II. Arantes, Bruno Otávio. III. Santos, Luciana Gelape dos. IV. Moura, Patrícia Rosânia de Sá. V. Universidade do Estado de Minas Gerais. VI. Título.

CDU: 35

Universidade do Estado de Minas Gerais

Reitor

Prof. Dijon Moraes Júnior

Vice-Reitor

Prof. José Eustáquio de Brito

Chefe de Gabinete

Prof. Eduardo Santa Cecília

Pró-Reitora de Ensino

Profa. Cristiane Silva França

Pró-Reitora de Extensão

Profa. Giselle Hissa Safar

Pró-Reitora de Pesquisa e Pós-Graduação

Profa. Terezinha Abreu Gontijo

Pró-Reitor de Planejamento, Gestão e Finanças

Prof. Adailton Vieira Pereira

Faculdade de Políticas Públicas "Tancredo Neves"/CBH/UEMG

Diretora

Carmem Lúcia Freitas de Castro

Vice-Diretora

Cynthia Rúbia Braga Gontijo

Editora da Universidade do Estado de Minas Gerais

Coordenação: Daniele Alves Ribeiro

A memória guardará o que valer a pena. A memória sabe de mim mais que eu; e ela não perde o que merece ser salvo.

(Eduardo Galeano)

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO _____ 9

PREFÁCIO _____ 17

O IMPEACHMENT NO CONSTITUCIONALISMO BRASILEIRO

Carlos Mário da Silva Velloso _____ 21

DEMOCRACIAS E REPRESENTAÇÃO: fundamentos para governos

Cynthia Rúbia Braga Gontijo _____ 61

A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SOB O PRISMA DA ÉTICA E PRINCÍPIOS: acepções sobre o Estado Democrático de Direito brasileiro

Marcella Rocha dos Reis _____ 79

OS TERMOS DE PARCERIA COM ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL DE INTERESSE PÚBLICO EM MINAS GERAIS E O NOVO MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL

Priscila Guerra Duarte _____ 101

PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – Onde está o público desta relação?

Antônio Pereira de Araújo Filho, Bárbara Maria Moreira
Pimentel, Daniela Libânio Solli, Fabiana de Oliveira Silva,

Gabriela Leisa de Brito e Jordana da Costa Bastos Cirila _____ 121

UM BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO: uma proposta de política pública de financiamento do desenvolvimento José Alex Rego Soares _____	137
AVALIAÇÃO DO GRAU DE MATURIDADE EM GESTÃO DO CONHECIMENTO NA PROEX/UEMG Rômulo de Barros Teixeira _____	167
INCENTIVO E QUALIFICAÇÃO DO SERVIDOR PÚBLICO: reflexos na eficiência da administração pública José Carlos de Souza Finóchio e Luciana Gelape dos Santos _____	185
POR UMA POLÍTICA DE CONTINUIDADE: análise da implementação do Centro de Referência em Direitos Humanos Pauline Reichstul Elias Gibran de Valadares Cunha _____	213
PERFIL DOS ALUNOS DA EDUCAÇÃO TECNOLÓGICA: os discentes da FaPP/CBH/UEMG Bruno Otávio Arantes, Renato Francisco dos Reis, Thiago de Assis Silva, Hélio Navarro Queiroz Filho, Geraldo Eugênio da Costa e Rafael Cesar Lima Moreira _____	235
MINICURRÍCULO DOS ORGANIZADORES _____	261

APRESENTAÇÃO

Ao ser convidada para apresentar este trabalho, vi-me compelida a enveredar por inúmeros e diferentes caminhos. Afinal, é uma década com centenas de histórias, de vitórias, de lutas e conquistas. Nesse curto espaço de tempo, a FaPP teve o privilégio de conviver, diplomar e certificar 522 alunos nos cursos de graduação; 430 nos cursos de pós-graduação, graças aos esforços e incessante trabalho de reduzido número de professores e servidores, que fizeram e fazem a história desta unidade.

Todos esses protagonistas plantaram e ajudaram a construir o que somos hoje. Portanto, não poderia deixar de citá-los, pois, de forma indireta, também são autores deste livro, que se intitula *Sobre Gestão e Políticas Públicas*.

A FaPP vem se edificando nesta área do conhecimento e se destaca, também, dentre as suas ações, seja de ensino, seja de pesquisa ou de extensão, pela qualidade e quantidade de publicações científicas, que envolvem os mais diversos parceiros, autores e coautores, além de colaboradores e outras instituições acadêmicas. Assim, projetada, de forma assertiva, a produção dos conhecimentos que são gerados dentro de seus muros, enquanto busca, para além deles, aprender outros diversos para que, a esses somados, nos levem sempre a um degrau adiante.

Hoje, o acervo da FaPP conta ainda com o periódico *Perspectivas em Políticas Públicas*, em seu 17º número, qualificado na CAPES, além de sete outras publicações que versam sobre a temática das políticas públicas em diferentes visões e dimensões.

Para esta publicação comemorativa de seus 10 anos, foi realizado um concurso para a seleção dos trabalhos sobre a temática Gestão e Políticas Públicas, por meio de edital aberto a toda a Comunidade Acadêmica/

FaPP/CBH/UEMG (estudantes e egressos de cursos de graduação e de pós-graduação, docentes e servidores técnico-administrativos).

Os artigos foram elaborados com base nos resultados de pesquisas, revisão bibliográfica, projetos de extensão, ensaios, trabalhos interdisciplinares e trabalhos de conclusão de curso e abordam uma das seguintes categorias: o debate sobre gestão e políticas públicas; conhecimentos e práticas relativos à gestão de políticas públicas no contexto contemporâneo; o registro histórico de ações no campo da gestão e das políticas públicas; os desafios na implementação das políticas públicas; percepções da sociedade sobre os diversos conceitos de políticas públicas; gestor e a efetividade na implementação de políticas públicas; as causas e consequências dos erros na implementação da gestão de políticas públicas e a aplicação de recursos públicos nas políticas públicas.

Para a avaliação dos trabalhos, foi constituída uma comissão composta por professores da FaPP, que, entre outros quesitos, consideraram a consonância com as categorias propostas e a originalidade e a pertinência do conteúdo. Nesse contexto, a coletânea conta com a participação de 18 membros da comunidade acadêmica, entre docentes e discentes como autores e coautores.

Visando complementar a obra, iniciá-la e como convidado especial, o **Ministro Carlos Mário da Silva Velloso** nos honrou com sua participação, assinando um capítulo que intitulou *O IMPEACHMENT NO CONSTITUCIONALISMO BRASILEIRO*. Neste estudo, o professor faz uma revisão histórica e bibliográfica do tema, com uma abordagem completa, robusta e irretocável, possibilitando o pleno entendimento desse instituto jurídico, que se coloca como tema central no cenário contemporâneo brasileiro.

A seguir, o trabalho selecionado *Democracias e representação*:

fundamentos para governos, de autoria da Profa. Cynthia Rúbia Braga Gontijo, discute como a modernidade inaugura modos específicos de se (con)viver e, os contextos específicos em que as democracias são gestadas. Ressalta que há uma longa história, uma larga produção construída, que influenciou e continua influenciando processos e procedimentos democráticos na atualidade. Aborda também os fundamentos teóricos de constructos democráticos, recorrendo a autores como Hobbes, Locke, Rousseau, Marx, Bobbio, entre outros, tendo como ênfase a questão da representação aí subjacente.

O capítulo intitulado *A administração pública sob o prisma da ética e princípios: acepções sobre o estado democrático de direito brasileiro*, da aluna Marcella Rocha dos Reis, discorre brevemente acerca da formação do Estado e da Sociedade, dos princípios inseridos na Administração Pública em concomitância aos valores éticos e morais presentes no nosso ordenamento jurídico. Também assinala o percurso da cidadania no contemporâneo Estado Democrático de Direito Brasileiro, por intermédio de instrumentos de participação popular e os desafios existentes para a sua efetivação. Analisa, ao final, a contribuição dos agentes públicos como condutores do desenvolvimento social bem como reflexão sobre a aparente distância entre o texto constitucional e a realidade que este projeta.

A seguir, a discente Priscila Guerra Duarte assina o capítulo *Os termos de parceria com Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público em MG e o novo marco regulatório das organizações da sociedade civil*. Este artigo apresenta uma breve análise do papel do terceiro setor na formulação, na execução, no monitoramento e na avaliação de políticas públicas e de como ocorreu a institucionalização do terceiro setor no Brasil como importante ator na execução compartilhada de políticas públicas. Aborda, também, o contexto de um ambiente de insegurança

jurídica e institucional proporcionado por lacunas nas leis e deficiências no processo de implementação das parcerias, que culminou no Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, entendido como uma agenda política nacional elaborada para regulamentar e promover o aperfeiçoamento da relação entre Estado e Organizações da Sociedade Civil. Nessa seara, discute-se de que maneira o Marco Regulatório e a Lei de Oscips de Minas Gerais se encontram e se distanciam, no intuito de desvendar potenciais características a serem melhor qualificadas na relação entre o Estado de Minas Gerais e as Organizações da Sociedade.

Antonio Pereira de Araujo Filho, Daniela Libânio Solli, Gabriela Leisa de Brito, Barbara Maria Moreira Pimentel, Fabiana de Oliveira Silva e Jordana da Costa Bastos Cirila, egressos de cursos da FaPP, elaboraram o artigo intitulado *Parcerias Público-Privadas: onde está o público nesta relação?*. O trabalho analisa o conceito de público dentro do processo de contratações de serviços pelo Estado junto a terceiros mediante Parcerias Público-Privadas, procedimento criado pela Lei nº 11.079, de 2004, e procura refletir sua motivação e os questionamentos sobre sua legalidade, mas busca, principalmente, entender a importância da participação da população tanto na escolha quanto no acompanhamento e avaliação dos serviços oferecidos pelo Estado por intermédio da contratação de terceiros.

Um Banco Interamericano de Desenvolvimento: uma proposta de política pública de financiamento do desenvolvimento, assinado por José Alex Rego Soares, analisa as condições históricas que concretizaram a criação do BID como resposta à integração regional e ao desenvolvimento da América Latina, ao mesmo tempo que observa as políticas de integração como políticas públicas para o financiamento do desenvolvimento. O autor apresenta a disputa que se trava com os EUA e sua estratégia de conduzir o BID para o setor privado, estrangulando as políticas públicas de financiamento em detrimento do setor privado.

Rômulo de Barros Teixeira, assina o capítulo *Avaliação do grau de maturidade em Gestão do Conhecimento na Proex/UEMG*. Considera, em seu trabalho, que a gestão do conhecimento assume importância crescente com o avanço das Tecnologias de Informação e, portanto, neste trabalho, procurou investigar o grau de maturidade deste instrumento na Pró-reitoria de Extensão (PROEx) da UEMG, utilizando um questionário estruturado para diagnosticar o grau de maturidade em gestão do conhecimento em um órgão público. O resultado da análise de dados leva à conclusão de que a PROEx, atualmente, apresenta um grau de maturidade ainda embrionário, segundo uma escala estabelecida com base na soma dos valores encontrados e divididos pelo total de participantes. A intenção desse trabalho é demonstrar a importância da Gestão do Conhecimento nos órgãos públicos, em especial, na Pró-reitoria de Extensão da UEMG.

O desenvolvimento histórico da Administração Pública sugere a evolução de um período patrimonialista ao qual se segue o modelo burocrático de gestão e, mais recentemente, a tendência de se implantar a administração gerencial como forma de atender satisfatoriamente às novas demandas econômicas e sociais do Estado. A inclusão do princípio da eficiência no texto constitucional reclama o direcionamento das ações governamentais na racionalização da máquina administrativa, de forma a prestar serviço público de qualidade, satisfazendo as expectativas do cidadão-usuário, cada vez mais consciente de seus direitos. Nesse aspecto, a necessidade de se investir no elemento humano da administração, responsável direto pela prestação dos serviços públicos, torna-se questão fundamental. Assim, identificar ações que estimulem o servidor público na busca pelo seu constante desenvolvimento técnico-profissional, tornando-o consciente de sua missão, voltada aos ideais da sociedade democrática, passa a ser um dos pilares da reforma administrativa, iniciada com a Emenda Constitucional nº 19/1998.

Motivação e qualificação do servidor público são temas a que o atual contexto da Administração Pública exige que se dê mais atenção, quando se quer dar cumprimento ao princípio da eficiência. Estas ideias são apresentadas no capítulo intitulado *Incentivo e qualificação do servidor público: reflexos na eficiência da Administração Pública*, que é de autoria de José Carlos de Souza e Luciana Gelape dos Santos.

Por uma política de continuidade: análise da implementação do Centro de Referência em Direitos Humanos Pauline Reichstul, de Elias Gibran de Valadares Cunha, propõe uma reflexão sobre os riscos de descontinuidade das políticas públicas. O autor apresenta um estudo de caso no Centro de Referência em Direitos Humanos Pauline Reichstul (CRDH/BH), instituição do terceiro setor voltada ao atendimento dos profissionais do sexo, da população em situação de rua, dos travestis e das pessoas sem moradia. A análise evidencia que a descontinuidade de políticas públicas voltadas aos extratos marginalizados da população constitui, por si, uma violência a essas camadas, porquanto lhes retira “o direito de ter direitos”.

O Perfil dos alunos da educação tecnológica: os discentes da FaPP/CBH/UEMG, é resultante da pesquisa sob a coordenação dos professores Bruno Otávio Arantes e Renato Francisco dos Reis, e dos alunos Thiago Assis Silva, Hélio Navarro Queiroz Filho; Geraldo Eugênio da Costa e Rafael Cesar Lima Moreira. Neste capítulo, busca-se traçar o perfil dos discentes ingressantes e egressos dos cursos tecnológicos da Faculdade de Políticas Públicas “Tancredo Neves” (FaPP/CBH/UEMG). Na busca por instrumentos que possam balizar as atividades acadêmicas e a adequação dos projetos pedagógicos, esta investigação pretende demonstrar quem são os alunos que ingressam na universidade e como tem sido sua inserção no mercado de trabalho, bem como a avaliação que os egressos fazem dos cursos. A amostra é composta por alunos recém-chegados à unidade, desde o ano de 2010, e por aqueles que

concluíram sua graduação até o ano de 2015. Como método, foram utilizados questionários estruturados, aplicados *in loco* (ingressantes) e por *World Wide Web* (egressos). Os resultados apontam um contingente de alunos ingressantes jovens e, em sua maioria, do sexo feminino, com renda inferior a três salários mínimos e oriundos de escolas públicas. Além disso, a avaliação dos cursos foi positiva, mas alertam sobre a necessidade de constantes adequações, tais como a realização de ações que busquem incentivar a aquisição de habilidade de comunicação oral e escrita e atividades extraclasse em maior frequência e mais diversificadas.

Desta forma, espera-se que este trabalho plural possa contribuir não só com o fortalecimento da gestão e das políticas públicas nos diferentes contextos em que se apresentam, mas também, principalmente, apresentar uma pequena mostra dos conhecimentos produzidos nesta primeira década de existência da Faculdade de Políticas Públicas “Tancredo Neves”.

Boa leitura a todos!

Carmem Lúcia Freitas de Castro

PREFÁCIO

Ao completar, neste ano de 2016, seus dez anos de existência, a Faculdade de Políticas Públicas – FaPP, da Universidade do Estado de Minas Gerais – UEMG, já pode ser considerada como um importante agente de formação e de qualificação profissional, bem como um rico espaço de reflexão sobre as questões de ordem pública e, também, por que não, sobre as de cunho não governamentais.

É mister reconhecer que, apesar de contabilizar apenas um decênio de existência, este período já foi suficiente para que a FaPP tenha nos demonstrado a que veio e, como um húmus fértil, aponta um promissor futuro que certamente está construindo.

Analisar e debater os fundamentos de gestão e de políticas públicas é uma prática comum nos maduros regimes democráticos. Não porque esses atos encerrem em si uma mera idealização de técnicas ou apontem entendimentos sempre convergentes, mas, em seu contrário, porque denotam exatamente a vigência de um estado permanente de multiplicidade ideológica, na qual os conceitos se confrontam ou se sobrepõem, se impõem ou se retraem, pois que representam, ao fim, a própria dinâmica social, ela igualmente oscilante, mutante e múltipla.

E se, porventura, faltava à nossa Universidade o foro adequado para a exposição dessas ideias, a sensibilidade da Faculdade de Políticas Públicas da UEMG ora nos proporciona ao lançar esta instigante obra intitulada *Sobre Gestão e Políticas Públicas*, a que tenho a satisfação de prefaciá-la.

O volume é composto por nove artigos previamente selecionados por meio de edital específico para este fim. Ele reúne professores, alunos e ex-alunos da FaPP que generosamente se debruçaram sobre o tema e voluntariamente se candidataram para a seleção final. A obra conta também com a inestimável contribuição do Ministro Professor Carlos Mário da Silva Velloso, ex-Presidente do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior Eleitoral, que, convidado, reúne suas percepções às dos demais articulistas, em resultado que contribui para a discussão de temas cada vez mais necessários à sociedade brasileira, como Ética, Democracia e Direitos Humanos.

Além das contribuições críticas e reflexivas acerca dessa temática, esta edição também evidencia uma prática de ensino interessada tanto no âmbito da formação de profissionais comprometidos com o trato digno à coisa pública, quanto na promoção do livre pensamento no âmbito acadêmico.

Esta obra se adiciona ao farto repositório de publicações temáticas que a FaPP tem nos brindado ao longo de seus exitosos dez anos de existência e, como nas edições anteriores, que este livro seja capaz de informar e de ser um registro do pensamento contemporâneo, além de instigar os leitores a compreender de forma crítica a realidade da gestão e das políticas públicas brasileiras.

Dijon Moraes Júnior, PhD.

Reitor - UEMG

CAPÍTULOS



O IMPEACHMENT NO CONSTITUCIONALISMO BRASILEIRO

.....
Carlos Mário da Silva Velloso*

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO: antecedentes: o *impeachment* na Inglaterra. 1.1 O *impeachment* nos Estados Unidos da América: natureza política do instituto. 1.2 Casos de *impeachment* nos Estados Unidos da América. 2 O IMPEACHMENT NO BRASIL: na Constituição Imperial de 1824. 2.1 Na República. 2.2 Natureza jurídica do *impeachment* no Brasil. 2.3 Pedro Lessa: natureza político-penal do *impeachment*. 3 O IMPEACHMENT NA CONSTITUIÇÃO DE 1988. 4 O IMPEACHMENT E A GARANTIA DO *DUE PROCESS OF LAW*. 5 IMPEDIMENTO E SUSPEIÇÃO DE SENADORES. 6 PERDA DO CARGO COM INABILITAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE FUNÇÃO PÚBLICA. 7 CONCLUSÃO.

1 INTRODUÇÃO: antecedentes: o *impeachment* na Inglaterra

Quando do julgamento, no Supremo Tribunal Federal, dos Mandados de Segurança 21.564-DF e 21.623-DF,¹ procurei fixar a origem do *impeachment*. Disse eu, então, que este, na Inglaterra,

* Ministro aposentado, ex-presidente do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior Eleitoral, professor emérito da Universidade de Brasília (UnB) e da PUC/MG, em cujas Faculdades de Direito foi professor titular de Direito Constitucional e Teoria Geral do Direito Público, é advogado.

1 MS 21.564-DF e MS 21.623-DF, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ de 27.08.1993 e 28.05.1993; disponível em: www.stf.jus.br/jurisprudência. *Impeachment*. STF, Brasília, DF: Imprensa Nacional, 1996.

.....
de onde é originário, representava uma acusação ao ministro do monarca. A acusação, no fundo, era ao monarca; todavia, porque este se colocava acima dos homens e das coisas, não poderia ser atingido pelo *impeachment*. A acusação restringia-se, portanto, ao ministro, que, julgada procedente, era ele destituído do cargo, podendo ser condenado à morte. A história revela que o *impeachment* inglês foi, não por poucas vezes, confundido com o *bill of attainder*.² O *bill of attainder*, registra Paulo Brossard, “era uma condenação decretada por lei, uma lei-sentença, odiosamente pessoal e retroativa, no juízo de Esmein.”³

Na Inglaterra, o *impeachment*, com características penais, foi aplicado a partir do Século XIII até fins do Século XVIII, anota Aliomar Baleeiro, que informa que os dois últimos processos foram o de Clive, em fins do Século XVIII, e o de Lord Melville, em 1805. A partir daí, o *impeachment* caiu em desuso na Inglaterra, em razão da fórmula mais simples da queda do gabinete, por ato espontâneo e por voto de censura.⁴

Um dos mais importantes casos de *impeachment* ocorrido na Grã-Bretanha foi o do Conde de Straford, ministro de Carlos I. Submetido ao *impeachment*, em 1640, foi recolhido à Torre de Londres. Temerosos, entretanto, do prestígio de Straford, que recebia ajuda direta de Carlos I, que compareceu à Câmara dos Lordes, pessoalmente, para defendê-lo, os Comuns recorreram ao *bill of attainder*, que foi votado pelos Lordes. Straford foi, então, executado em praça pública.⁵

Vale registrar: Igor Judge, magistrado britânico, que foi chefe do Judiciário inglês (2008-2013), citado por Sylvia Colombo,⁶ anotou que a Magna Carta de 1.215 tornou dogma a supremacia da lei, que a lei

2 BLACKSTONE W.. *Commentaries on the Laws of England*. v. I, p. 278.

3 BROSSARD, Paulo. *O Impeachment*. 2.ed.. São Paulo: Saraiva, 1992. p. 26.

4 BALEIRO, Aliomar. *A Catalepsia do Impeachment, em Estudos Jurídicos em Homenagem ao professor Oscar Tenório*. UERJ, 1977. p. 108.

5 BALEIRO, Aliomar. ob. e loc. citados.

6 COLOMBO, Sylvia. A gênese do império da lei – 800 anos da Magna Carta. **Folha de S. Paulo**, Caderno Ilustríssima. 14 jun.2015.

.....
está acima de tudo. *Supremacy of Law*, ninguém está acima da lei, nem mesmo o rei. Na Magna Carta está escrito, na Cláusula 61, que o “se o rei agisse de forma arbitrária e desrespeitasse o texto, um Conselho e 25 barões o notificaria e estaria autorizado a rebelar-se contra o monarca, podendo até mesmo assumir o controle do reino temporariamente.” Tem-se, pois, na Magna Carta de 1215, o primeiro antecedente do *impeachment*.

1.1 O *impeachment* nos Estados Unidos da América: natureza política do instituto

Os convencionais da Filadélfia introduziram o *impeachment* na ordem jurídica norte-americana. Inspiraram-se no modelo inglês, mas lhe deram contornos diferentes, emprestando-lhe feição política, na Seção IV do artigo II da Constituição: “O Presidente, o Vice-Presidente e todos os funcionários civis dos Estados Unidos poderão ser destituídos dos respectivos cargos sob acusação e condenação por traição, suborno ou outros crimes e delitos.”⁷ A Seção IV do artigo II está assim redigida:

Section 4. The President, Vice President and all civil officers of the United States, shall be removed from office on impeachment for, and conviction of, treason, bribery, or other high crimes and misdemeanors.⁸

Os americanos, emprestando feição política ao *impeachment*, conferiram ao Senado competência para o seu julgamento, certo que o Senado, quando se reunir para julgar o *impeachment* do presidente dos Estados Unidos, será presidido pelo presidente da Corte Suprema, devendo a decisão, em qualquer caso, ser tomada por dois terços dos senadores presentes (Constituição, artigo I, Seção III, item 6).

7 MIRANDA, Jorge. *Constituições de Diversos Países*. Lisboa: Imprensa Nacional, Casa da Moeda, 1975. p. 31.

8 Em *A Government by the People*, publicação promovida pela USIS.

.....
Alexander Hamilton, que foi um dos *pais fundadores*, em *O Federalista*, dá as razões por que os convencionais fizeram do Senado o Tribunal encarregado de julgar o *impeachment*:

Um tribunal bem constituído para os processos dos funcionários, é um objetivo não menos desejável que difícil de obter em um governo totalmente le-tivo. Sua jurisdição compreende aqueles delitos que procedem da conduta indevida dos homens públicos ou, em outras palavras, do abuso ou violação de um cargo público. Possuem uma natureza que pode corretamente denominar-se POLÍTICA, já que se relaciona, sobretudo, com danos causados de maneira imediata à sociedade. Por esta razão, sua perseguição raras vezes deixará de agitar as paixões de toda a comunidade, dividindo-a em partidos mais ou menos propícios ou adversos ao acusado. Em muitos casos ligar-se-á com as facções já existentes, e porá em jogo todas as suas animosidades, prejuízos, influência e interesse de um lado ou de outro; e nessas ocasiões se correrá sempre um grande perigo de que a decisão esteja determinada pela força comparativa dos partidos, em maior grau que pelas provas efetivas de inocência ou culpabilidade.

[...]

Segundo me parece, a convenção considerou o Senado como depositário mais idôneo desta importante missão. Os que melhor discernam a dificuldade intrínseca do problema serão os mais cautelosos em coordenar essa opinião, e os mais inclinados a conceder a devida importância aos argumentos que podemos supor, a produziram.⁹

Não custa repetir, os americanos emprestaram ao *impeachment* feição política, com a única finalidade de destituir o funcionário do seu cargo, mesmo porque, registra Rui Barbosa,

a jurisdição política dos corpos legislativos não tem, na América, o mesmo caráter que na Europa. Na Europa, a magistratura das Assembleias usa de todas as faculdades do direito criminal, nos casos submetidos a sua jurisdição: a destituição do fun-

9 HAMILTON, A.; MADISON; JAY. **O Federalista**. Tradução de Reggy Zacconi de Moraes. Rio: Ed. Nacional de Direito, 1959. n. 65. p. 262-263.

cionário jurisdicionado à sua alçada e sua interdição política são ali corolários da pena. Na América, a pena consiste unicamente nesses resultados. Ali a judicatura política tem por objeto “punir os culpados”; aqui, privá-los do poder.¹⁰

John Norton Pomeroy, que versou proficientemente o tema, no seu *An Introduction to the Constitutional Law of the United States*, invocado por Rui Barbosa, afirma que, a respeito do *impeachment*, o que os americanos transplantaram da Inglaterra foi apenas “a palavra e o processo, atribuindo-se-lhe, porém, objeto e fins muito diferentes”. Esclarece o constitucionalista americano, citado por Rui:

Toda vez que o Presidente, o Vice-Presidente, ou outro funcionário violou ciente e deliberadamente os termos expressos da Constituição, ou qualquer outra lei, que lhe cometa funções não discricionárias, ou, sendo a função discricionária, exerceu-a caprichosa, perversa, leviana, ou obcecadamente, impassível ante as consequências desastrosas desse proceder, cabe ao caso o julgamento político, pouco importando saber se o ato foi declarado felonía, ou crime, por lei do Congresso, ou encarado como tal no direito consuetudinário de Inglaterra. O funcionário é destarte responsabilizável, perante o Congresso, por muitas infrações do dever público, impossíveis de tratar como crimes comuns e definir na legislação como processáveis nas justiças ordinárias. Assiste ao Presidente, por exemplo, a faculdade do perdão, inacessível à fiscalização parlamentar. Válido é o indulto, outorgado, por ele, seja qual for o seu móvel, ou intento. Seria absolutamente impossível ao corpo legislativo definir hipóteses precisas, em que se haja de averbar como crime o exercício do poder de agraciar. Não se pode, todavia, contestar que o Presidente, ainda sem o interesse de um suborno, pode exercer essa função de tal modo, que destrua a eficácia da lei criminal, e descubra o propósito de subverter a justiça até os fundamentos. Por atos desse gênero o Presidente incorreria em caso de “impeachment”.¹¹

10 BARBOSA, Ruy. **Comentários à Constituição Federal Brasileira**. Coligidos e ordenados por Homero Pires. São Paulo: Saraiva, 1933. v. III. p. 432-433.

11 *Ap.* BARBOSA, Ruy. *ob. cit.* p. 428-429.

.....
A redução do *impeachment* aos casos de infração de lei criminal, ou infração sujeita a processo nos tribunais, “originou-se da analogia”, esclarece Rui, que, “na América do Norte, se pretendeu estabelecer entre as funções das duas Câmaras no Congresso americano e as funções das duas Casas no Parlamento inglês”. Todavia, essa assimilação não tem razão de ser; ela, a lição é de Pomeroy,

privaria o “*impeachment*” de sua eficácia compulsiva nas emergências mais graves. A importância do julgamento político está, não em seus efeitos sobre funcionários subordinados, mas no freio, a que submete o Presidente e Magistrados. Força é revesti-los de ampla autoridade discricionária; e dessa autoridade resulta o perigo receável. Mas, exatamente onde se verifica o perigo, e onde cumpriria criar abrigo certo contra ele, o Presidente e a magistratura estão além do alcance do Poder Legislativo. Não é lícito ao Congresso intervir, mediante leis penais, ou de outro modo qualquer, no exercício de arbítrios conferidos pela Constituição. Se, portanto, os delitos processáveis por “*impeachment*” fossem tão somente os acionáveis de conformidade com a lei positiva, o julgamento político tornar-se-ia frustrâneo, inútil, justamente contra aqueles funcionários e naqueles casos, em que mais necessário fosse como repressão contra a quebra de deveres oficiais.¹²

Essa doutrina, a de que o *impeachment*, no direito americano, tem caráter puramente político, pelo que não é necessária lei prévia que o autorize, é encontrada em Story:

O Congresso tem adotado, sem hesitar, a conclusão de que não se há mister lei prévia, para autorizar o “*impeachment*” por todo o mau procedimento oficial [...]. Examinando a história parlamentar dos “*impeachments*”, verificar-se-á que muitas infrações, difíceis de precisar em lei, e muitas de caráter meramente político, têm-se considerado incluídas na classe dos crimes e delitos suscetíveis desta reparação extraordinária”.¹³

12 Ap. BARBOSA, Ruy. ob. cit. p. 429-430.

13 STORY, J. **Commentaries on the Constitution of the United States.** §§ 799 e 800, *ap.* BARBOSA, Ruy. ob. cit. p. 430.

Todavia, se o fato que deu causa ao *impeachment* constitui, também, crime definido na lei penal, o acusado responderá criminalmente perante a jurisdição ordinária. É o que deflui do art. 1º, Seção IV, item 7, da Constituição americana, e foi registrado por Laboulaye, a dizer que a Convenção agiu bem, dando atenção à dupla natureza da matéria: à corporação política, o julgamento da questão no que ela tem de político; à jurisdição ordinária o julgamento do fato tipificado como crime.¹⁴ Por isso, Tocqueville¹⁵ anotou, dissertando a respeito do *impeachment* inglês e do *impeachment* americano, que este é muito mais uma medida administrativa do que um ato judiciário, motivo por que é menos temido do que na Europa.

Nessa linha, a lição de Paulo Brossard, a dizer que,

como dizem os autores que o têm estudado, na Inglaterra, o “impeachment” atinge a um tempo a autoridade e castiga o homem, enquanto, nos Estados Unidos, fere apenas a autoridade, despojando-a do cargo, e deixa imune o homem, sujeito, como qualquer, e quando for o caso, à ação da justiça. Em outras palavras, a diferença básica entre o “impeachment” inglês e o norte-americano está em que, na Grã-Bretanha, a Câmara dos Lordes julga a acusação dos Comuns com jurisdição plena, impondo livremente toda a sorte de penas, até a pena capital, ao passo que o Senado americano julga a acusação da Câmara com jurisdição limitada, não podendo impor outra sanção que a perda do cargo, com ou sem inabilitação para exercer outro, relegado o exame da criminalidade do fato, quando ele tiver tal caráter, à competência do Poder Judiciário.¹⁶

Não é outro, nos dias atuais, o entendimento. Laurence H. Tribe, professor da Harvard, dos mais acatados constitucionalistas americanos,

14 LABOULAYE, E.. *La Constitution des Etats Unis*. p. 397 e segs.

15 TOCQUEVILLE, Alexis de. *La Democratie en Amérique*. IV/178.

16 BROSSARD, Paulo, ob. cit. p. 21.

.....
escreve, invocando o deputado John Bingham, no julgamento do Presidente Johnson:

An impeachable high crime or misdemeanor is one in its nature or consequences subversive of some fundamental or essential principle of government of highly prejudicial to the public interest, and this may consist of a violation of the Constitution, of law, of an official oath, or of duty, by an act committed or omitted, or, without violating a positive law, by the abuse of discretionary powers from improper motives or for an improper purpose.¹⁷

(Em tradução livre: um crime (objeto de *impeachment*) é aquele que, em sua natureza ou consequências, se revele subversivo para algum princípio fundamental ou essencial de governo ou altamente prejudicial ao interesse público, o que pode consistir numa violação da Constituição, da lei, de um juramento oficial, ou de um dever, por ação ou omissão, ou, mesmo sem violar uma norma positiva, revelar abuso dos poderes discricionários por motivos ou para fins impróprios).

Acrescenta Tribe, após outras considerações, que “*The House Judiciary Committee’s proposal of the Nixon Impeachment Articles therefore appears to confirm the view of most commentators: A showing of criminality is neither necessary nor sufficient for the specification of an impeachable offense.*”¹⁸

(Em tradução livre: não é necessário provar *crime* no sentido penal: uma demonstração de criminalidade não é nem necessária nem suficiente para a especificação de uma ofensa que justifique o *impeachment*).

Em nota de rodapé, nota 21, p. 294, Tribe manda ler: R. Berger, *Impeachment*, 56-57 (1973); C. Black, *Impeachment: A Handbook*

17 TRIBE, Lawrence H.. *American Constitutional Law*. NY: The Foundation Press. 2. ed., 1988. p. 291.

18 TRIBE, Lawrence H.. *ob. cit.* p. 293-294.

33-35 (1974); C. Hughes, *The Supreme Court of the United States*, 19 (1928); Goldberg, *Question of Impeachment*, (1974); S. Boutwell, *The Constitution of the United States at the End of the First Century* (1895); Fenton, *The Scope of the Impeachment Power*, 65 NW U.L. Rev. 719 (1970). E recomenda, também, a leitura de Thompson & Pollit, *Impeachment of Federal Judges: An Historical Overview*, 49 N.C.L. Rev. 87, 106 (1970); C. Warren, *The Supreme Court in United States History*, 293 (1922); I. Brait, *Impeachment: Trial and Errors* (1972). Este último, I. Brait, parece exigir mais, por isso que, invocando o episódio do Coronel Mason, na Convenção, que não concordara em fundar-se o *impeachment* apenas em *treason* (traição) e *bribery* (suborno), propôs que também a *má administração (maladministration)* desse causa ao impedimento. A proposta, entretanto, foi rejeitada pela Convenção que, por indicação de Madison, aditou *or other high crimes and misdemeanors*. (*crime* pode ser traduzido por crime, mas *misdemeanor* significa, literalmente, má ação, contravenção, infração).

Registra Aliomar Baleeiro que o *Committee on Federal Legislation*, da Ordem dos Advogados de New York, publicou um opúsculo para orientação do povo no caso Nixon, sustentando:

Acreditamos que a intenção dos estruturadores da Constituição, a história do uso real do “impeachment” e da destituição, e considerações de profundas diretrizes públicas, tudo enfim alicerça a interpretação de que “high crimes and misdemeanors” não estão limitados às ofensas classificadas na lei criminal ordinária.

[...]

Conquanto o texto constitucional dê algum suporte ao ponto de vista de que somente ofensas sujeitas a processo penal (“indictable offenses”) podem ser “high crimes and misdemeanors”, ele também contém dispositivos incompatíveis com interpretação tão estreita. Essas disposições juntamente com a prova histórica e os precedentes em uns tantos processos de “impeachment” ocorridos, tudo isso enfim converge para a conclusão de que os fundamentos dessa medida não se limitam às infrações

Acrescenta Baleeiro que essa opinião, aliás, “já fora partilhada pelo justice Charles Hughes, na obra que escreveu depois que retornou à Corte Suprema, e tem apoio de W. Rawle, Story, G. Curtis, Potte e Broek, como o reconheceu o próprio Berger.”²⁰

Em 1970, o então deputado Gerard Ford propôs o *impeachment* do justice William Douglas, sustentando a “tese de que uma “*impeachable offense*” é aquilo que a Câmara, com o apoio de 2/3 dos Senadores, em dado momento da história, considera como tal (“*considers to be*”). Mas o próprio Baleeiro não deixa de registrar que “Raoul Berger, constitucionalista e autor da melhor obra doutrinária aparecida sobre o juízo político em época recente (BERGER: “*Impeachment — The Constitutional Problems*”, Cambridge, 1973), contesta formalmente esse ilimitado poder do Congresso.”²¹

Nos Estados Unidos, pois, o *impeachment* tem feição marcadamente política, certo que o fato embasador da acusação, capaz de desencadeá-lo, não necessita estar tipificado na lei. Por isso, para muitos juristas americanos o instituto ainda parece um processo estranho. É o que registra Charles Wiggins, advogado, que era deputado federal quando do caso *Watergate*:

To those of us who have been trained to think in terms of rights and judicial remedies, impeachment is apt to be an alien process. Once that process is understood to be political, however, and not simply a novel legal problem to which traditional legal remedies apply, perception is clear. Political “wrongs”, I believe, are best remedied within the political system. Reliance upon the political system may be of small comfort to individuals who have been ag-

¹⁹ **The Law of Presidential Impeachment, by the Committee of Fed. Legisl. Bar Association of NY.** Ny: Ed. Harper; *ap.* BALEEIRO, Aliomar. ob. cit.. p. 111-112.

²⁰ BALEEIRO, Aliomar. ob. cit.. p. 112.

²¹ BALEEIRO, Aliomar. ob. e loc. citis.

grieved and who have no immediate judicial remedy; but in seeking the national interest in conflicts between institutional contenders, the country will be better served by placing the ultimate power of decision in the people, rather than yielding absolute supremacy to any one contending institution, even if individuals may suffer as a result".²²

(Em tradução livre: para nós que fomos educados para pensar em termos de direitos e remédios judiciais, o *impeachment* parecerá um processo estranho. Uma vez que se entenda tratar-se de um processo político, todavia, e não simplesmente de um problema jurídico novo ao qual se apliquem os remédios legais tradicionais, a percepção se torna clara. O *mal* político é melhor remediado dentro do sistema político. Confiar no sistema político pode ser pouco reconfortante para quem esteja submetido ao processo de *impeachment* sem recurso judicial à vista; entretanto, na busca do interesse nacional em conflitos entre contendores institucionais, o País será melhor servido se se colocar o poder último de decisão no povo, ao invés de se conceder supremacia absoluta a uma das instituições em conflito, mesmo que, como consequência, indivíduos se sintam injustiçados).

Baleeiro apresenta uma relação de casos de *impeachment* apreciados pela Câmara e pelo Senado americano: 1) William Bount, senador, em 1799; o Senado decidiu que o parlamentar não está sujeito ao *impeachment*, reservado ao Executivo (exceto os militares) e ao Judiciário; 2) John Pickering, juiz federal, condenado pelo Senado em 1804 (ilegalidades processuais, embriaguez habitual e falta de decoro); 3) Samuel Chase, juiz da Suprema Corte, acusado de parcialidade e participação partidária; foi absolvido pelo Senado (1804/1805); 4) James Peck, juiz federal no Tennessee, acusado de ter praticado abuso de poder, ao condenar um advogado que criticara uma decisão sua;

22 WIGGINS, Charles. Limitations Upon the Power of Impeachment: Due Process Implications. In: COLLINS, Ronald K. L.. **Constitutional Government in America**. Durham, NC: Carolina Academic Press, 1980. III. p. 206.

o Senado o absolveu, em 1831; 5) West H. Humphreys, juiz federal, acusado de ter tomado o partido dos Estados do Sul na Guerra de Secessão, foi condenado em 1862; 6) Andrew Johnson, que, como vice-presidente, sucedera a Lincoln e que entrou em luta contra o Congresso; foi absolvido por um voto, ou faltou um voto para completar o quórum dos dois terços dos Senadores (35 votos pela condenação e 19 votos pela absolvição); 7) General William Belknap, Secretário da Guerra, acusado de corrupção, renunciou ao cargo após a Câmara acolher a acusação, em 1876; não obstante, o Senado deu prosseguimento ao julgamento, mas não foram alcançados os dois terços dos votos; 8) Charles Swayne, juiz, acusado de prevaricação e aplicação de penas arbitrárias, foi absolvido; 9) Robert Archbald, juiz, acusado de prevaricação e corrupção, foi condenado, em 1913; 10) George English, juiz, acusado de prevaricação, corrupção e abuso de poder, em 1925/1926; renunciou ao cargo e o *impeachment* foi declarado prejudicado; 11) Harold Londerback, juiz, acusado de favoritismo e conluio, foi absolvido, em 1932/33; 12) Halsted L. Ritter, juiz, acusado de peculato, prevaricação e fraude tributária, foi condenado, em 1936. Outras propostas de *impeachment* não tiveram andamento na Câmara ou foram por estas recusadas.

Registrem-se as tentativas de *impeachment* do justice William Douglas, o mais liberal da Corte Suprema: a primeira, em 1953, por ter sobrestado a execução do casal Rosenberg, que fora condenado por espionagem. A Câmara rejeitou, unanimemente, a proposta; a segunda e a terceira, em 1970, foram também rejeitadas e nada mais significavam senão represália.²³

Escreve Baleeiro que

a melhor prova de sobrevivência e da vitalidade do velho processo político foi demonstrada em dois casos recentes: Lyndon Johnson tentou elevar de Associated Justice a Chief Justice o grande jurista Abe Fortas, que assim substituiria Earl Warren,

23 BALEEIRO, Aliomar. ob. e loc. citis.

contra quem, aliás, houve movimentos de opinião no sul em que exibiam placards e cartazes Impeach Warren! O Partido Republicano, acenando com o fato de Fortas ter recebido honorários duma Fundação suspeita e sob investigação da Securities and Exchange Commission, e ameaçando-o de levá-lo ao impeachment, obteve que renunciasse ao cargo de juiz da Corte Suprema 1969-70. (ver Robert Shogan. A question of judgment — The Fortas Case and the Struggle for the Supreme Court, Indianápolis, 1972).²⁴

Registre-se, ademais, o processo de *impeachment* instaurado na Câmara contra o presidente Nixon, em 1973, que o levou a renunciar ao cargo. A Corte Suprema foi chamada a intervir. Com “vários juízes” nomeados por Nixon, “proferiu unanimemente o acórdão U.S. versus R. Nixon et al., condenando-o à entrega das peças comprometedoras”, as fitas magnéticas que continham a revelação de que Nixon cometera perjúrio e tentara obstruir a ação da Justiça.²⁵

Bill Clinton, 42º presidente dos Estados Unidos, sofreu processo de *impeachment* pela Câmara dos Representantes, sob duas acusações, perjúrio e obstrução da justiça, em 19.12.1998. Clinton foi absolvido pelo Senado em 12.02.1999.

Em resumo, o *impeachment*, no sistema constitucional norte-americano, tem feição puramente política, com a finalidade de destituir de seus cargos o presidente e o vice-presidente da República e funcionários civis, os juízes da Suprema Corte e os juízes, de modo geral.

2 O IMPEACHMENT NO BRASIL: na Constituição Imperial de 1824

O instituto do *impeachment* foi introduzido no Brasil com a Constituição Imperial de 1824, que inspirou-se no *impeachment* inglês. A

24 BALEEIRO, Aliomar. ob. e loc. citis.

25 BALEEIRO, Aliomar. ob. e loc. citis.

.....
pessoa do Imperador, segundo a Constituição, era “inviolável e sagrada: ele não está sujeito a responsabilidade alguma.” (CONSTITUIÇÃO, art. 99). O *impeachment*, pois, poderia ocorrer relativamente aos ministros de Estado. Dispunha a Constituição, art. 133, que os ministros serão responsáveis: por traição, por peita, suborno ou concussão, por abuso de poder, pela falta de observância da lei, pelo que obrarem contra a liberdade, segurança ou propriedade dos cidadãos, por qualquer dissipação dos bens públicos. Estabelecia a Constituição, entretanto, que a lei “especificará a natureza destes delitos e a maneira de proceder contra eles” (art. 134). A Constituição conferiu ao Senado poderes para “conhecer da responsabilidade dos Secretários e Conselheiros de Estado” (art. 47, 2º), depois que a Câmara decretasse a acusação (art. 38).

A Lei de 15.10.1827, atendendo ao comando do art. 134 da Constituição, fixou a responsabilidade dos ministros e secretários de Estado e dos Conselheiros de Estado “em termos penais”, leciona Brossard.²⁶ As penas estabelecidas variavam: pena de morte, inabilitação perpétua, prisão, multa, remoção para fora da Corte.

Anota Paulo Frontini que “surgiu, desde então, para exprimir o instituto, a expressão “crime de responsabilidade”, subseqüentemente repetida no Código Criminal do Império de 1830 (artigo 308), no Código de Processo Criminal de 1832 (Capítulo V, Título Terceiro), no Ato Adicional de 12 de agosto de 1834 (artigo 11, 7º, com a explicitação de

“queixa de responsabilidade”) e na Lei nº 105, de 12 de maio de 1840, “interpretando alguns artigos da reforma da Constituição” (artigo 5º). Este dispositivo diz claramente que “na decretação da suspensão ou permissão dos magistrados procedem as assembleias provinciais como tribunal de justiça. Somente podem, portanto, impor tais penas em virtude de queixa por crime de responsabilidade a que elas

²⁶ BALEEIRO, Aliomar. ob. cit. p. 38.

.....
estão impostas por leis criminais anteriores, observando a forma de processo para tais casos anteriormente estabelecidas.”²⁷

2.1 Na República

A primeira Constituição republicana, promulgada a 24 de fevereiro de 1891, introduziu no Brasil o *impeachment* segundo o modelo americano. Limitou-o, entretanto, ao Presidente da República, aos ministros de Estado e ministros do Supremo Tribunal Federal e estabeleceu que os crimes de responsabilidade, motivadores do *impeachment*, seriam definidos em lei, o que também deveria ocorrer relativamente à acusação, o processo e o julgamento. A Constituição de 1891 estabeleceu, também, que o Senado, no julgamento do *impeachment*, seria presidido pelo presidente do Supremo Tribunal Federal. Essas foram as principais inovações introduzidas pela Constituição de 1891 relativamente ao *impeachment* americano, anota Lauro Nogueira, forte em Viveiros de Castro.²⁸ Os dispositivos da Constituição de 1891, reguladores do *impeachment*, estão inscritos nos artigos 53 e seu parágrafo único, 54, 33 e §§, 29, 52 e §§, 57, § 2º.

A Lei nº 27, de 07.01.1892, disciplinou o processo e o julgamento do Presidente da República, e a Lei nº 30, de 08.01.1892, cuidou dos crimes de responsabilidade do presidente da República.

2.2 Natureza jurídica do *impeachment* no Brasil

O *impeachment*, introduzido pela Carta de 1891, apresenta, em relação ao seu modelo americano, uma vantagem, dado que distingue

claramente os crimes funcionais dos crimes comuns, que o Presidente da República possa cometer, e evitando assim as interpretações mais ou menos

27 FRONTINI, Paulo Salvador. Crime de Responsabilidade. *Justitia*, p. 100/137, 1978.

28 NOGUEIRA, Lauro. *O Impeachment, especialmente no Direito Brasileiro*. 1947. p. 72; FRONTINI, Paulo S. ob. e loc. citis.

arbitrárias, com que ainda hoje se disputa nos Estados Unidos se podem ser objeto de “impeachment” fatos estranhos ao caráter oficial do acusado, e se as palavras “high crimes and misdemeanors” compreendem fatos não definidos como crimes pela Lei Penal (“indictable offenses”) — Pomeroy, “Const. Law, págs. 601 e seguintes”.²⁹

Isto, entretanto, para o autor indicado, não retira do “*impeachment*” o seu conteúdo político, dado que é ele “instituição de direito constitucional e não de Direito Penal, sendo-lhe, portanto, inaplicável o princípio, por este estabelecido, da graduação da pena pela gravidade do delito.” Ademais, acrescenta,

ao conjunto de providências e meios elucidativos, que o constituem, dá-se o nome de processo, porque é o termo genérico com que se designam os atos de acusação, defesa e julgamento; mas, é um processo sui generis, que não se confunde com o processo judiciário, porque deriva de outros fundamentos e visa fins muito diversos.³⁰

Forte no magistério de Story e de Campbell Black, Mário Lessa leciona que “se algumas fórmulas” do processo político e do processo comum

são semelhantes, se ambos terminam por um julgamento que se resolve em sentença, condenando ou absolvendo, nem por isso deixa ele de ter o caráter de um fato essencialmente político, e não se lhe pode atribuir outro sem dar-se foros de doutrina a uma concepção incongruente com o progresso da ciência política dos tempos modernos e com a estrutura geral dos sistemas de governo eletivo, em que todos os poderes são conferidos por delegação popular e distinguem-se pela natureza de suas funções.³¹

29 LESSA, Mário. O Impeachment no Direito Brasileiro. **Rev. do STF**, LXXXIII, mar. 1925, p. 215.

30 LESSA, Mário. ob. cit.. p. 217-218.

31 LESSA, Mário. ob. cit.. p. 218.

Acórdãos antigos do Supremo Tribunal Federal, indicados no estudo de Mário Lessa, declararam a *natureza exclusivamente política* do *impeachment*: Revisão Criminal nº 104, julgamento de 1895, relator o ministro Américo Lobo. Em 1899, no Acórdão nº 343, relator o ministro Piza e Almeida, o Supremo Tribunal reafirmou a natureza exclusivamente política do *impeachment*. Em 1918, julgando o HC nº 4.116, relator o ministro André Cavalcanti, o Supremo Tribunal decidiu que

o impeachment não é um processo exclusivamente político, senão, também, um processo misto, de natureza criminal e de caráter judicial, porquanto só pode ser motivado pela perpetração de um crime definido em lei anterior, dando lugar à destituição do cargo e à incapacidade para o exercício de outro qualquer.

Nesse julgamento, votou o ministro Pedro Lessa, que manifestou o seu entendimento no sentido de que o *impeachment* da Constituição brasileira

não é a mesma coisa que o impeachment da Constituição Federal norte-americana e das Constituições dos Estados norte-americanos. [...] Ao transplantar o “impeachment” para o nosso país, o legislador constituinte quebrou o padrão do instituto norte-americano, de origem inglesa, e, dominado pelo velho conceito do crime de responsabilidade, estabeleceu um processo sui generis, que é um resultado da combinação dos dois institutos. Isso fica bem claro, quando se nota que, ao passo que nos Estados Unidos não há suspeição de espécie alguma para os senadores que devem julgar no “impeachment”, verificando-se até esta “remarkable anomaly” notada por Watson, de dever o irmão julgar o irmão, o filho o pai, e o pai o filho (Watson, *The Constitution of the United States*, vol. 1º, cap. 9º), entre nós a Lei nº 27, de 7 de janeiro de 1892, no art. 14, estatui casos expressos de suspeição.³²

32 Os acórdãos indicados estão na *Rev. do STF*, LXXXIII, p. 220 e segs., mar.1925.

Viveiros de Castro, que também votou nesse julgamento, deu resposta a Pedro Lessa:

o Sr. Ministro Pedro Lessa afirmou, no seu voto, que o legislador constituinte brasileiro havia quebrado o padrão do “impeachment” norte-americano, de origem inglesa, estabelecendo um processo sui generis. E, na discussão havida o Tribunal, insistiu em afirmar que tanto o “impeachment” brasileiro tinha o caráter de processo criminal que a Constituição Federal, nos artigos 53 e 54, empregou as expressões — acusação, processo, julgamento e atos do Presidente que são crimes de responsabilidade.

Afirmou Viveiros, em seguida, que, no seu livro — *Estudos de Direito Público* — indicou os três pontos em que o constituinte brasileiro afastou-se do modelo americano. Tais modificações, entretanto, não implicaram quebra do padrão, tendo o instituto continuado o mesmo na sua essência e, “no Brasil, como nos Estados Unidos, o que se teve em vista foi estabelecer uma providência política que, sem as delongas de um processo judiciário, permitisse o afastamento do Chefe de Estado que se tornara indigno de continuar a exercer o seu cargo”. Cita, em seguida, Galdino Siqueira:

Mas, embora tome por motivo de decisão alguns desses crimes, e no julgamento observe as formalidades processuais previamente estabelecidas (CONSTITUIÇÃO, art. 54, § 2º, Lei nº 27), o “impeachment”, pelo sistema brasileiro, não deixa de ser uma providência de ordem política, um ato disciplinar, pois outro intuito não visa, determinando a perda do cargo ou esta e a incapacidade de exercer qualquer outro, senão desembaraçar, sem demora, a Nação de funcionário que, por seus crimes, pela má gestão dos negócios públicos, a está prejudicando. E tanto é assim que, concorrentemente com o julgamento do Senado, pode haver o da Justiça ordinária, onde se aplicará a lei penal comum [...].³³

2.3 Pedro Lessa: natureza político-penal do *impeachment*

A opinião de Pedro Lessa, no sentido do duplo caráter do *impeachment*, está exposta no voto proferido no HC nº 4.091, julgado em 1916, sendo a predominante, hoje:

De que natureza é o “impeachment”? É na sua essência uma medida constitucional, ou política, ou uma medida de ordem penal? Diante dos citados artigos da Constituição, penso que não é lícito duvidar que, por sua origem e por sua essência, é um instituto político, ou de índole constitucional, e por seus efeitos ou consequências, de ordem penal. O que o engendrou, foi a necessidade de pôr termo aos desmandos do Executivo. Por ele, fica o Poder Legislativo investido do direito de cassar o mandato do Executivo, o Legislativo indubitavelmente impõe penas. [...] O “impeachment”, pois, tem um duplo caráter, é um instituto heteróclito. Se fosse meramente constitucional não se compreenderia que, além da perda do cargo, ainda acarretasse a incapacidade de exercer qualquer outro. Se fosse meramente penal não se explicaria a sujeição do Presidente, ou representante do Poder Executivo, a outro processo e a outra condenação criminal.³⁴

Castro Nunes, em livro escrito em 1943, leciona que

o caráter político do juízo de impeachment não lhe tira o traço de jurisdição. Supõe a prática de um crime funcional, acusação e defesa, debate contraditório e julgamento. [...] Chamado o indiciado aos tribunais comuns, instaura-se o processo penal, o que mostra que o juízo do impeachment é de natureza diversa, porque de outro modo se teriam dois julgamentos penais sobre o mesmo fato.³⁵

Continua o debate em torno da caracterização da natureza do *impeachment*. José Afonso da Silva ensina que,

no presidencialismo, o próprio Presidente é responsável, ficando sujeito a sanções de perda do cargo

³⁴ Revista do STF, XLV, p. 11-13.

³⁵ NUNES, Castro. *Teoria e Prática do Poder Judiciário*. Rio: Forense, 1943. p. 40-41.

por infrações definidas como crimes de responsabilidade, apuradas em processo político-administrativo realizado pelas Casas do Congresso Nacional. O Presidente da República poderá, pois, cometer crimes de responsabilidade e crimes comuns. Estes, definidos na legislação penal comum ou especial. Aqueles distinguem-se em infrações políticas: [...] e crimes funcionais.³⁶

Para José Afonso, o *impeachment* é um processo político-administrativo. Manoel Gonçalves Ferreira Filho, depois de afirmar que a caracterização da natureza do *impeachment* é das mais difíceis, esclarece que “a maioria da doutrina brasileira entende que o *impeachment* é um instituto de natureza política”. Arrola, então, entre os adeptos dessa tese, Paulo Brossard, Themístocles Cavalcanti, Epitácio e Maximiliano. Acrescenta:

Em igual posição coloca-se a jurisprudência, segundo relata Brossard [...]. A tese de que o “*impeachment*” possui natureza penal, entretanto, conta com defensores, entre os quais se salienta Pontes de Miranda (“Comentários à Const. de 1967”, v. 3, p. 138). Enfim, posição intermediária ocupa pelos menos um ilustre mestre, o Prof. José Frederico Marques (Da Competência em Matéria Penal, São Paulo, 1953, p. 154), que dá ao “*impeachment*” natureza mista.³⁷

Aduz Manoel Gonçalves que Pinto Ferreira informa que

muito se discutiu na época, ao gosto brasileiro das especulações doutrinárias, se o processo do impedimento era um processo meramente político ou um processo misto (político-penal). Felisbelo Freire sustentou a primeira tese, de que o processo do “*impeachment*” é meramente político, apoiado pelo Supremo Tribunal Federal em 1895 e em 1899. Epitácio Pessoa, José Hígino, Pedro Lessa e Aníbal Freire, este último no livro “Do Poder Executivo na República Brasileira”, defenderam a tese da natureza

36 SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 6. ed.. R.. p. 472.

37 FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 17. ed.. São Paulo: Saraiva, 1989. p. 141-143.

mista do “impeachment”, natureza político-penal, sufragada pelo mesmo Supremo Tribunal Federal em 1918, que assim mudou de orientação.³⁸

Mais recentemente, nos seus *Comentários à Const. Brasileira*, esclarece o mestre das Arcadas que Pinto Ferreira é mais explícito: “Mas qual será a pena cabível? Trata-se de julgamento político”. Depois, acrescenta:

O “impeachment” não é um processo estritamente de natureza criminal. Além da desqualificação funcional dos agentes políticos nele incursos, tal sanção jurídica impositiva não exclui a ação da justiça ordinária. O processo criminal comum poderá ser feito e ultimado com a condenação a uma pena, qual seja a reclusão.³⁹

Michel Temer sustenta a tese de que “o julgamento do Senado Federal é de natureza política. É juízo de conveniência e oportunidade. Não nos parece que, tipificada a hipótese de responsabilização, o Senado Federal considere mais conveniente a manutenção do Presidente no seu cargo”.⁴⁰

Celso Ribeiro Bastos leciona:

Pode-se dizer que os objetivos do “impeachment” são diversos dos da lei penal. Esta visa, sobretudo, à aplicação de uma medida punitiva, como instrumento a serviço de repressão ao crime. O processo de impedimento almeja antes de tudo a cessação de uma situação afrontosa à Constituição e às leis. A permanência de altos funcionários em cargos cujas competências, se mal exercidas, podem colocar em risco os princípios constitucionais e a própria estabilidade das instituições e a segurança da nação, dá nascimento à necessidade de uma medida também destinada a apeá-los do poder.

38 Idem, *ibidem*.

39 FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição Brasileira*. São Paulo: Saraiva, 1990. II/609-610.

40 TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*. 6. ed.. São Paulo: RT Editora. p. 168.

O crime de responsabilidade guarda de característica própria da jurisdição a circunstância de ser apenas cabível dentro das hipóteses legais, se bem que os fatos delituosos, no impedimento, não estejam sujeitos a uma tipicidade tão rigorosa como aquela existente no direito penal. No mais, quanto aos seus objetivos, os do impedimento transcendem aos da repressão ao crime. Eles encontram assento no próprio sistema de freios e contrapesos, segundo o qual nenhum dos poderes é por si só soberano. A medida grave e extremada do impedimento, dentro do sistema de separação dos poderes do presidencialismo, radica-se na necessidade de dispor-se de medida eficaz voltada a pôr cobro a uma eventual situação de afronta e violência à Constituição.⁴¹

Alcino Pinto Falcão, que escreveu sob o pálio da Constituição de 1946, escreve:

O nosso artigo 89, ao elencar os crimes de responsabilidade do Presidente da República emprega o vocábulo no sentido restrito, de caso que implica em punição. Mas nem toda punição é de natureza penal, podendo ser apenas sanção política, como é o que ocorre nos Estados Unidos, no caso do impeachment, que nesse ponto se afastou do modelo inglês originário, como bem destaca Alfred Muff (op. cit., pág. 27) e, com fulcro em TOCQUEVILLE, PISTORIUS e DUGUIT, alertando que a decisão do Senado poderá ser tida como judiciária pela forma e pelos motivos sobre que se fundará, mas será administrativa por seu objeto, sendo próximo de um processo disciplinar por sua essência.

Nós herdamos o instituto de segunda mão, pelo conduto norte-americano. Em face do que prevê o parágrafo terceiro do artigo 62 (“não poderá o Senado Federal impor outra pena que não seja a da perda do cargo com inabilitação, até cinco anos, para o exercício de qualquer função pública, sem prejuízo da ação da justiça ordinária”) está evidente que a sanção resultante do impeachment é puramente política, caso contrário cair-se-ia, eventualmente, num proibido bis in idem. Na doutrina alemã, mesmo na atual (p. ex., VON WEBER), há quem acentue a natureza penal do procedimento;

41 BASTOS, Celso. **Curso de Direito Constitucional**. 12. ed.. São Paulo: Saraiva, 1990. p. 335-336.

mas sem razão, como é do parecer da maioria, recapitulada por MENZEL, que conclui que se trata de mero procedimento político, a serviço da ordem constitucional.⁴²

Paulo Bonavides, depois de afirmar que o *impeachment* é o “remédio por excelência do presidencialismo para remover do poder os Presidentes incurso em crimes de responsabilidade”, acrescenta que “a muitos publicistas, inclusive ao nosso Rui Barbosa, afigurava-se ele um meio anacrônico de debelar convulsões e crises provocadas pelos crimes políticos do Presidente.”⁴³ Brossard é peremptório:

Entre nós, porém, como no direito norte-americano e argentino, o “impeachment” tem feição política, não se origina senão de causas políticas, objetiva resultados políticos, é instaurado sob considerações de ordem política e julgado segundo critérios políticos — julgamento que não exclui, antes supõe, é óbvio, a adoção de critérios jurídicos.⁴⁴

Prado Kelly registra que “o *impeachment* é historicamente um instituto político e penal; este segundo caráter foi o que lhe marcou as origens; o primeiro, o que prevaleceu em sua evolução.”⁴⁵ Posição radical é assumida por Pontes de Miranda, para quem o *impeachment* possui natureza penal: “No sistema jurídico brasileiro, em que a palavra *impeachment* se evidencia inadequada, os crimes de responsabilidade, no Império e na República, são crimes, são figuras penais.”⁴⁶ Na mesma linha o pensamento de Paulo Frontini, que afirma que o crime de responsabilidade é ilícito penal, estando o *impeachment* alicerçado no direito criminal.⁴⁷

42 FALCÃO, Alcino Pinto. **Novas Instituições de Direito Político Brasileiro**. Rio: Borsoi, 1961. p. 184-185.

43 BONAVIDES, Paulo. **Direito Constitucional**. Rio: Forense, 1980. p. 40-41.

44 BROSSARD, Paulo. ob. cit. p. 75.

45 **Enciclopédia Saraiva do Direito**, v. 42, verbete *Impeachment*, p. 246.

46 MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Const. de 1967 com a EC 1/1969**. 2. ed.. São Paulo: Ed. RT, III/355.

47 FRONTINI, Paulo S.. ob. e loc. citis.

.....
O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RMS nº 4.928-AL — Governador das Alagoas vs. Assembleia Legislativa das Alagoas — relator p/o acórdão o ministro Afrânio Costa, julgamento realizado em 20.XI.57, caminhou com o entendimento no sentido de que o *impeachment*, no sistema brasileiro, é um processo político-criminal.⁴⁸ É o que ressaltou do voto do ministro Hannemann Guimarães, que o ministro Victor Nunes, no voto que proferiu por ocasião do julgamento do HC nº 41.296-DF (caso do Governador Mauro Borges, de Goiás),⁴⁹ afirma ter sido o pensamento vitorioso: “[...] o *impeachment* é, por sua tradição anglo-americana, essencialmente, um processo judiciário-parlamentar. É um processo penal-político e não exclusivamente político, como sustenta com tanto brilho o eminente Sr. Ministro Nelson Hungria”.

No julgamento do MS nº 20.941-DF,⁵⁰ (*impeachment* do presidente José Sarney), o tema foi trazido ao debate por alguns ministros: o ministro Passarinho sustentou o “cunho nitidamente político” do *impeachment*. O ministro Sepúlveda Pertence, entendendo “irretocável a síntese do grande Pedro Lessa”, que, no voto que proferiu no HC nº 4.091,⁵¹ afirmou a natureza mista do *impeachment*. O ministro Paulo Brossard, na linha do entendimento sustentado no seu livro, afirmou a natureza puramente política do *impeachment*. O Ministro Célso Borja não deixou expresso o seu entendimento a respeito da natureza jurídica do *impeachment*. O mesmo pode ser dito em relação aos ministros Octavio Gallotti, Sydney Sanches, Carlos Madeira, Moreira Alves e Néri da Silveira.⁵²

48 RDA 52/259, RTJ 3/359.

49 RTJ 33/590, 611.

50 MS 20.941-DF. Rel. Min. Aldir Passarinho, acórdão lavrado pelo Min. Sepúlveda Pertence, em razão da aposentadoria do Min. Passarinho, DJ de 31 ago. 1992. Disponível em: www.stf.jus.br/jurisprudência. *Impeachment*, citado.

51 *Revista do STF*, 45/11, 13.

52 DJ de 31 ago.1992. Disponível em: www.stf.jus.br/jurisprudência. No livro *Impeachment*, citado.

3 O IMPEACHMENT NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A Constituição Federal de 1988 estabelece que, admitida a acusação contra o Presidente da República, por dois terços da Câmara dos Deputados, será ele submetido a julgamento, nas infrações penais comuns, pelo Supremo Tribunal Federal, ou perante o Senado Federal nos crimes de responsabilidade. (CF, art. 51, I, 52, I, art. 86, *caput*, §1º). (BRASIL, 1988).

São crimes de responsabilidade os atos do presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra a existência da União, o livre exercício dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação, o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais, a segurança interna do País, a probidade na administração, a lei orçamentária e o cumprimento das leis e das decisões judiciais (CF, art. 85, incisos I a VII). Esses crimes serão definidos em lei especial (CF, art. 85, parágrafo único), que estabelecerá as normas de processo e julgamento, é dizer, a Lei 1.079, de 1950, com as alterações da Lei 10.028, de 2000.

Do *impeachment* das autoridades a ele sujeitas, principalmente do presidente da República, ressalta que visa ele sancionar o mau exercício do cargo público. A eleição enseja legitimidade ao titular do cargo eletivo, e a escolha com absoluta observância das regras constitucionais e legais, confere legitimidade ao cidadão ou à cidadã que exerce o cargo público. Mas essa legitimação, num e noutro caso, somente se realiza, às inteiras, com o competente e honesto exercício das funções públicas inerentes ao cargo, tendo em vista o interesse público e o bem comum. Falhando um desses pressupostos, devolve-se ao povo, por seus representantes – se o cargo está sujeito ao *impeachment* – o direito, que se constitui em obrigação cívica, de declarar, num processo regular, o impedimento,

ou o *impeachment* do mau governante, do mau administrador, do mau servidor público.

A Câmara dos Deputados, diante da denúncia oferecida contra o Presidente da República, examina a admissibilidade da acusação (CF, art. 86, *caput*), podendo, portanto, rejeitar a denúncia oferecida (art. 14 da Lei 1079/1950).⁵³ É importante registrar, tal como decidiu o Supremo Tribunal Federal que, apresentada a denúncia popular à Câmara, a competência do presidente desta, para o exame liminar de sua idoneidade, “não se reduz à verificação das formalidades extrínsecas e da legitimidade de denunciante e denunciados, mas se pode estender [...] à rejeição imediata da acusação patentemente inepta ou despida de justa causa, sujeitando-se ao controle do Plenário da Casa, mediante recurso [...]”.⁵⁴ Admitida a acusação pela Câmara, o Senado formulará a acusação (juízo de pronúncia) e proferirá o julgamento (CF, art. 51, I, art. 52, I, art. 86, §1º, II, § 2º). (BRASIL, 1988).

A lei estabelecerá, conforme foi dito, as normas de processo e julgamento (CF, art. 85, parágrafo único). Essas normas estão na Lei 1.079, de 1950, que foi recebida pela Constituição vigente.⁵⁵

No procedimento de admissibilidade da denúncia, a Câmara dos Deputados verificará se a acusação é consistente, se tem base em fundamentos plausíveis. No Senado, a denúncia será recebida ou rejeitada, após a instauração do devido procedimento legal. No *impeachment* do então presidente Collor, o Senado baixou forte na Lei 1.079, de 1950, com a colaboração do presidente do Supremo Tribunal Federal, o ministro Sydney Sanches, resolução contendo,

53 MMSS 21.564 e 21.623, citados.

54 MS 20.941-DF, Min. Sepúlveda Pertence, **DJ**, 31 ago.1992; MS 23.885-DF, Rel. Min. Carlos Velloso, **DJ**, 20 set.2002; MS 30.672-AgR/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, **DJe**, 18 out.2011. Disponível em: www.stf.jus.br/jurisprudência.

55 MMSS 21.564 e 21.623, citados.

minuciosamente, normas para o processo e julgamento, no Senado, do Presidente da República.⁵⁶

Estão sujeitos ao *impeachment* nos crimes de responsabilidade: a) o Presidente e o Vice-Presidente da República (CF, art. 52, I); b) os ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, nos crimes de responsabilidade conexos com os crimes de responsabilidade do Presidente da República (CF, art. 52, II); c) os ministros do Supremo Tribunal Federal (CF, art. 52, II); d) os membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público (CF, art. 52, II); e) o Procurador-Geral da República (CF, art. 52, II); f) o Advogado-Geral da União (CF, art. 52, II). (BRASIL, 1988).

A instauração do processo de *impeachment* e o seu julgamento, pelo Senado Federal, constituem decisões políticas, cujo mérito não se sujeita ao controle judicial. É que, no julgamento do *impeachment*, o Senado investe-se da jurisdição.⁵⁷ Admitir-se o controle judicial da conveniência ou do mérito do julgamento do *impeachment* pelo Senado, constituiria substituição do Legislativo pelo Judiciário, em detrimento da ordem constitucional. Nesse sentido, esclarece Geraldo Brindeiro que,

no MS 34.193-DF, medida cautelar, em 11.05.2016, [...] afirmou o relator, ministro Teori Zavascki, que “não há base constitucional para qualquer intervenção do Poder Judiciário que, direta ou indiretamente, importe juízo de mérito sobre a ocorrência ou não dos fatos ou sobre a procedência ou não da acusação. O juiz constitucional dessa matéria é o Senado Federal.”⁵⁸

56 Senado Federal como Órgão Judiciário, Processo e Julgamento do Presidente da República – Rito Procedimental. **Diário do Congresso Nacional**, 08 out.1992.

57 MMSS 21.564 e 21623, Min. Carlos Velloso, citados; MS 23.885-DF, Rel. Min. Carlos Velloso; MS 20.941-DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence; MS 30.672-DF, Min. Ricardo Lewandowski,

58 BRINDEIRO, Geraldo. O Senado da República e o *impeachment*. **Estado de S. Paulo**, 11 ago.2016.

.....
Todavia, no que diz respeito ao procedimento, às formalidades e as garantias constitucionais do contraditório e da defesa, conforme estabelecidos na Constituição, na lei e nos regimentos internos das Casas Legislativas, impõe-se o controle judicial. É, sobretudo, para ensejar segurança jurídica ao processo do julgamento político do Senado, tal como ocorre nos Estados Unidos, que o Senado será presidido pelo presidente do Supremo Tribunal Federal. (CF, art. 52, parágrafo único). (BRASIL, 1988).

Vale enfatizar, tal como fiz no voto que proferi no MS 21.623, com o apoio dos meus pares de então que, quer se entenda como de natureza puramente política o *impeachment* do Presidente da República, ou de natureza mista – político-penal – certo é que o julgamento, que ocorrerá perante o Senado Federal, assim perante um tribunal político, há de observar determinados critérios e princípios, em termos jurídico-processuais. É o que veremos, em seguida.

4 O IMPEACHMENT E A GARANTIA DO DUE PROCESS OF LAW

No julgamento do MS 21.623-DF, retro citado, desenvolvi o tema. Disse eu, então, que a garantia do *due process of law* surge na Magna Carta de 1215, artigos 39 e 40, como *law of the land*, ou garantia processual penal. Numa segunda fase, o *due process of law* apresenta-se como garantia processual em qualquer processo, assim como requisito de validade da atividade jurisdicional. Na sua terceira fase, tendo em vista a jurisprudência da Corte Suprema americana, com base nas Emendas 5ª e 14ª, *due process of law* ganha caráter substantivo e não apenas processual. Adquirindo postura substantiva, a cláusula *due*

.....
process of law é limitadora do mérito das ações estatais.⁵⁹ É exemplo da afirmativa acima, de que *due process of law* é limitadora do mérito das ações estatais, as decisões da Corte Warren, nos anos cinquenta e sessenta, protetiva das minorias étnicas e econômicas, de que dá notícia notável o livro de Lêda Boechat Rodrigues.⁶⁰

Nessa terceira fase, *due process of law*, além de limitadora do mérito das ações estatais, constitui garantia processual, em termos de processo judicial, administrativo e legislativo, significando garantia do processo e garantia de justiça. Interessa-nos, aqui, o *due process of law* como garantia processual, abrangendo a garantia da tutela jurisdicional – ou princípio da inafastabilidade do controle judicial, CF., art. 5º, XXXV – e a garantia do devido processo legal, CF., art. 5º, LV, compreendendo o juiz natural, o contraditório e o procedimento regular, princípios que Cappelletti e Garth, com base em pesquisa que fizeram, esclarecem, podem ser encontrados, em maior ou menor grau, nas Constituições da maioria dos países do mundo ocidental,⁶¹ O juiz natural é o juiz legal, é o juiz imparcial, juiz com garantias de independência; o contraditório assenta-se no princípio da igualdade e compreende o direito de defesa e suas implicações: citação para o processo, contestação, produção de prova e duplo grau de jurisdição; já o procedimento regular assenta-se em regras pré-estabelecidas, com formalidades puramente essenciais,

59 THEODORO JÚNIOR, Humberto. O Processo Civil e a Garantia do Devido Processo Legal. In: **Estudos Jurídicos, Instituto de Estudos Jurídicos**, Rio, 1991. p. 171; DANTAS, F. C. de San Tiago. Igualdade Perante à Lei e *Due Process of Law*. In: **Problemas de Direito Positivo**. Forense, 1953. p. 35; CASTRO, Carlos Roberto de Siqueira. **O Devido Processo Legal e a Razoabilidade das Leis na Nova Constituição do Brasil**. 5.ed. ampl. Forense, 1989. Forense, 2010. **O Devido Processo Legal e os Princípios da Razoabilidade e da Proporcionalidade**.

60 RODRIGUES, Leda Boechat. **A Corte de Warren (1953-1969) - Revolução Constitucional**. Rio: Civilização Brasileira, 1991.

61 CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, B. Fundamental Guarantee of the parties in civil litigation. MILANO, A. Giuffré, 1973; CAMPOS, Ronaldo Cunha. Garantias Constitucionais e Processo. **Rev. do Curso de Direito da Universidade Federal de Uberlândia**, 15/1; VELLOSO, Carlos Mário da Silva. **Princípios Constitucionais de Processo** – Estudos em memória de Coqueijo Costa. São Paulo: LTr, 1989. p. 25.

.....
certo que o apego injustificado à forma ou o formalismo excessivo é considerado violação da garantia de jurisdição.⁶²

Indaga-se: o *due process of law*, como garantia processual, teria aplicação no processo do *impeachment*? A resposta é positiva, observadas, entretanto, as coordenadas inscritas na Constituição e na lei, e observada, também, a natureza do processo de *impeachment*, ou o seu cunho político. Por exemplo: os senadores não ostentam a mesma característica de imparcialidade exigida dos membros do Poder Judiciário. É que os senadores, que são parlamentares, integram partidos políticos. Ora, os senadores que integram partidos políticos contrários ao presidente da República são adversários deste, enquanto que os senadores que integram partidos que apoiam o presidente são seus aliados. Dir-se-á que isto não se coaduna com um julgamento. Foi, entretanto, a Constituição que quis que fosse assim, ao conferir ao Senado poderes para processar e julgar o *impeachment*. Importa fazer cumprir, pois, a vontade da Constituição, pois o que vale é o que a Constituição quer.

Repito: devem ser observadas as coordenadas inscritas na Constituição, a respeito do tema. A Constituição, aliás, é expressa: a lei estabelecerá as normas de processo e julgamento no que toca ao *impeachment* (Constituição, art. 85, parágrafo único). As normas procedimentais estão na Lei nº 1.079, de 1950, recebidas, em grande parte, pela Constituição vigente.⁶³

5 IMPEDIMENTO E SUSPEIÇÃO DE SENADORES

No processo de *impeachment* poderá ocorrer a arguição de impedimento ou de suspeição de senadores, tanto por parte da acusação como da defesa. A questão, entretanto, deve ser visualizada

62 THEODORO JÚNIOR, Humberto. ob. e loc. citis.

63 MS 21.564-DF, Rel. originário Min. Octávio Gallotti, Rel. p/acórdão Min. Carlos Velloso. Disponível em: www.stf.jus.br/jurisprudencia.

no campo em que ela se apresenta, é dizer, no processo de *impeachment*, marcadamente de natureza política, anotei no voto que proferi no MS 21.623-DF, tendo sido nesse sentido o decidido pelo Supremo Tribunal Federal.⁶⁴ É que o Senado, posto investido da função de julgar o presidente da República, não se transforma, às inteiras, num tribunal judiciário submetido às rígidas regras a que estão sujeitos os tribunais judiciários. A função conferida à Câmara Legislativa incumbida do julgamento do *impeachment* é, na linguagem de Pontes de Miranda, citado em parecer do ministro Xavier de Albuquerque, *judicialiforme*. É que não é possível mudar a natureza das coisas: a Câmara Legislativa não é integrada de juízes na verdadeira acepção do vocábulo, mas de representantes dos Estados, ou representantes do povo do Estado-membro, porque não há Estado sem povo; a Câmara é composta, portanto, de mandatários, de agentes políticos no seu exato significado. Por isso, quando a Câmara Legislativa se investe de *função judicialiforme*, a fim de processar a acusação política, ela se submete, obviamente, a regras jurídicas, regras, entretanto, próprias, que o legislador previamente fixou e que compõem o processo político-criminal. Vale, no ponto, o registro de Charles Wiggins:

Impeachment is a hybrid process. It has many of the hallmarks of a judicial proceeding. But it is clearly something more. It also resembles the legislative-investigative function, and yet that image is imperfect as well. In the final analysis, impeachment appears to be an amalgam of traditional legislative and judicial functions designed, as Hamilton correctly observed, “as a method of National Inquest into the conduct of public men”.

An accurate characterization of the process of impeachment may not be particularly important in itself. It assumes significance only in deciding which model — the legislative or judicial — is to govern the rights of a respondent caught up in its workings. Total acceptance of the judicial model is to pursue the impossible dream. That model would, of course, maximize the procedural rights of an official subject

64 MS 21.623-DF, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 28 maio 93. Disponível em: www.stf.jus.br/jurisprudência.

to impeachment. If the impeachment scenario were played out in the fashion of most judicial proceedings, however, individual rights would be exalted and political imperatives disregarded. So long as the process is under the supervision of politicians, there is little likelihood that political imperatives will fall before the niceties of the law.⁶⁵

(Tradução livre: *Impeachment* é um processo híbrido. Tem muito do fundamental de um processo judicial. Mas é claramente algo mais. Parece muito com a função legislativa de investigação, mas esta imagem também é imperfeita. Em análise final, o *impeachment* parece ser um amálgama das funções legislativas e judiciais tradicionais destinadas a ser, como o disse Hamilton, “um método de investigação nacional sobre a conduta dos homens públicos”. (Hamilton, *The Federalist*, nº 65). Uma caracterização acurada do processo de *impeachment* pode não ser particularmente importante em si mesmo. Assume relevância somente quando se decide que modelo — legislativo ou judicial — governará os direitos do acusado submetido ao seu funcionamento. Aceitação total do modelo judicial é buscar o sonho impossível. Tal modelo maximizaria, naturalmente, os direitos processuais do acusado. Se o cenário do *impeachment* fosse visto como processos judiciais, os direitos individuais seriam exaltados e os imperativos políticos desconsiderados. Enquanto o processo estiver sob a supervisão de políticos, há pouca chance de que os imperativos políticos cedam diante das sutilezas do Direito).*

Posta a questão, portanto, nos seus exatos termos, verifiquemos o que dispõem a Constituição e a Lei nº 1.079/1950.

Já vimos que a Constituição estabelece que o Senado Federal processará e julgará o presidente da República nos crimes de responsabilidade. É dizer, o *impeachment* do presidente da República é processado e julgado pelo Senado Federal: o Senado e não mais a Câmara

65 WIGGINS, Charles. ob. cit. ps. 201-202.

* N.T.: Observe-se a sutileza da língua inglesa: o autor utiliza a palavra *respondent* — *respondente*, e não *accused*, para distinguir, até aí, do processo penal).

formulará a acusação (juízo de pronúncia) e proferirá o julgamento: C.F., artigo 86, § 1º, II, § 2º; art. 51; art. 52.⁶⁶ A Constituição estabelece, mais, no parágrafo único do art. 85, que a lei estabelecerá as normas de processo e julgamento. Essas normas, já foi dito, estão na Lei nº 1.079, de 1950.

No ponto específico — impedimento dos senadores — dispõe a Lei nº 1.079/50, art. 36:

Art. 36 — Não pode interferir, em nenhuma fase do processo de responsabilidade do Presidente da República ou dos Ministros de Estado, o Deputado ou Senador:

- a) que tiver parentesco consanguíneo ou afim, com o acusado, em linha reta; em linha colateral, os irmãos, cunhados, enquanto durar o cunhadio, e os primos co-irmãos;
- b) que, como testemunha do processo, tiver deposto de ciência própria.

Teria aplicação, no julgamento do *impeachment*, os motivos de impedimento e suspeição do Código de Processo Penal, artigo 252? O Código de Processo Penal tem aplicação, é verdade, no processo e julgamento do presidente da República, porém, subsidiariamente. O mesmo deve ser dito em relação ao Regimento do Senado Federal (Lei nº 1.079/50, art. 38).

Em princípio, portanto, é possível a aplicação subsidiária do C.P.P. Acontece que a aplicação subsidiária dá-se no vazio da lei específica, vale dizer, no vazio da Lei nº 1.079, de 1950, o que não ocorre, no caso, diante dos termos do artigo 36 da Lei nº 1.079/50, que deve ser interpretado em consonância com o disposto no art. 63 da mesma lei, a estabelecer que, “no dia definitivamente aprazado para o julgamento, verificado o número legal de Senadores, será aberta a sessão e facultado o ingresso às partes ou aos seus procuradores. Serão juízes todos os

66 MS 21.564-DF, Rel. originário Min. Octávio Gallotti, Rel. p/acórdão o Min. Carlos Velloso. Disponível em: www.stf.jus.br/jurisprudência.

Senadores presentes, com exceção dos impedidos nos termos do art. 36”. A lei, pois, é expressa: “serão juízes todos os Senadores presentes, com exceção dos impedidos nos termos do artigo 36”.

Não seria possível, portanto, a aplicação subsidiária do CPP. É que não há falar em vazio da lei específica, no ponto, isto é, na lei que a Constituição manda, expressamente, que seja aplicada (CF, parágrafo único do art. 85). Também não é possível, no caso, interpretação extensiva ou compreensiva do art. 36, para fazer compreendido, nas suas alíneas a e b, outros casos de impedimento dos senadores. Assim decidiu o Supremo Tribunal Federal no julgamento do citado MS nº 21.623-DF.

6 PERDA DO CARGO COM INABILITAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE FUNÇÃO PÚBLICA

No julgamento do MS 21.689-DF, de minha relatoria, o Supremo Tribunal Federal examinou e decidiu essa questão.⁶⁷ Assim a ementa da decisão, no ponto:

[...] IV. – No sistema do direito anterior à Lei 1.079, de 1950, isto é, no sistema das Leis nºs 27 e 30, de 1892, era possível a aplicação tão somente da pena de perda do cargo, podendo esta ser agravada com a pena de inabilitação para exercer qualquer outro cargo (Constituição Federal de 1891, art. 33, § 3º; Lei nº 30/1892, art. 2º), emprestando-se à pena de inabilitação o caráter de pena acessória (Lei nº 27, de 1892, artigos 23 e 24). No sistema atual, da Lei 1.079, de 1950, não é possível a aplicação da pena de perda do cargo, apenas, nem a pena de inabilitação assume caráter de acessoriedade (CF/ 1934, art. 58, § 7º; CF/1946, art.62, § 3º; CF/1967, art. 44, parág. único; EC nº 1/69, art. 42, parág. único; CF/1988, art. 52, parág. único. Lei nº 1.079/1950 artigos 2º, 31, 33 e 34). [...].

67 MS 21.689-DF, Rel. Min. Carlos Velloso. DJ de 07 abr.95, no livro *Impeachment*, citado. Disponível em: www.stf.jus.br/jurisprudencia.

No voto que proferi, acentuei que o caráter de acessoriedade da pena de inabilitação cede, no constitucionalismo brasileiro, a partir da Constituição de 1934. E cede, também, diante do direito infraconstitucional, é dizer, diante da Lei 1.079, de 1950, art. 33, lei que, por determinação da Constituição Federal, art. 85, parágrafo único, define os crimes de responsabilidade e estabelece as normas de processo e julgamento do *impeachment*. A Lei 1.079, de 1950, no ponto (art. 33), ficou fiel ao disposto na Constituição sob cujo pálio foi editada (CF/1946, art. 62, § 3º).

Registrei, no mencionado voto, que o parágrafo único do art. 52 da Constituição Federal de 1988 dispõe:

Art. 52 [...] parágrafo único. Nos casos previstos nos incisos I e II, funcionará como presidente o do Supremo Tribunal Federal, limitando-se a condenação, que somente será proferida por dois terços dos votos do Senado Federal, à perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis.

No regime da Constituição de 1946, o presidente do Supremo presidiria o julgamento do *impeachment*, porque o vice-presidente da República era o presidente do Senado. No regime constitucional atual, a Constituição fez do presidente do Supremo Tribunal Federal o presidente do Senado, no julgamento do *impeachment*, a fim de assegurar o exato cumprimento da Constituição.

Voltemos ao tema: a preposição *com*, utilizada no parágrafo único do art. 52, acima transcrito, ao contrário do conectivo *e*, do § 3º, do art. 33, da CF/1891, não autoriza a interpretação no sentido de que se tem, apenas, enumeração das penas que poderiam ser aplicadas. Implica, sim, interpretação no sentido de que ambas as penas deverão ser aplicadas. É que a preposição *com* opõe-se à preposição *sem*.⁶⁸ É dizer,

68 CALDAS AULETE. **Dicionário Contemporâneo da Língua Portuguesa**. 5. ed.. 1964. II/856, V/3688.

.....
no sistema constitucional vigente, ambas as penas deverão ser aplicadas em razão da condenação. Que condenação? A condenação no ou nos crimes de responsabilidade que deram causa à instauração do processo de *impeachment*.

A Constituição, parágrafo único do art. 52, é expressa, está-se a ver. A Lei 1.079, de 1950, a seu turno, também é expressa, ao dispor que, *no caso de condenação, o Senado, por iniciativa do Presidente – que presidente? O presidente da sessão de julgamento, é dizer, o presidente do Supremo Tribunal Federal – fixará o prazo de inabilitação do condenado para o exercício de qualquer função pública; no caso de haver crime comum deliberará ainda sobre se o Presidente o deverá submeter à justiça ordinária, independentemente da ação de qualquer interessado.* (Lei 1.079/1950, art. 33).

Esse artigo 33, acima referido, foi recebido, em parte, pela Constituição de 1988, dado que, agora, com a CF/1988, o prazo de inabilitação é de oito anos, pelo que o prazo não fica submetido à discricção do Senado (CF/1988, parágrafo único do art. 52).

7 CONCLUSÃO

Do exposto, é possível formular a seguinte síntese conclusiva.

O *impeachment*, na Inglaterra, de onde é originário, representava uma acusação ao ministro do monarca. A acusação, na realidade, era a este. Todavia, porque o monarca se colocava acima dos homens e das coisas, não poderia ser atingido pelo *impeachment*. Julgada procedente a acusação pelo parlamento, era o ministro destituído do cargo, podendo ser condenado à morte. É que o *impeachment* inglês confundia-se com o *bill of attainder*. Na Inglaterra, o *impeachment* foi praticado a partir do Século XIII até o Século XVIII, quando caiu em desuso, em razão da queda do gabinete, por ato espontâneo e por voto de censura do parlamento.

Os convencionais de Filadélfia, em 1787, introduziram o *impeachment* na Constituição americana, com feição política, com a finalidade de destituir o presidente, o vice-presidente e funcionários civis, inclusive juízes. O fato capaz de desencadear o *impeachment*, nos Estados Unidos, não precisa estar tipificado na lei. A acusação poderá compreender traição, suborno ou outros crimes e delitos – “*treason, bribery, or other high crimes and misdemeanors.*”⁶⁹ Se o fato que deu causa ao *impeachment* constitui também crime, o acusado responderá perante o Judiciário.⁷⁰

O *impeachment*, no constitucionalismo brasileiro, vem desde a Constituição do Império de 1824, que se inspirou no modelo inglês. O *impeachment* seria contra o ministro de Estado e não contra o monarca. Na República, a sua adoção deu-se na Constituição de 1891, segundo o padrão norte-americano, estabelecendo-se, entretanto, que os crimes de responsabilidade, motivadores do *impeachment*, seriam definidos em lei, o que também deveria ocorrer relativamente à acusação, o processo e o julgamento. Limitava-se ao presidente da República, aos ministros de Estado e ministros do Supremo Tribunal Federal. (CF/1891, artigos 53, parágrafo único, 54, 33 e §§, 29, 52 e §§, 57, § 2º).

O *impeachment* do presidente da República, na Constituição vigente: autorizada pela Câmara dos Deputados, por dois terços de seus membros, a instauração do processo (CF, art. 51, I), ou admitida a acusação (CF, art. 86), o Senado Federal processará e julgará o presidente da República nos crimes de responsabilidade. Nos crimes comuns, a competência para o processo e julgamento é do Supremo Tribunal Federal (CF, art. 86). (BRASIL, 1988).

A Câmara dos Deputados, diante da denúncia oferecida, examina a admissibilidade da acusação (CF, art. 86), podendo, portanto, rejeitar a

69 Constituição Federal dos Estados Unidos. Seção IV do art. 2º.

70 Constituição Federal dos Estados Unidos. art. 1º, Seção III, item 7.

.....
denúncia (Lei 1070/1950, art. 14). Apresentada a denúncia à Câmara, a competência do presidente desta, para o exame liminar de sua idoneidade, “não se reduz à verificação das formalidades extrínsecas e da legitimidade de denunciantes e denunciados, mas pode se estender [...] à rejeição imediata da acusação patentemente inepta ou despida de justa causa, sujeitando-se ao controle do Plenário da Casa, mediante recurso [...].”⁷¹

A instauração do processo de *impeachment* e o seu julgamento, pelo Senado Federal, constituem decisões políticas, cujo mérito não se sujeita ao controle judicial, dado que, no julgamento do *impeachment*, o Senado investe-se de jurisdição. Admitir-se o controle judicial da conveniência ou do mérito do julgamento, pelo Senado, constituiria substituição do Legislativo pelo Judiciário, em detrimento da ordem constitucional.

Todavia, quer se entenda como de natureza puramente política o *impeachment*, ou de natureza político-penal, certo é que o julgamento, que ocorrerá perante o Senado, assim perante um tribunal político, há de observar determinados critérios e princípios, em termos jurídico-processuais.

A garantia do devido processo legal, em termos processuais, tem aplicabilidade no processo de *impeachment*, observadas, entretanto, as disposições específicas inscritas na Constituição e na lei e a natureza do processo, ou o cunho político do Juízo (CF, art. 85, parágrafo único; Lei 1079/1950).

As regras processuais atinentes ao impedimento e suspeição de senadores estão inscritas no art. 36 da Lei 1079, de 1950. Impossibilidade de aplicação subsidiária, no ponto, dos motivos de impedimento e

71 MS 20.941, Min. Sepúlveda Pertence, DJ, 31 set.1992; MS 23.885-DF, Min. Carlos Velloso. DJ 20 set.2002; MS 30.672-AgR/DF, Min. Ricardo Lewandowski, DJe, 18.out.2011. Disponível em: www.stf.jus.br/jurisprudência.

suspeição do Código de Processo Penal, art. 252. Interpretação do art. 36 da Lei 1079, de 1950, em conjunto com o art.63 da mesma lei.⁷²

A condenação do presidente, segundo o sistema constitucional vigente, pelo voto de dois terços dos votos do Senado Federal, implicará a perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis (CF, art. 52, parágrafo único). (BRASIL, 1988).

72 MS 21.623-DF, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ, 28 maio 1993. Disponível em: www.stf.jus.br/jurisprudência.

DEMOCRACIAS E REPRESENTAÇÃO:

fundamentos para governos

Cynthia Rúbia Braga Gontijo *

1 SITUANDO O DEBATE

A democracia não é um objeto teleológico dado; é uma forma de organização/gestão da vida dos/entre homens com profundas implicações políticas, econômicas, sociais, culturais, humanas mesmo e por essas implicadas. A democracia é produzida no largo campo das disputas humanas, que não se justifica por qualquer marca ontológica, mas no campo de escolhas possíveis, realizadas pelos sujeitos em determinados momentos históricos. Sendo, portanto, um objeto teórico em disputa e um modo de viver complexo, contraditório.

Historicamente, identificam-se as raízes da democracia na Grécia Antiga, onde, em Atenas, o povo reunido em praça pública decidia os caminhos do governo e os destinos da nação, mas, cabe lembrar, somente alguns grupos, especificamente os homens que possuíam propriedade, participavam de discussões e deliberações sobre os interesses comuns. A isonomia, entendida como a igual participação de todos os cidadãos no exercício do poder, caracterizava a comunidade política e, portanto, a democracia grega. Os cidadãos eram exatamente esses grupos que, por serem considerados iguais, exerciam a sua liberdade na denominada

* Doutora em Educação pela Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais (FAE/UFMG). Professora e Vice-diretora da Faculdade de Políticas Públicas “Tancredo Neves”, campus Belo Horizonte, Universidade do Estado de Minas Gerais (FaPP/CBH/UEMG). E-mail: cynthiagontijo@gmail.com

.....

esfera pública. Contudo, a experiência democrática grega não é uniforme, unívoca, pois havia distinções significativas com relação à organização político-social entre, por exemplo, as cidades Homérica e Atenas. Enquanto em Atenas, a cidade (*polis*) era gerida por meio de conselho (*bouleúein*) deliberativo, com participação ampliada; a cidade Homérica era governada por um rei e seus próximos, os denominados nobres. Existiam conselhos nesta, mas com função consultiva, eles tinham um papel determinado: legitimar as decisões supremas do rei e dos seus. (GLOTZ, 1980).

Desde a Grécia antiga até os dias atuais, enfrenta-se, dentre outros desafios, o difícil dilema de explorar as condições efetivas de realização da democracia em contextos político-institucionais específicos ou fora deles e compreender como determinadas dinâmicas se articulam, produzindo a democracia. Neste caso, percebe-se que não se pode falar em democracia, mas em democracias.

A modernidade inaugura modos específicos de se (con)viver e, portanto, contextos específicos em que as democracias são gestadas. Na história moderna, a democracia, quanto aos seus contornos práticos, encontrará, na Revolução Inglesa de 1689 e na Francesa de 1789, as suas origens políticas e daí os desdobramentos que ocorrerão em várias nações, sobretudo nas ocidentais. Incursões teóricas e experiências práticas diferenciadas têm sido produzidas desde então com motivações e implicações diversas na França, na Inglaterra, nos Estados Unidos, no México, no Brasil, entre tantos outros.

Possivelmente, começou-se a abandonar o registro celebratório e otimista de que, uma vez inaugurada uma democracia, adentrar-se-ia um mundo virtuoso, em que todos viveriam felizes para sempre. Isto não aconteceu. Permaneceu, assim, a necessidade e o desejo de compreender, por exemplo, como, em quais condições e com quais

implicações os homens têm produzido democracias no mundo de hoje. Gramsci, na década de 30 do século XX, já atentava para a importância de se pensar “o homem nas condições de hoje, não de uma vida qualquer e de um homem qualquer”.

Cabe lembrar, contudo, que há uma longa história, uma larga produção já construída, que influenciou e continua influenciando processos e procedimentos democráticos na atualidade. Desse modo, revisitou-se, neste trabalho, os fundamentos teóricos de constructos democráticos, recorrendo a autores como Hobbes, Locke, Rousseau, Marx, Bobbio, entre outros, tendo como ênfase a questão da representação aí subjacente. O objetivo principal deste capítulo é rever algumas leituras de forma a compreender determinados constructos democráticos, para, assim, criar subsídios interpretativos para a categoria representação, que é aqui considerada para análise.

2 GÊNESE DO PENSAMENTO DEMOCRÁTICO MODERNO

As concepções teóricas sobre democracia de John Locke, Thomas Hobbes e Jean Jacques Rousseau constituem-se como um fundamento do constructo democrático na modernidade. Tanto Locke e Hobbes, no século XVII, quanto Rousseau, no XVIII, criaram teorias que, por um lado, defendiam o reconhecimento por parte dos membros da sociedade da autoridade política de um conjunto de regras e, por outro lado, explicavam a origem dos Estados e dos governos. Suas explicações e proposições são circunscritas à vertente contratualista da Teoria Política Moderna, pois são subsidiadas pelo entendimento de que o Estado é criado em comum acordo pelos membros da sociedade.

Na origem, os homens viviam no que Hobbes denominava como “estado de natureza”, no qual “a vida não tem garantias; a posse não tem reconhecimento e, portanto, não existe; a única lei é a força do mais

.....
forte, que pode tudo quanto tenha força para conquistar e conservar.”
(CHAUÍ, 2000, p. 220).

O estado de natureza de Hobbes evidencia a sua compreensão do social como uma arena de lutas, na qual predomina os interesses do mais forte. Já o “[...] estado de sociedade, que corresponde, agora, ao estado de natureza hobbesiano da guerra de todos contra todos” começa “[...] quando alguém cerca um terreno e diz: ‘É meu.’ A divisão entre o meu e o teu, isto é, a propriedade privada, dá origem ao estado de sociedade.” (CHAUÍ, 2000, p. 223).

O reconhecimento social da permanente ameaça à reprodução mesma da vida em sociedade culminou na decisão de criar uma instância, um poder político, que, mediante leis, regulasse os conflitos sociais. Desse modo, é por meio de um contrato social, no qual os indivíduos acordam renunciar à sua liberdade natural e à posse natural de bens, que se institui o Estado, que deverá, por meio de uma autoridade política – o governo –, regular a sociedade. (CHAUÍ, 2000).

Para Hobbes e Locke, os termos desse contrato determinariam a forma e o alcance do governo estabelecido: absoluto, segundo Hobbes; limitado constitucionalmente, segundo Locke. Na acepção hobbesiana, o Estado teria um poder absoluto para criar e aplicar as leis, garantir a propriedade privada e exigir obediência incondicional dos governados, os quais teriam garantido os seus “direitos naturais”: o direito à vida, à paz e, em especial, à propriedade, que se tornam agora “direitos positivos”, isto é, aqueles que advêm de um contrato entre os homens. (CHAUÍ, 2000).

Já Locke estava preocupado com a concentração de poder em um único homem, o que geraria o absolutismo. Propõe, assim, a criação de instituições de poder autônomas, com funções legislativas, executivas

e de guerra específicas e às quais os indivíduos recorreriam no caso de violação de seus direitos. Na concepção não absolutista de poder lockeniana, o Estado deveria ter um governo eleito pelo povo – conjunto de cidadãos com direitos e deveres sob um Estado –, que seria limitado por um poder legislativo.

Ao caracterizar o poder legislativo, Locke define a democracia representativa vinculada ao poder dos representantes eleitos pelo povo, mas somente pelos proprietários de terra, porque, como portadores de direitos políticos de cidadania, estavam autorizados a participar da escolha dos seus representantes.

A concepção democrática de Locke é considerada liberal, porque se assenta na pressuposição da mínima intervenção do Estado nos assuntos econômicos e sociais; Estado esse que deverá estimular a livre iniciativa ou a liberdade individual. Considerava, então, a premência do estabelecimento de limites para a ação da autoridade pública em relação à esfera privada do indivíduo, de forma a manter o que ele entendia como “liberdade negativa”, ou seja, a base dos direitos individuais naturais inalienáveis e invioláveis à liberdade, à vida e à propriedade. (CHAUÍ, 2000).

Importa considerar que a ideia dos “direitos positivos” sustentava, naquele momento histórico, o constructo denominado como Estado Liberal de Direito, assentado na a) soberania do Estado Nacional; b) na unidade do ordenamento jurídico; c) na divisão dos poderes estatais; d) no primado da lei sobre outras fontes de proteção jurídica; e) no reconhecimento da certeza do Direito como valor político fundamental; f) na igualdade formal dos cidadãos perante a lei; g) no reconhecimento e na proteção de direitos individuais, civis e políticos; h) na garantia constitucional; i) na distinção entre público e privado e j) na afirmação

.....
da propriedade privada e da liberdade de iniciativa econômica. (CHAUÍ, 2000).

Além disso, o Estado de Direito constitucional lockeniano se assenta no voto periódico de todos os membros do povo para a eleição de seus representantes no Estado – configurando aí a alternância de poder e a representação popular –, e na separação de poderes, marcando uma concepção de democracia representativa e liberal.

Rousseau, assim como Hobbes e Locke, também compreende o Estado como resultante de um contrato social para criar uma instância para a proteção dos direitos individuais/civis e políticos. A proposta democrática rosseauiana parte do pressuposto de que a igualdade é essencial para o exercício da liberdade e as convenções a fonte de toda forma de direito, sendo necessário, portanto, um contrato social para que os indivíduos exerçam a sua “liberdade positiva”, ou seja, a liberdade como emancipação humana na conquista de sua autonomia. Portanto, para Rousseau, o contrato será um ato pelo qual um povo se tornará povo, mas somente será efetivo se se processar por sua participação direta no Estado. Eis que uma norma só é válida se o povo por ela se considera obrigado, o que só ocorre quando este se sente partícipe do processo de sua elaboração e instituição. (CHAUÍ, 2000).

Assim, diferentemente de Locke, Rousseau era contrário à democracia representativa ao propor uma democracia participativa, baseada na possibilidade de o povo soberano reger coletivamente sua própria convivência. A soberania do povo é inalienável.

Uma vez que todos precisam estar em condições de igualdade para haver democracia, nenhum ser humano poderá ser autoridade diante dos demais e as convenções, criadas por todos, são a base de toda autoridade legítima. Assim, o Contrato Social deverá estar em sintonia

com a vontade geral, o que não é o mesmo que a vontade de todos, pois a primeira se refere à soma dos interesses particulares, enquanto a última se refere ao interesse comum.

Rousseau refere-se à representatividade como uma ideia absurda, originária da sociedade civil corrompida, pois o interesse de um representante sempre é privado e não poderá expressar o que os outros têm a dizer. Rousseau defende que o poder legislativo seja praticado diretamente pelos cidadãos, sem intermediários, pois “a soberania não pode ser representada”. (ROUSSEAU apud BOBBIO, 2009, p. 41). Se se entende que, para ele, a representação é a alienação da cidadania, desloca-se a soberania política do Estado, em Hobbes e Locke, para o povo, que a exerce mediante sua participação.

Contudo, Rosseau considera difícil o desenvolvimento democrático nesses moldes, pois “[...] O povo submetido às leis deve ser o seu autor, [...]”, mas “se existisse um povo de Deuses, ele se governaria democraticamente. Um Governo tão perfeito não convém aos homens.” (ROUSSEAU, 1973, p. 99, 125). É interessante observar que o próprio Rousseau reconhece a dificuldade da efetivação da democracia direta ou participativa, a partir dos moldes pensados por ele.

Localiza-se, então, uma tensão posta na própria gênese do pensamento democrático moderno. Ao considerar que a democracia, como governo do povo, traduz possibilidades e potencialidades para a invenção, o reconhecimento e/ou para a garantia de direitos dos cidadãos, como afirmar que a representação ou a participação garantiria um Estado mais ou menos democrático, uma democracia mais ou menos democrática? Se a representação é operacionalizada por meio da participação; e a participação, nos moldes pensados por Rousseau, não é possível de ser exercida por todos os cidadãos, como compreender na

.....
empíria as construções democráticas, desvinculando as suas categorias analíticas representação e participação?

As concepções sobre a existência, e os seus contornos ou não, do Contrato Social desde Hobbes até Rousseau têm se transformado, assim como sobre as configurações democráticas modernas. Novas leituras e interpretações, por vezes em sintonia com o próprio Estado em processo contínuo de transformação, foram produzidas, dentre as quais algumas serão discutidas agora.

3 NOVOS OLHARES, NOVAS LEITURAS ACERCA DAS DEMOCRACIAS A PARTIR DOS SÉCULOS XIX E XX

As disputas sobre as possibilidades de uma “democracia ideal”, especialmente no que diz respeito às condições de a democracia se concretizar como forma de governo, ampliaram-se no final do século XIX e atravessaram o século XX.

Em tais embates sobressaiu Schumpeter, que defendia restrições às formas de participação e soberania do povo em favor de consensos sobre métodos eleitorais para a formação de governo. O método democrático é compreendido como “um sistema institucional para a tomada de decisões políticas, no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante a luta competitiva pelos votos do eleitor.” (SCHUMPETER, 1986, p. 328).

Dentre os críticos sobre o pensamento schumpeteriano, destaca-se Dahl (2006), ao considerar que Schumpeter não trabalhou adequadamente a noção de povo ou *demos* em sua obra acerca da democracia.

No tocante à igualdade como um princípio democrático, Santos (2002) assinala que, após a segunda guerra mundial, ampliou-se um

debate sobre a questão da compatibilidade ou da incompatibilidade das democracias e do capitalismo. A leitura comumente aceita era a de que um conjunto estrutural explicaria a baixa densidade democrática e os países sem propensão democrática, e estes somente se tornariam democráticos mediante as condições que neles prevaleciam. Era, pois, necessário, que o país passasse pela revolução industrial capitalista e por todo o processo a ela associado, tais como urbanização, formação de novas classes sociais, progresso econômico e social para lograr a democracia. Esse debate já havia sido antecipado por Rousseau, quando afirmava, no Contrato Social, que só poderia ser democrática uma sociedade em que não houvesse ninguém tão pobre que tivesse que se vender tampouco e ninguém tão rico que pudesse comprar alguém.

Outra questão debatida nesse período foi sobre as virtualidades distributivas da democracia. Tal debate partia do pressuposto de que, à medida que certos países venciam a batalha pela democracia, junto com a forma de governo, eles passavam a usufruir de certa propensão distributiva, caracterizada pela chegada da social democracia ao poder. Haveria uma tensão entre capitalismo e democracia, tensão essa que, depois de resolvida a favor da democracia, colocaria limites à propriedade e implicaria ganhos distributivos para os setores desfavorecidos. (SANTOS, 2002).

A vertente marxiana entendia que não era possível resolver esta tensão, tendo em vista que não é possível democratizar a produção material nos moldes da relação histórica construída entre capital e trabalho. Cabe lembrar aqui que, para Karl Marx, o Estado não é democrático, porque ele representa interesses determinados e, portanto, traduz relações de poder desiguais entre classes. (SANTOS, 2002).

Na acepção marxiana, o mundo é estruturalmente construído por meio das relações de produção material do tipo capitalista, em que

.....

há uma divisão social binária radical entre os que detêm os meios de produção – a burguesia – e os que somente têm a sua força de trabalho e a vendem para sobreviver – o proletariado. Tal divisão é produzida porque o proletariado, o trabalhador, é alienado da sua própria produção, que é apropriada por aqueles. Entre eles se estabelece uma relação conflituosa e contraditória, assentada na luta entre estas duas classes, a burguesia e o proletariado, marcada pelo fato de que a sobrevivência do grupo economicamente dominante depende da exploração e alienação do grupo que lhe é subordinado. É por isso que dessa luta de classes resulta a “divisão social do trabalho” que, segundo Marx, é estrutural e que repercute decisivamente na organização jurídico-política e ideológica, a superestrutura comandada pela burguesia, que o Estado é criado para legitimar e garantir. (SEMERARO, 1999).

Diferentemente de Hobbes, Locke e Rousseau, para Marx, o Estado não é criado por meio de um contrato social, mas por uma classe determinada da sociedade, a burguesia, cujo objetivo principal é manter o desenvolvimento das forças produtivas e, portanto, reproduzir a desigualdade entre proprietários e proletariado no âmbito das relações econômicas (estrutura) e das que dela se expandem – por exemplo, as relações políticas (superestrutura). Marx, portanto, não comunga com o contratualismo. (SANTOS, 2002).

O Estado seria, portanto, “[...] a forma de organização que os burgueses se dão, tanto externa como internamente, para garantia mútua da sua prosperidade e seus interesses [...] uma forma em que os indivíduos de uma classe dominante fazem valer os seus interesses comuns”. E, ainda, um instrumento de “[...] dominação de classe, um órgão de submissão de uma classe por outra; é a criação de uma ‘ordem’ que legalize e consolide essa submissão, amortecendo a colisão de classes”. (BOBBIO, 2009, p. 741).

Ao Estado caberia, desse modo, a garantia de interesses privados – particulares – de uma determinada classe, e não públicos – universais –, tal como defendiam Hobbes, Locke e Rousseau. Não sendo possível consenso no âmbito do Estado, na medida em que nele não há espaço para interesses que são antagônicos, a democracia somente seria possível mediante uma revolução da própria estrutura.

Já Norberto Bobbio considera que democracia pode ser entendida, genericamente, como um “conjunto de instituições caracterizadas pelo tipo de resposta que é dada às perguntas: Quem governa? [forma] e Como governa? [conteúdo].” (BOBBIO, 2009, p. 157). As respostas a essas questões remetem às democracias em construção.

Em relação às diversas teorias democráticas, Bobbio (2009) questiona a distinção radical posta entre “democracia indireta”, na qual a participação da Sociedade é limitada à escolha de quem irá representá-la no Estado, e “democracia direta”, na qual a Sociedade participa, em alguma medida, da gestão dos seus interesses.

Sobre a democracia indireta, democracia representativa, cabe lembrar que ela comporta a possibilidade de a sociedade escolher os seus representantes no Estado, autorizando-os, via eleições, a decidir em seu nome sobre assuntos de seu interesse, e o desenvolvimento do associacionismo político, tais como os partidos políticos. Os elementos fundantes da democracia representativa são os partidos políticos, as eleições periódicas, a igualdade de voto e o respeito aos direitos civis. Na democracia representativa, a participação é prioritariamente política, pois nela os cidadãos, porque portadores de determinados direitos (civis e políticos) e deveres regulados por um marco-jurídico, têm a sua participação na gestão pública, especialmente, efetivada por meio da escolha de seus representantes no Estado. (BOBBIO, 2009).

.....

O autor chama atenção para o equívoco sobre a diferença entre “democracia representativa” e “estado parlamentar”. Bobbio (2009) apresenta o conceito de democracia representativa, que significa genericamente que as decisões coletivas – as decisões que dizem respeito à sociedade inteira – são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas para este intuito. Assim sendo, o estado parlamentar é uma aplicação particular, embora relevante do ponto de vista histórico, do princípio da representação, *grosso modo*, é aquele estado em que é representativo o órgão central ao qual chegam as reclamações e do qual partem as resoluções coletivas, sendo este órgão central o parlamento. Em suma, o autor quer dizer que, do mesmo modo que nem todo estado representativo é um estado parlamentar, o estado parlamentar pode muito bem não ser uma democracia representativa.

Bobbio (2009), também, chama a atenção para o fato de que não existem mais Estados representativos que concentram a sua representação apenas no parlamento, porque a representação neles presente está estendida a várias outras sedes onde se tomam deliberações coletivas.

Desse modo, o Estado representativo é aquele em que as decisões coletivas são tomadas por representantes eleitos ou indicados, “importante pouco se os órgãos de decisão são o parlamento, o presidente da república, os conselhos [...]” (BOBBIO, 2009, p. 57).

Quanto ao nome genérico de democracia direta, entendem-se todas as formas de participação no poder que não se resolvem numa ou noutra forma de representação (nem a representação dos interesses gerais ou política, nem a representação dos interesses particulares ou orgânica): a) o governo do povo por meio de delegados investidos de mandato imperativo e, portanto, revogável; b) o governo de assembleia, isto é, o governo não só sem representantes irrevogáveis ou fiduciários,

mas também sem delegados; c) o *referendum*. A democracia direta consiste na passagem da democracia política ou representativa para a “democracia social” em que o indivíduo compartilhará poder nos espaços até então dominados por organizações burocráticas. (BOBBIO, 2009, p. 154).

Contudo, na medida em que o povo não pode estar reunido a todo o momento para decidir sobre todos os assuntos em assembleia, torna-se necessária a sua representação, mas uma representação vinculada socialmente e não alienada do grupo que elegeu ou indicou o sujeito representante. Representante e representado tornam-se relação dialética em contextos democráticos. Nesse caso, cabe atentar para como e por que o sujeito tornou-se representante; e se existe alguma interlocução, e qual é entre o representante e o representado. Ao lado disso, não basta que um número elevado de representantes possa participar direta ou indiretamente de determinados espaços públicos, é preciso que existam condições reais de escolha como, por exemplo, se há ou não votação pelos representantes sobre os assuntos em discussão naquele espaço. É preciso, portanto, enfrentar o problema das condições ou não que viabilizam ou não a participação dos representantes, analisar, por exemplo, as regras que balizam a ação/interação dos participantes para verificar qual participação está instituída e qual é emergente, e se há, e quais seriam as características entre estes sujeitos que influenciam ou não as suas formas de participação.

4 AMPLIANDO A NOÇÃO DE REPRESENTAÇÃO EM DEMOCRACIAS

Genericamente representar significa “substituir, agir no lugar de ou em nome de alguém ou de alguma coisa; evocar simbolicamente alguém ou alguma coisa; personificar”. (COTTA, 1998, p. 1101). Representar é, então, um modo de apresentar, de fazer presente o que está ausente,

.....
tornar visível o que de outra maneira estaria oculto. O representar só pode, portanto, ser efetivado na esfera da publicidade. (BOBBIO, 2009).

A representação pode ser entendida como o processo de escolha por parte de alguém ou grupo, de determinada pessoa ou grupo, com a delegação de decidir e agir em seu nome. No processo representativo há duas dimensões: o representado e o representante. (ANDRADA, 2012).

A representação é um mecanismo político particular para a realização de uma relação de controle entre governados e governantes, potencializando o controle sobre o poder político por parte de um grupo que não pode exercê-lo pessoalmente. Na prática, a representação divide-se em: a) significados que se referem a uma dimensão da ação, relacionando-se à participação do representante; b) significados que se referem a uma dimensão de reprodução de interesses e prioridades, relacionando-se à representação propriamente dita. (COTTA, 1998).

No que diz respeito à função e ao papel da representação política, identificam-se três modelos interpretativos alternativos: a) a representação como relação de delegação – o representante é concebido como um executor privado de iniciativa e de autonomia, das instituições que os representados lhe distribuem; seu papel aproxima-se muito ao de um embaixador; b) a representação como relação de confiança – o representante ocupa uma posição de autonomia e supõe que a única orientação para sua ação seja o interesse dos representados como foi por ele percebido; c) a representação como espelho ou representatividade sociológica ou, nas palavras de Pitkin (2006) e Urbinati (2006), representação cidadã – centrado mais sobre o efeito de conjunto do que sobre o papel de cada representante. Ele concebe o organismo representativo como um microcosmo público que fielmente reproduz as características do corpo social que merecem ser espelhadas no corpo político. (COTTA, 1998).

O núcleo fundamental da representação está na responsabilidade periódica a que estão sujeitos os atores políticos, no sentido de serem chamados para responder, para prestar contas das próprias ações àqueles que têm o poder da designação.

O debate sobre a representação política em contextos democráticos envolve, sobretudo, os “poderes do representante” e “o conteúdo da representação”. “Como uma fórmula cômoda, costuma-se dizer que o problema da representação pode ter soluções diversas conforme as respostas que, uma vez acertado que A deve representar B, damos à pergunta: Como o representa? e Que coisa representa?”. (BOBBIO, 2009, p. 58).

Pitkin (2006) e Urbinati (2006) investigam as condições que tornam a representação democrática um modo de participação política que possa ativar uma variedade de formas de controle e supervisão dos cidadãos, e defendem a tese de que a democracia representativa é uma forma de governo original, que não é idêntica à democracia eleitoral. Para tanto, propõe que a representação política seja um processo circular, suscetível ao atrito, entre as instituições estatais e as práticas sociais.

Tomando por base que a democracia representativa não se limita à democracia eleitoral, Urbinati (2006) pergunta o que torna a representação democrática. E responde: a representatividade da representação.

Os sentidos e as práticas de representação e participação têm conformado processos de “pluralização da representação” (URBINATI; WARREN, 2008), traduzido por, pelo menos, dois tipos de representação de base não eleitoral: a) a autorrepresentação, orientada pela reivindicação social de sujeitos individuais ou coletivos sem qualquer autorização de outrem, seja esta pessoa, grupo, categoria, classe; e b)

.....
a representação cidadã, atestada pela participação ativa de sujeitos coletivos que, em espaços de discussão, consulta e deliberação, agem, via representação, em prol da inclusão dos demais cidadãos.

A representação cidadã conforma, então, intercâmbios virtuosos entre representação política e participação política, o que significa “agir no interesse dos representados, de uma maneira responsiva a eles”. (PITKIN, 2006 apud AZEVEDO, 2012, p. 86).

REFERÊNCIAS

- ANDRADA, B. J. T. Representação política. In: CASTRO, Carmem L. F.; GONTIJO, Cynthia R. B.; AMABILE, Antônio E. N (Orgs.). **Dicionário de Políticas Públicas**. Barbacena: EdUEMG, 2012. p. 421-424.
- AZEVEDO, Neimar Duarte. **O Orçamento Participativo em face dos dilemas teóricos e práticos da democracia contemporânea: uma comparação das experiências de Belo Horizonte e Porto Alegre**. Tese (Doutorado em Ciência Política) - FAFICH/UFMG, 2012.
- BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 15. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2009.
- CHAUÍ, Marilena. **Filosofia**. São Paulo: Ática, 2000.
- COTTA, Maurizio. Representação política. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 11 ed. Tradução de Carmen C. Varriale, GaetanoLo Mônaco, João Ferreira, Luís Guerreiro Pinto Cacais; Renzo Dini. Brasília: Ed. UNB, 1998. p. 1101-1107. v. 1.
- DAHL, Robert A. **On Political Equality**. Yale University Press, 2006.
- GLOTZ, Gustave. **A cidade grega**. Rio de Janeiro: DIFEL, 1980.
- PITKIN, Hanna Fenichel. Representação: palavras, instituições e ideias. **Lua Nova**, n. 67, São Paulo, p. 15-47, 2006.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social**. Rio de Janeiro: Hemus, 1973.
- SANTOS, Boaventura de. Sousa. (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1986.

SEMERARO, Giovanni. **Gramsci e a sociedade civil**: cultura e educação para a democracia. Petrópolis: Vozes, 1999.

URBINATI, Nadia. O que torna a representação democrática? Tradução de Mauro Soares. **Lua Nova**, São Paulo, n. 67, p. 191-228, 2006.

URBINATI, N; WARREN, M. The concept of representation in contemporary democratic theory. **Annu. Rev. Polit. Sci.**, n.11, p. 387-412, 2008.

A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SOB O PRISMA DA ÉTICA E PRINCÍPIOS: acepções sobre o Estado Democrático de Direito brasileiro

Marcella Rocha dos Reis*

1 INTRODUÇÃO

A despeito da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que prevê a garantia de direitos fundamentais e direitos sociais como igualdade, cidadania e a promoção do bem comum, é notória a necessidade de atenção e de amadurecimento no modo como os preceitos e as prerrogativas são projetados na realidade.

O Estado Democrático de Direito, fundamentado pela soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana, pelos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, e pelo pluralismo político, tem vistas à construção de uma sociedade livre, justa e solidária, ao desenvolvimento nacional e à redução das desigualdades sociais e regionais. Com efeito, a presença de forças econômicas externas e as limitações do Estado no atendimento a todas as demandas acarretam diversos desafios para a consolidação democrática e concretização da igualdade material.

* Graduada em Turismo pela Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP), pós-graduada em Gestão Pública na Faculdade de Políticas Públicas “Tancredo Neves”, campus Belo Horizonte, Universidade do Estado de Minas Gerais (FaPP/CBH/UEMG), graduanda em Direito na Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG). E-mail: marcellarreis@gmail.com

Assiste-se nas leis, bibliografias e nos discursos de especialistas pareceres sobre a viabilização teórica nesse sentido. No Brasil, sobretudo após a promulgação da Carta Cidadã, são percebidas providências normativas com o intuito de obter um melhor controle da atuação administrativa e considerar os valores éticos e morais.

Por sua relevância, pode-se citar a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92), a Lei de Processo Administrativo (Lei nº 9.784/99), o Código de Proteção e Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/90), a Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 8.666/93), a vedação ao nepotismo (Decreto nº 7.203, de 4 de junho de 2010) e a “lei da ficha limpa” proveniente de iniciativa popular (Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010), que ilustra a participação mais atuante da população na vida pública.

O interesse pelo Estado, pela sua organização, o estudo da sua origem, sua estrutura e funcionamento de seus órgãos, acompanha o desenvolvimento do pensamento científico e filosófico. (AZAMBUJA, p. 8). A contemporaneidade no país é assinalada, pois, pela preocupação em aproximar o texto constitucional ao nosso cotidiano e observá-lo no comportamento da Administração Pública e de seus agentes na prestação de serviços em consonância aos princípios constitucionais.

Nesse sentido, este trabalho apresenta uma revisão da literatura acerca do conceito de Administração Pública e busca mostrar alguns dos desafios da Gestão Pública, contrapondo as práticas administrativas às propostas normativas legais. Acompanha, ainda que de modo sucinto, o advento do Estado Democrático de Direito, perpassando a evolução do Estado e da sociedade, o avanço do decurso democrático brasileiro e as iniciativas que se realizaram no tocante a sua efetivação e real defesa do interesse público.

2 DIREITO, ESTADO E SOCIEDADE

A origem do Estado e da Sociedade encerra definições e teorias diversas, manifestadas em concordância ao contexto dos indivíduos, situação temporal, política e geográfica nos quais se encontravam.

Com efeito, objetivos em comum e o desejo de estabelecer uma forma de garantir a vida e o bem particular se sobressaem na criação do Estado e no fomento ao agrupamento social, em detrimento de certas formulações como o *bom selvagem* atribuído a Rousseau¹ ou ao isolamento humano e constante guerra, sugerido por Hobbes².

Controvertido, também, se encontra o surgimento da sociedade. Estabelecida na convergência dos indivíduos para a vida em grupo, cujo objetivo primário representou a proteção e a delimitação dos bens individuais, passou a pretender também o provimento das necessidades coletivas.

Destarte, com o passar do tempo, a sociedade assistiu ao desgaste das relações pessoais, geradora de situações conflituosas. A contenção dos embates se deu, sobremaneira, por meio da previsão de regras de conduta, construída para fazer cessar a lei da força e idealizar a sociedade civil, subjugada às normas.

Em momento posterior, tal organização de indivíduos, em buscas de garantias, elencou elementos para a afirmação do Estado, como a demarcação de territórios, o reconhecimento da população afim e a instituição de um domínio motriz capaz de administrá-lo. Essas características ensejaram a formação de um escopo político, uma vez que cada integrante encerra, além do objetivo comum, expectativas individuais que entre eles assumem diferentes representações. Observa-

1 FORTES, Luiz R. Salinas. **Rousseau: o bom selvagem**. São Paulo: FTD, 1989.

2 HOBBS, Thomas. **Leviatã**. São Paulo: Martin Claret, 2003.

.....
se, pois, a evolução das fundamentações particulares e a sustentação dos fatores que motivaram o surgimento da sociedade até a proposição da máxima de que não há sociedade sem o Direito.

O nascimento do Direito está relacionado com o intuito de ordenar os elementos essenciais do Estado e consolidar determinados interesses da sociedade, para o qual se fez necessária a elaboração de normas simétricas à concepção de justiça e razoabilidade conferida pela sociedade. Assim, o Estado se valeu de regras para enumerar direitos e deveres dos seus indivíduos que atendessem a uma finalidade única. “As normas que organizam o Estado e determinam as condições sociais necessárias para realizar o bem público, constituem o Direito, que ao Estado incumbe cumprir e fazer cumprir”. (AZEMBUJA, 2008, p. 22).

A governabilidade do Estado é regida, pois, por regramento categórico de autoridade, força e poder no qual o Direito, como organizador da vida em sociedade que almeja o bem comum, recebe o encargo de cuidar. Tal governança ensaia o papel do soberano, figura essencial para a garantia da vida, da segurança e da propriedade privada para a sociedade subordinada à coação da supremacia do Estado. A natureza deste é atrelada ao poder, cuja soberania é afirmada perante outros Estados, no controle das relações entre indivíduos e o estabelecimento de punições dentro da sua faculdade, ao mesmo tempo em que fundamenta o Direito Positivo, fruto da produção do homem e da institucionalização pelo Estado:

O Estado, portanto, é uma sociedade, pois se constitui essencialmente de um grupo de indivíduos unidos e organizados permanentemente para realizar um objetivo comum. E se denomina sociedade política, porque, tendo sua organização determinada por normas de Direito positivo, é hierarquizada na forma de governantes e governados e tem uma finalidade própria, o bem público. (AZAMBUJA, 2008, p.18).

A sociedade política derivou da vontade de legitimar uma autoridade capaz de defender a harmonia e a justiça, findando as relações de força entre os indivíduos presentes na instável e conflituosa sociedade primitiva. Tal legitimação, proporcionada pelas leis, tinha sua aplicação pelo poder político do soberano, que deslizou do poder inabalável, inquestionável e ilimitado inerente ao monarca, percorrendo o Estado Moderno, para a construção da soberania a partir do pacto social.

Nesse contexto, embora muito debatida, a soberania foi concebida como inalienável, imprescritível e indivisível, por meio da qual houve a participação e representação da vontade geral e a soberania popular mais expressivas, por meio da defesa de suas deliberações de forma democrática. A soberania, portanto, com ser o mais alto poder dentro da coletividade organizada no Estado, não é um poder arbitrário e despótico. (AZAMBUJA, 2008, p. 68).

A soberania, atualmente, é reconhecida por representar o arbítrio do povo, figurado pela supremacia do poder estatal. A configuração do Estado acompanhou a modificação das necessidades e as expectativas dos indivíduos, de acordo com o momento social, seus costumes e anseios à medida que foram inseridas novas demandas congruentes aos modelos econômicos vigentes.

3 O DESPONTAR DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

O transcurso da limitação do poder estatal perante os governados teve a sua consolidação realizada a partir do liberalismo político, concebido, em especial, pelas revoluções americana e francesa. Valores como a liberdade e a igualdade foram incorporados ao então Estado de Direito assim como, posteriormente, o anseio pela responsabilização do Estado em face das questões sociais e a busca pelo reconhecimento da dignidade humana.

.....
Nesse sentido, o Estado de Direito emergiu a partir do trânsito do aceite dos direitos naturais ao reconhecimento dos direitos fundamentais pelo poder contido na lei. Aquele foi fortalecido, pois, pelo Princípio da Legalidade, cujo emprego era baseado na observância das liberdades e igualdades formais, muito embora a legalidade nesse Estado ainda se encontrasse precária e a sua aplicação permeável.

A construção histórica do Estado de Direito, segundo Anjos Filho (2006, p. 98), “ocorreu diante da inadequação do pluralismo jurídico que caracterizava o medievo para promover os anseios de liberdade, de igualdade e de segurança do capitalismo”, de modo que tal liberdade acarretou a criação de uma série de direitos, formalizado pela Carta Constitucional.

A Constituição se destina à ordenação das normas jurídicas do Estado. Tal instrumento trata dos direitos e deveres fundamentais dos governados, do uso dos poderes políticos e econômicos além de reger a organização social:

A Constituição é a declaração da vontade política de um povo, feita de modo solene por meio de uma lei que é superior a todas as outras e que, visando à proteção e à promoção da dignidade humana, estabelece os direitos e as responsabilidades fundamentais dos indivíduos, dos grupos sociais, do povo e do governo. (DALLARI, 2010, p. 25).

Assim, a Carta Constitucional, suprema, tomou lugar da figura do soberano, representando, sobretudo, a manutenção da legalidade e a reserva dos direitos. Isto posto, ainda segundo Anjos Filho (2006, p. 98), o Estado de Direito se caracterizou, dentre outros, pela soberania do Estado Nacional, a unidade do ordenamento jurídico, a divisão dos poderes estatais, o reconhecimento e a proteção de direitos individuais, civis e políticos, a garantia constitucional, a distinção entre público e

privado e a afirmação da propriedade privada e da liberdade de iniciativa econômica.

Com vistas à efetivação dos direitos previstos, houve o despontar da necessidade de manutenção da equidade material dos indivíduos, no sentido de impedir que a liberdade dos mais fracos, em âmbito econômico, seja reduzida pelos mais fortes e fomente a desigualdade. O Estado Social, nesse contexto, eleva-se na condição de promulgador/garantidor do acesso dos proveitos da vida social ao mesmo tempo em que sofre a limitação de somente influir e ditar regramentos acerca da esfera da vida pública, não intervindo sobre a consciência dos governados:

Em decorrência da relativização do dogma da autonomia da vontade, o Estado deixou de ser mero expectador para converter-se em um ente dotado do dever de promover intervenções legítimas em determinadas relações privadas, com o claro objetivo de estabelecer um equilíbrio jurídico diante de um inquestionável desequilíbrio fático. Como as intervenções não se mostraram suficientes o Estado passou a comprometer-se com o oferecimento de serviços públicos específicos, que se materializariam sob a forma de prestações relativas à: saúde, educação, proteção à velhice e à invalidez. Note-se que de acordo com a moderna concepção de Estado social tais prestações não mais podiam ser vistas como um favor, mas como um direito público e, portanto, indisponível. (SANTOS, 2010, p. 1).

Em decorrência dessa realidade, o Estado Social, focado na uniformidade de condições, inspira o Estado de Bem-Estar Social, que enseja a elaboração de políticas públicas a fim de manter o compromisso de concretizar os direitos sociais³. Em concomitância, há o advento e

³ Apesar de verificado o esforço do Brasil em se projetar como Estado de Bem-Estar Social, no que tange à instrumentalização legal e à implementação de determinadas ações assistenciais, o país não pode ser considerado como tal, uma vez que se mostrou incapaz de cumprir as propostas constitucionais de direitos e garantias fundamentais.

.....
a evolução do capitalismo, que demanda medidas intervencionistas estatais na tentativa de mitigar a sua influência nos direitos e na administração da coisa pública.

O regime constitucional, ao instituir formas de participação da população por meio de instrumentos como o voto, em união com o direito de sufrágio; a iniciativa popular de lei, bem como a apreciação do Judiciário e a alternância de poderes; autenticaram a ação e a participação populares. Estabeleceu, ainda, procedimentos democráticos nas decisões políticas, o ressaltado do caráter ético da matéria e o acesso à informação.

A Constituição é, portanto, elemento fundamental para o ordenamento jurídico e fornece ao governado elementos de inserção ativa nas resoluções políticas e na trajetória do Estado e do advento do sistema democrático. A Democracia, por sua vez, se encontra no âmago do Estado Democrático de Direito, compreendido como instituição garantidora do respeito às liberdades civis por intermédio do qual a segurança jurídica é aplicada a todos.

Como aponta Anjos Filho (2006, p. 101), “a questão do exercício democrático abrange as relações não estatais, reforçando a importância do conteúdo da legalidade para criar regras de jogo social e político aceitas e conhecidas por todos”. Dessa maneira, o Estado Democrático de Direito, assim definido na Constituição, engloba as esferas pública e privada e a interação entre elas, assim como a atuação popular, carregando consigo elementos morais no que diz respeito ao cumprimento das regras legais, ao uso do poder para a finalidade comum e o não desvio desse objetivo.

4 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E OS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS

A Administração Pública é representada pelo conjunto de agentes, serviços e órgãos instituídos pelo Estado com o objetivo de gerir seu patrimônio e tratar dos interesses da população em determinadas áreas, além de traçar planos e realizar ações para o atendimento do fim público. Os agentes públicos englobam os agentes políticos, os militares, os servidores públicos e os particulares em colaboração com o Poder Público⁴ cujos papéis são divididos conforme a organização administrativa.

Como distingue Hely Lopes Meirelles (2006, p. 65), “numa visão global, a Administração é todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas”. Assim, a Administração Pública se organiza para cumprir a planificação e a execução de funções públicas, de modo a alcançar respostas e resultados proveitosos para os cidadãos.

A Administração possui, ainda, o dever de salvaguarda de tudo quanto esteja sob a sua tutela e competência, sempre amparada pela constituição. A orientação de suas atividades reside, portanto, nas leis:

Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer o que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei para o particular significa “pode fazer assim”, para o administrador significa “deve fazer assim”. (MEIRELLES, 2006, p. 88).

Além da norma constitucional, a atuação do administrador está condicionada à moral administrativa, aos princípios e aos deveres

4 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2004. p. 431.

.....
de eficiência, probidade e poder -dever de agir, removendo qualquer diligência particular que interpuser a conveniência da coletividade.

A Administração Pública, Direta e Indireta, mantém estreita relação com os princípios que devem, conforme a vontade do legislador, ser observados em âmbito geral e em todo território. “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência” (BRASIL, 1988, artigo 37, *caput*).

A legalidade, característica precípua dos Estados de Direito e Social, tem sua abrangência ampliada no Estado Democrático de Direito, conforme demonstra Pereira:

Quando se fala de Estado Democrático de Direito, atualmente, fala-se de valores em uma sociedade fraterna e pluralista, que deve visar à liberdade, à segurança, ao bem-estar, ao desenvolvimento, à igualdade e à justiça. Dessa sorte, a Administração Pública já não está mais submetida à lei, em seu sentido formal, mas a todos os princípios que consagram valores expressos ou implícitos na Constituição. (PEREIRA, 2008, p. 271).

Representando a sujeição de todos aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, a evolução da simples obediência à lei para o respeito a outros importantes valores da Carta simbolizou uma conquista no que tange à observância das garantias e direitos, interpretação normativa guiada em benefício da população e um método de controle político.

O Princípio da Legalidade, no Estado Democrático de Direito, abarca também a Moralidade, por meio dos quais, de maneira conjunta, é fortalecido o compromisso de cumprimento da lei e a consideração tão somente do interesse público. Destarte, o Princípio da Legalidade limita

a atuação administrativa ao que estabelece a lei, além de impedir que a administração pública inove a ordem jurídica e fira outros princípios, tais como a segurança jurídica, a razoabilidade e proporcionalidade, a moralidade:

Além de atender à legalidade, o ato do administrador público deve conformar-se com a moralidade e a finalidade administrativas para dar plena legitimidade à sua atuação. Administração legítima só é aquela que se reveste de legalidade e probidade administrativas, no sentido de que tanto atende às exigências da lei como se conforma com preceitos da instituição pública. Cumprir simplesmente a lei na frieza de seu texto não é o mesmo que atendê-la na sua letra e no seu espírito. A Administração, por isso, deve ser orientada pelos princípios do Direito e da Moral, para que ao legal se ajunte o honesto e o conveniente aos interesses sociais. (MEIRELLES, 2005, p. 88).

Os Princípios Administrativos, pois, encerram importantes valores que regem as ações da Administração Pública e, embora a Constituição Federal de 1988 não carregue todos expressamente, aqueles devem ser respeitados, uma vez que espelham a evolução do direito e conduzem a interpretação do legislador ao fim mais interessante para o povo.

O Princípio da Moralidade recebeu especial enfoque em nosso ordenamento como condição de validade e legitimidade dos atos da Administração. É imposto, além da observância legal, o comportamento consonante à ética, probidade, lealdade e à boa-fé. Conforme aponta Bandeira de Mello (2012, p.119), “a Administração e seus agentes tem de atuar na conformidade de princípios éticos. Violá-los implicará violação ao próprio Direito, configurando ilicitude que assujeita a conduta viciada a invalidação, na conformidade do art. 37 da Constituição”.

Outro princípio que merece ênfase é o da Publicidade que, além de configurar requisito para a eficácia dos atos administrativos após

.....
publicação oficial, representa também a transparência no que tange ao acesso a informações públicas, a prestação de contas pelos gestores, além de transparecer a motivação dos atos, evitando a arbitrariedade.

Em vista disso, a Constituição fez importantes ressalvas sobre a matéria e inseriu dispositivos como a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92), a Lei de Processo Administrativo (Lei nº 9.784/99), o Código de Proteção e Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/90), a Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 8.666/93), a vedação ao nepotismo (Decreto nº 7.203, de 4 de junho de 2010) e a “lei da ficha limpa” proveniente de iniciativa popular (Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010) a fim de ampliar a legitimação dos valores ético e moral da administração pública e melhor controle da atuação de seus agentes.

5 O DESPERTAR DA ÉTICA NA GESTÃO PÚBLICA E O PAPEL DO AGENTE PÚBLICO

No presente Estado Democrático de Direito a atuação da Administração Pública busca, além do melhor controle jurisdicional, resultados satisfatórios do desempenho de sua função. O dever de tornar coletiva a ampla oferta de serviços a que se propõe determina que a eficiência seja incorporada ao sistema, de maneira que à atividade pública se junte conceitos da administração privada:

Para que esses serviços gratuitos e iguais para todos fossem viáveis, era preciso que o Estado fosse capaz de oferecê-los de forma não apenas efetiva, mas também eficiente. A administração burocrática já se havia revelado efetiva; tornou-se, entretanto, claro que, na medida em que a dimensão dos serviços sociais do Estado aumentava, a efetividade não era suficiente. Era preciso controlar o custo dos serviços realizados diretamente por servidores públicos estatutários que se revelavam altos demais. Esses custos refletiam não apenas o maior volume dos

serviços, mas também a ineficiência neles embutida devido à rigidez da administração burocrática. (BRESSER PEREIRA, 2010, p. 3).

A inclusão de conceitos do gerencialismo na Administração Pública representou a passagem da atuação pautada no formalismo exacerbado para seu exercício focalizado na eficiência e na preocupação com a economicidade. Nesse contexto, foram inseridos na Constituição alguns recursos que ilustram tais parâmetros, como a elevação da eficiência ao patamar de princípio expresso em seu texto; a incorporação do contrato de gestão⁵; o investimento no serviço público, capacitação e incentivos ao servidor⁶; a implantação de sistema de avaliação de desempenho com a prorrogação do prazo para aquisição da estabilidade de 2 para 3 anos⁷ assim como a perda do cargo público por servidor estável em decorrência de insuficiência de desempenho⁸.

Com efeito, ao mesmo tempo em que estimula os servidores a resultados eficientes, os novos preceitos gerenciais imputaram aos agentes públicos diversas expectativas que almejavam melhorias no exercício de suas funções e o abandono de determinados hábitos. Nesse contexto, a

5 Art. 37. [...] § 8º A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

6 Art. 39. [...] § 7º Lei da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios disciplinar a aplicação de recursos orçamentários provenientes da economia com despesas correntes em cada órgão, autarquia e fundação, para aplicação no desenvolvimento de programas de qualidade e produtividade, treinamento e desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público, inclusive sob a forma de adicional ou prêmio de produtividade. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

7 Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

8 Art. 41 § 1º O servidor público estável só perderá o cargo: [...] III - mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa. [...] § 4º Como condição para a aquisição da estabilidade, é obrigatória a avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

.....
ética se mostra como temática recorrente na contemporaneidade, cujo teor tem alterado concepções em todos os âmbitos sociais, sobretudo no cumprimento dos compromissos celebrados pelo Poder Público.

Objeto deveras estudado e alvo de divergentes conceituações durante o transcurso da história, a ética pode ser mais bem compreendida por meio do entendimento kantiano no tocante à busca por um comportamento pelo qual todos possam querer seguir: “age apenas segundo uma máxima tal que possas ao mesmo tempo querer que ela se torne lei universal”. (KANT, 1994 apud OLIVEIRA, 2010, p.78). A ética seria, pois, um caminho de livre escolha que se preocupa com a vontade autônoma de agir das pessoas, contemplada a sua finalidade e dignidade.

Todavia, a aplicação da ética à atualidade requer elementos universais para sustentar um ordenamento que recebe inúmeras influências externas. O Estado projeta seus valores em resposta às demandas que recebe, tanto quanto a confiança que deseja inspirar na população e interesses que logra alcançar.

Guadarrama (2009) explica que a ética se preocupa com a melhoria das pessoas de maneira análoga a melhoria das instituições e defende o uso de padrões comportamentais para instruir os gerentes e cidadãos:

Si la ética tiene que ver con la mejora de las personas, también tiene que ver con la mejora en las instituciones. De ahí que sean institucionalmente muy valorados los mecanismos que le ayuden a los administradores a comportarse éticamente, tales como los códigos de comportamiento, la aplicación de las normas de control, y los consejos ciudadanos de vigilancia. (GUADARRAMA, 2009, p. 9).

Assim os fez o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal (1994) e o Código de Conduta da Alta

.....
Administração Federal (2000), seguido pelo Decreto Nº 6029 (2007), os quais forneceram direcionamentos positivos no tocante à função pública e ao trabalho desenvolvido pelo servidor público, atrelado a valores morais de comportamento.

Foram elencados como deveres principais dos servidores, entre outros, o dever de cortesia, probidade, lealdade e justiça, priorizando opções mais vantajosas para o bem comum; o exercício de suas atribuições com rapidez, perfeição e rendimento de modo a suprimir situações procrastinatórias; a participação em movimentos e a atualização em estudos relacionados à melhoria do exercício de suas funções; o exercício moderado das prerrogativas funcionais que lhe sejam atribuídas e a abstenção de qualquer atividade com finalidade estranha ao interesse público, mesmo que não viole a lei.

É possível visualizar que os dispositivos apresentados representam a interação dos conceitos provenientes do setor privado adotados pela Administração Pública conjuntamente a princípios administrativos e éticos. A Gestão Pública, concepção recente, se insere nessa composição à medida que são assimiladas novas práticas nas etapas inerentes ao planejamento, programação, execução e ao controle orçamental planeando a concretização das políticas públicas.

É patente, decerto, que a gestão pública deva primar pelo elemento ético em sua conduta, sobretudo para fazer frente à desmoralização dos serviços públicos, o abuso de poder, a perseguição política e o uso do cargo como recurso para o alcance de objetivos pessoais.

Logo, é considerável que as ações do gestor público mantenham íntima relação também com o Princípio da Impessoalidade, cujo teor invoca o tratamento isonômico dos indivíduos, a imparcialidade nos processos administrativos e o foco na finalidade coletiva do ato, visando

à cessação de desvios. A preocupação com tais aspectos é fundamental, haja vista que “a imoralidade administrativa surgiu e se desenvolveu ligada à ideia de desvio de poder”. (DI PIETRO, 2013, p. 78).

A Gestão Pública reserva grande potencial para a viabilização de novos sistemas de trabalho, combate às disfunções da esfera comportamental bem como o fomento ao desenvolvimento em sintonia com as aspirações da sociedade, contemplando a participação popular nos processos decisórios. Assim sendo, o agente público possui importante papel na reorganização da administração, que implica o comprometimento com os diversos embates nacionais e o empenho em enfrentar as questões presentes em nosso momento político atual.

6 DESAFIOS DO ESTADO BRASILEIRO CONTEMPORÂNEO

A moralidade administrativa ensina que a intenção final do agente deve propender ao equilíbrio entre legalidade e finalidade, com os quais a busca pelo interesse público deve ser permeada. Entretanto, é sabido que no país ainda persistem diversas práticas incompatíveis a tais disposições e que a punição àqueles que as transpõem é demasiadamente negligenciada.

Sobre o assunto, Lopes (1993) ensina que:

A moralidade administrativa não se confunde com a moralidade comum o que, contudo, não as antagoniza, pelo contrário, são complementares. A moralidade administrativa é composta de regras de boa administração, ou seja: pelo conjunto de regras finais e disciplinares suscitadas não só pela distinção entre os valores antagônicos – bem e mal; legal e ilegal; justo e injusto – mas também pela ideia geral de administração e pela ideia de função administrativa. (LOPES, 1993, p. 29).

Nesse sentido, ainda que no momento atual se observe o crescimento do reclamo pela ética e que a atual Administração Pública esteja despertando para essa realidade, a exigência por uma postura governamental proba permanece modesta. O aumento da responsabilização do Estado é cada vez mais inescusável, tal qual o aperfeiçoamento dos instrumentos de fiscalização e o acesso a informações a fim de suscitar práticas compatíveis.

A pouca tradição democrática é usualmente apontada como circunstância para a retraída manifestação da cidadania e para indiferentismo ético, político e social assíduo no país. Também a cultura brasileira, particularizada por deficiências morais e personalidade autocentrada que, somada a uma educação inábil, contribui para perpetuar o ciclo político no qual a falta de instrução e perícia crítica dos cidadãos elege políticos que trabalham para que a educação continue deficitária e, com isso, garantam a manutenção do poder e obstruam o desenvolvimento de uma democracia de fato participativa.

O insípido conhecimento acerca da ordem jurídica nacional bem como dos seus direitos e deveres, influencia a languidez com que os instrumentos de regulação e persecução penal têm sido ministrados. Desse modo, a legislação é passível de manipulação em benefício de grupos específicos cujos interesses designam o destino dos recursos financeiros e a pauta das políticas públicas.

Apesar de todo o aparato legal e as disposições comportamentais na esfera pública, os exemplos regularmente percebidos ignoram os preceitos morais e éticos que deveriam ser próprios da própria existência humana:

O que se esperaria é que os “seres humanos sejam capazes de diferenciar o certo do errado mesmo quando tudo o que têm para guiá-los seja apenas seu próprio juízo, que, além do mais, pode estar

inteiramente em conflito com o que eles devem considerar como opinião unânime de todos a sua volta'. (ARENDETT, 1999 apud OLIVEIRA, 2011, p. 92).

Não obstante, a passividade no aguardo por soluções nesse campo é infrutífera. Embora o controle dos atos administrativos seja atribuído a entes estatais, a aproximação do texto constitucional ao cotidiano da população está adstrita à mobilização popular, à disposição em acompanhar as ações da esfera pública e ao emprego dos dispositivos previstos, compelindo uma inserção mais expressiva nas decisões.

A construção de uma consciência política alavancada pelo conhecimento crítico, por conseguinte, é premente à população. Tal mobilização popular é o elemento que reproduz o poder de impor a ética no cenário político à medida que haja o apoderamento dos instrumentos democráticos legais. O trânsito do simbolismo dos direitos e garantias para a realidade no regime democrático se mostra, portanto, intrínseca à atuação dos representantes eleitos consoante ao interesse público, ao poder público na persecução de ilicitudes e efetivação das políticas e à pressão popular, no reclamo pela igualdade material e legitimidade da cidadania.

Com efeito, o maior desafio reside no estímulo para a transformação social de um povo que herdou certa postura inerte e complacente perante as improbidades. A educação interfere na quebra de velhos paradigmas culturais, na conscientização acerca da importância do voto responsável, na necessidade de alteração do escopo político e na participação popular nas etapas que antecedem as políticas públicas, mas é o sentimento questionador que instiga a resiliência e, como resultado, o combate à gestão inadequada da coisa pública.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A soberania do Estado no contexto atual de constante crescimento da globalização, com imposições de políticas internacionais efetivas, provenientes de diversas ordens políticas, econômicas, culturais, é, por vezes, sobreposta por exigências externas que podem implicar obstáculos na aplicação de propostas sociais no país.

Tais circunstâncias demandam, sobremaneira, uma boa organização da Administração Pública e confiança na Gestão Pública – relação que se encontra agudamente fragilizada. Apesar da implementação de dispositivos que visam à melhoria da eficiência nas atividades dos gestores no que tange ao cumprimento das políticas sociais, a efetivação dos direitos e práticas de participação popular no processo decisório e a consolidação da democracia brasileira ainda se encontra distante da realidade.

A improbidade, o desvio da finalidade e a inobservância na supremacia do interesse público pelos agentes públicos ainda é comumente percebida. Diante de toda a potencialidade que tais agentes detêm enquanto responsáveis pela salvaguarda dos princípios e da constituição, é momento de quebrar os paradigmas individuais e concentrar suas ações em função do bem comum.

Nesse âmbito, a ética se faz necessária no permeio de todo o processo administrativo, somada a maior responsabilização dos que atuam em dissonância à legalidade e à moralidade. A implementação da ética na gestão pública está adjunta à conscientização da população em sua totalidade, de maneira que a sociedade civil se comprometa a atuar, de fato, na fiscalização e na cobrança de uma governabilidade eficaz.

.....

A cidadania plena é conquistada pela consolidação dos direitos políticos ao mesmo tempo em que a percepção crítica é conduzida à importância de escolhas políticas responsáveis. Instruir um povo a abandonar antigos hábitos culturais e autocentrados é tarefa árdua, porém é por essa via que perpassa o desenvolvimento do Estado Democrático de Direito e a construção de um país verdadeiramente de todos.

REFERÊNCIAS

- ANJOS FILHO, Robério Nunes dos; RODRIGUES, Geisa de Assis. Estado Democrático de Direito: conceito, história e contemporaneidade. In: BENÍCIO, Sérgio Gonini (Org.). **Temas de Dissertação nos Concursos da Magistratura Federal**. 1ed. São Paulo: Editora Federal, 2006.
- AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. 2. ed. Globo: São Paulo, 2008.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2015.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Democracia, estado social e reforma gerencial. **Revista de administração de empresas**, São Paulo, v. 50, n.1, jan./mar, 2010.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. **Constituição e constituinte**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013.
- GUADARRAMA, Juan de Dios Pineda. Ética para el Desarrollo: tres vertientes contemporáneas de la ética pública. In: XIV CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Salvador de Bahia, Brasil, 27 - 30 out. 2009.
- KANT, 1994 apud OLIVEIRA. Ética do advogado público em tempos modernos: Kant, Arendt e ética jurídica pública na contemporaneidade. **Revista da PGFN/ Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional**, Brasília, v. 1, n. 2, jul./dez. 2011.
- LOPES, Maurício Antonio Ribeiro. **Ética e Administração Pública**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 30 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 32. Ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 19. edição. Editora Malheiros. São Paulo, 2005.

PEREIRA, Cláudia Fernandes de Oliveira (Org.). **Controle externo** - Temas polêmicos na visão do Ministério Público de Contas. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

SANTOS, Sérgio Roberto Leal dos. Três momentos do Estado de Direito. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 15, n. 2524, 30 maio 2010. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/14935>>. Acesso em: 14 de maio 2015.

OS TERMOS DE PARCERIA COM ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL DE INTERESSE PÚBLICO EM MINAS GERAIS E O NOVO MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL

Priscila Guerra Duarte*

1 INTRODUÇÃO

As organizações do Terceiro Setor têm adquirido papel relevante na formulação, na execução, no monitoramento e na avaliação de políticas públicas em escala mundial. De acordo com Salamon (1998), o crescimento do Terceiro Setor decorre de várias pressões, demandas e necessidades advindas dos cidadãos e das instituições. Reflete, ainda, um conjunto de mudanças sociais e tecnológicas, aliado à crise de confiança na capacidade do Estado em atender às necessidades da sociedade - crise do *welfare state* -, notadamente a partir da década de 1970. (SALAMON, 1998).

Terceiro Setor é um termo que abriga em contraponto a outros dois setores: o Primeiro Setor, o Mercado, composto por agentes de natureza privada que praticam ações com fins privados; e o Segundo Setor, o

* Graduada em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro e pós graduada em Gestão Cultural pela UNA. Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental integrante da equipe de gestão do Circuito Liberdade (IEPHA-MG), tendo trabalhado na Secretaria de Estado de Cultura e na Secretaria de Estado Extraordinária da Copa. E-mail: pri.guerraduarte@gmail.com

Estado, composto por agentes de natureza pública que praticam ações que visam a fins públicos. Nessa acepção, o Terceiro Setor é aquele composto por agentes de natureza privada que praticam ações visando a fins públicos. (ALVES, 2002). Entretanto, a definição de Terceiro Setor não é precisa diante das diferentes modalidades de atuação, formas de organização e desenvolvimento em contextos distintos. Alves (2002) aponta termos usados como sinônimos, ainda que não se esgotem as possibilidades: setor de caridade, setor filantrópico, setor independente, setor voluntário, economia social, organizações não governamentais.

De acordo com Fernandes (1997), na América Latina, inclusive no Brasil, fala-se em “organizações da sociedade civil”, significando “um espaço próprio, não governamental, de participação nas causas coletivas”.

Em nível nacional, a institucionalização do terceiro setor como importante ator na execução compartilhada de políticas públicas deve ser entendida vis-à-vis ao movimento pela Reforma do Estado, iniciado em 1995 e realizado por meio do Ministério da Administração Federal e Reforma - MARE (BRASIL, 1995). O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, o PDRAE, definiu objetivos e estabeleceu diretrizes para a reforma da administração pública, em consonância aos preceitos da Nova Gestão Pública, sendo ponto de partida para transformar a Administração Pública burocrática, misturada a práticas patrimonialistas, em uma Administração Pública gerencial. Dentre as iniciativas, consta a descentralização de serviços não exclusivos do Estado para o setor público não estatal, mediante parcerias entre o Estado e o Terceiro Setor, buscando a aproximação da gestão dos serviços aos beneficiários das políticas públicas. Esse processo, denominado “publicização”, se materializa, institucionalmente, com a adoção de dois modelos de parcerias: em 1998, foi promulgada a Lei Federal 9.637, das

Organizações Sociais (OSs) e, em 1999, a Lei Federal 9.790, sobre as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips).

O estado de Minas Gerais implantou, em 2003, um modelo híbrido de parcerias com Oscips, assim qualificado por ser inspirado em ambas as legislações federais supracitadas, carregando consigo características dos dois modelos. (PECI *et al.*, 2008).

Em razão do diagnóstico de extrema insegurança jurídica referente às parcerias entre Poder Público e as Organizações da Sociedade Civil, foi publicada, em 2014, a Lei Federal nº 13.019, o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), constituindo-se como uma agenda política elaborada no intuito de regulamentar e promover o aperfeiçoamento do ambiente institucional e normativo. Posteriormente, foi publicada a Lei 13.204, de 14 de dezembro de 2015, que altera a Lei no 13.019, de 31 de julho de 2014, no intuito de torná-la mais aplicável.

Focando uma abordagem qualitativa, o presente estudo se utiliza de pesquisa bibliográfica, recorrendo a livros e artigos científicos sobre a temática do Terceiro Setor, e de pesquisa documental, como leis estaduais e federais. Gil (2008) aponta que a pesquisa bibliográfica se utiliza fundamentalmente de abordagens várias de autores sobre algum assunto, enquanto a pesquisa documental ampara-se em materiais com nenhum ou pouco tratamento analítico, considerando que os documentos usualmente constituem fonte rica e estável de dados.

Neste estudo, procura-se entender o contexto de surgimento do terceiro setor como parceiro da Administração Pública, entendendo de que maneira as parcerias foram introduzidas legalmente no Brasil e em Minas Gerais e trazendo a forma com que o Marco Regulatório do Terceiro Setor pode alterar aspectos relevantes das parcerias.

2 O TERCEIRO SETOR

Salamon (1998) denomina o extraordinário crescimento das organizações privadas sem fins lucrativos ou não governamentais, ao fim do século XX, como “revolução associativa global”, de grande alcance e escala, capaz de alterar permanentemente a relação entre o Estado e os cidadãos. Contudo, a análise desse crescimento é intrincada pela insuficiência de dados sistematizados, pelas variações terminológicas e pela diversidade de formas de reconhecimento legal dessas organizações. Alves (2002) recorre à literatura para mostrar as origens do termo Terceiro Setor, inicialmente utilizado nos Estados Unidos, na década de 1970, remetendo ao setor da sociedade, no qual atuam organizações sem fins lucrativos, voltadas à provisão de serviços públicos. Ao analisar as obras de diversos autores, Alves afirma que o termo em questão é “guarda-chuva”, visto que abriga diversos termos correlatos, apontando termos usados como sinônimos, ainda que não se esgotem as possibilidades: setor de caridade, setor filantrópico, setor independente, setor voluntário, economia social, organizações não governamentais. O ponto de convergência entre as várias organizações que comporiam o Terceiro Setor parece ser a ausência do lucro como finalidade e a busca por objetivos relacionados ao bem comum. (TEODÓSIO, 2002).

Bresser Pereira (1998) descreve que a aposta do governo federal nessas organizações partia:

de um lado, da verificação de que a adoção da propriedade pública não estatal para a realização de serviços sociais de saúde, educação, cultura e pesquisa científica tente a ser cada vez mais generalizada em todo o mundo e, de outro, da convicção de que esse tipo de entidade, além de constituir em um espaço intermediário entre Estado e o mercado, contribuindo para o fortalecimento das instituições democráticas, é mais eficiente e

garante melhor qualidade para a realização desses serviços do que as organizações estatais ou privadas. (BRESSER PEREIRA, 1998, p.235).

Salamon (1988) aponta outras razões que sustentam o potencial das organizações privadas sem fins lucrativos de participarem efetivamente da concepção e implementação de políticas públicas, como a flexibilidade e a capacidade de canalizar a participação popular. Nesse sentido, Fisher e Falconer (1998) apontam que analistas da crise do Estado enxergam nas organizações sem fins lucrativos uma alternativa à ineficiência da burocracia estatal, de modo a propiciarem a eficácia dos serviços públicos.

Em contrapartida, Falconer (1999) adverte para as limitações da capacidade dessas organizações em desenvolver de maneira satisfatória a parceria com o Estado. Notam-se certa fragilidade organizacional, problemas de gestão, uma excessiva dependência de recursos financeiros governamentais, recursos humanos insuficientemente capacitados, amadorismo e, por vezes, motivações pouco filantrópicas.

Percebem-se visões divergentes quanto à atuação das organizações da sociedade civil: por um lado, acredita-se que essas organizações promovem maior acesso e transparência das informações, impulsionam a participação da sociedade e, significativamente, parecem suplantar, ainda que em parte, as disfuncionalidades da burocracia estatal; em contrapartida, há percepções de que a utilização de parcerias entre Administração Pública e as organizações sem fins lucrativos corresponde à desresponsabilização do Estado e à privatização de bens e serviços públicos.

Não se deve perder de vista que a reflexão sobre a atuação do Terceiro Setor juntamente com a Administração Pública é imbuída pelo

.....
embate político, econômico e simbólico entre diferentes correntes e grupos de interesse. (TEODÓSIO, 2002).

3 OS MODELOS NACIONAL E ESTADUAL DE PARCERIA COM O TERCEIRO SETOR

3.1 Os modelos de parceria instituídos no Brasil no final da década de 1990

Conforme já mencionado, a denominada publicização se substancializou, institucionalmente, com a adoção de dois modelos de parcerias: em 1998, pela Lei Federal 9.637, das Organizações Sociais (OSs) e, em 1999, pela Lei Federal 9.790, sobre as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips).

O modelo das Organizações Sociais possibilitou que as atividades realizadas por instituições públicas fossem absorvidas por OSs (instituições de direito privado, sem finalidade lucrativa, previamente qualificadas com um título pelo Poder Público), nas áreas de pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e saúde. As OSs podem firmar Contrato de Gestão com o Poder Público, com vistas ao fomento e execução de atividades nas áreas acima citadas, sendo permitida a destinação de recursos orçamentários e bens públicos necessários à consecução dos objetivos almejados.

Já no modelo Oscip, a previsão é de qualificação de entidades de direito privado, sem fins lucrativos, cujo objetivo social compreenda algumas das doze áreas delimitadas na legislação federal, dentre elas a promoção da assistência social, a promoção da segurança alimentar e nutricional, a promoção do voluntariado, a promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros

valores universais e a promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza. Uma vez qualificada, a Oscip pode celebrar Termo de Parceria com o Governo Federal, para fomento e execução de atividades de interesse público. Diferentemente do modelo OS, no modelo Oscip federal não há previsão de absorção das atividades realizadas por instituições públicas pelas entidades que firmam Termo de Parceria com o Poder Público.

Como legislações federais que são, as leis de OS e Oscip abrangem a União, contudo foram implementadas de maneiras diferentes nos diversos estados.

3.2 O Modelo de Oscips em Minas Gerais

Em Minas Gerais, as iniciativas de reforma, em 2003, tomaram forma no denominado Choque de Gestão, que, àquela época, buscava prioritariamente contornar o quadro fiscal deteriorado, mas também previa diversas medidas orientadas para o desenvolvimento. As ações incluíam a realização de uma ampla reforma administrativa, o estabelecimento de uma rigorosa política de controle de despesas de custeio e a adoção de políticas de incentivo à capacitação continuada dos servidores estaduais. (VILHENA; PROSDOCIMI, 2006).

O Choque de Gestão trouxe consigo, inclusive, as relações de natureza contratual que se fazem entre os diversos níveis de governo e também entre o governo, o setor privado e o Terceiro Setor, tais como os Acordos de Resultados, as Parcerias Público-Privadas e os Termos de Parcerias estabelecidos com as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público. (PECI *et al.*, 2008). Esse último tema foi disciplinado pela Lei Estadual 14.870/2003, que atualmente é regulamentada pelo Decreto Estadual 44.6.020/2012, legislações estas que dispõem sobre a qualificação de pessoa jurídica de direito privado como Organização

.....
da Sociedade Civil de Interesse Público e institui e disciplina o Termo de Parceria, tratando de requisitos, acompanhamento e fiscalização, avaliação, prestação de contas, dentre outros.

O modelo possibilita, ao mesmo tempo, o fomento e a implementação de políticas públicas por meio de entidades do Terceiro Setor (característica marcante do modelo federal de Oscip), bem como a transferência, mesmo que parcial, de atividades e serviços de organizações públicas para as Oscips (característica fundamental do modelo OS federal). Por essa razão, o modelo mineiro é denominado um modelo híbrido. (VILHENA; PROSDOCIMI, 2013).

Desde 2005, foram firmados 37 Termos de Parceria entre Oscips e o Governo de Minas¹, nas áreas de desenvolvimento social, saúde, cultura, esportes e juventude, defesa social, meio ambiente, dentre outras. Atualmente, quatro são os termos vigentes: entre a Secretaria de Estado de Cultura e o Instituto Cultural Filarmônica, entre Secretaria de Estado de Defesa Social e o Instituto Jurídico para Efetivação da Cidadania, e os outros dois entre a Fundação Clóvis Salgado e a Associação Pró-Cultura e Promoção das Artes – APPA.

4 MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL - MROSC

O Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC consiste em uma agenda política ampla, que tem como desafio compreender e aperfeiçoar o ambiente jurídico e institucional relacionado às organizações da sociedade civil (OSCs), materializado

1 MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais. Parcerias com OSCIPs. Disponível em: <<http://planejamento.mg.gov.br/gestao-governamental/gestao-de-pessoas/politica-de-desenvolvimento-do-servidor/trilhas-de-desenvolvimento/competencias-tecnicas/competencias-tecnicas-das-asplan-s/comp-tecnicas-ageis-tema13/41-menu-principal/parceria-com-oscips>>. Acesso em: 18 maio 2016.

em lei, que define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com as OSCs.

Informações do Mapa das Organizações da Sociedade Civil², uma plataforma georreferenciada que apresenta dados relativos às OSCs no Brasil, apontam a existência de cerca de 323 mil organizações (dados de 2013), entre fundações e associações sem fins lucrativos, cuja grande maioria (43,85%) está localizada na região sudeste do país.

A Lei Federal no 13.019, de 31 de julho de 2014,

estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil. (BRASIL, 2014).

Essa lei foi regulamentada, em nível federal, pelo Decreto nº 8.726, de 27 de abril de 2016.

Os convênios, muito utilizados para estabelecer tais parcerias, passam a ser exclusivos para os acordos firmados entre os órgãos públicos (nos níveis federais, estaduais e municipais) e para algumas situações específicas.

Os três termos citados se distinguem da seguinte maneira:

a) Termo de Colaboração: instrumento pelo qual se formalizam as parcerias estabelecidas pela Administração Pública com organizações da sociedade civil, para a consecução de

2 INSTITUTO ECONÔMICO DE PESQUISA APLICADA. Mapa das Organizações da Sociedade Civil. Disponível em: <<https://mapaosc.ipea.gov.br>>. Acesso em: 13 jul. 2016.

finalidades de interesse público propostas pela Administração Pública.

b) Termo de Fomento: instrumento para as parcerias destinadas à consecução de finalidades de interesse público propostas pelas organizações da sociedade civil.

c) Acordo de Cooperação: instrumento para firmar as parcerias que não envolvem a transferência de recursos financeiros.

Desde a promulgação do Marco Regulatório suscitam dúvidas de qual seria a forma de sua implantação efetiva em Minas Gerais³. Em que pese a aprovação da Lei Federal nº 13.019/2014, a Lei Estadual 14.870/2003 (Lei das Oscips) e o Decreto que a regulamenta, de nº 46.020 de 09 de agosto de 2012, continuam vigentes, possibilitando, nesse sentido, quatro tipos de parcerização com as OSCs: o Termo de Colaboração, o Termo de Fomento, o Acordo de Cooperação e o Termo de Parceria.

Procuramos, então, entender de que forma as legislações coexistem e se distinguem, sob a perspectiva de compreender como o Marco Regulatório pode contribuir para as concepções presentes na lei que regulamenta as parcerias com Oscips em Minas Gerais.

5 O MROSC E OS TERMOS DE PARCERIA COM OSCIPS

A partir dos textos das próprias legislações, reúnem-se aqui, para fins da análise proposta neste trabalho, pontos considerados chave para o entendimento das condições de parcerização entre organizações

3 Encontra-se em fase de elaboração decreto que regulamenta, em âmbito estadual, a Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014, que estabelece o regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública do Poder Executivo Estadual e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, e dá outras providências.

da sociedade civil e a Administração Pública, no intuito de perceber semelhanças e diferenças entre o Marco Regulatório e a Lei de Oscips.

5.1 Sobre a titulação

A Lei das Oscips rege que cabe ao Estado qualificar a pessoa jurídica de direito privado como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – Oscip, mediante critérios da mesma lei, para celebração de Termo de Parceria. Ao passo em que, de acordo com o Marco Regulatório, o Termo de Fomento, o Termo de Colaboração e o Acordo de Cooperação poderão ser celebrados com organizações da sociedade civil, independentemente de estas entidades possuírem títulos ou certificados.

5.2 Sobre quem pode participar

A Lei Federal nº 13.019/2014, o Marco Regulatório, amplia o conceito de organização da sociedade civil para além das pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, tipicamente as associações e fundações, incluindo as cooperativas sociais e as sociedades cooperativas integradas por público em situação de vulnerabilidade social e também as organizações religiosas que se dediquem a projetos de interesse público. Por sua vez, a Lei de Oscips trata apenas das organizações sem fins lucrativos, significando a pessoa jurídica de direito privado que não distribui, entre os seus associados, conselheiros, diretores, empregados ou doadores, eventuais excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, participações ou parcelas de seu patrimônio auferidos mediante o exercício de suas atividades e que os aplica integralmente na consecução de seu objetivo social. Ademais, deve a pessoa jurídica possuir objetivos sociais que consistam na promoção de, pelo menos, uma das seguintes atividades: assistência social; cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico; ensino

.....

fundamental ou médio gratuitos; saúde gratuita; segurança alimentar e nutricional; defesa, preservação e conservação do meio ambiente, gestão de recursos hídricos e desenvolvimento sustentável; trabalho voluntário; desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza; experimentação não lucrativa de novos modelos socioprodutivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito; defesa dos direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita; defesa da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais; estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos; fomento do esporte amador; ensino profissionalizante ou superior.

5.3 Sobre a escolha da organização

O Decreto nº 46.020, define que:

§ 1º Para firmar o Termo de Parceria, o OEP deverá manifestar interesse em promover a parceria com entidade qualificada como OSCIP, indicando a área de atuação abrangida pelo instrumento, bem como os requisitos técnicos e operacionais a serem preenchidos pela entidade, sendo obrigatório, para fins de seleção, a realização de concurso de projetos, salvo nos casos em que houver inviabilidade de competição.

§ 2º A OSCIP poderá propor a parceria, apresentando seu projeto ao OEP, que irá avaliar sua relevância e conveniência em relação aos programas e políticas públicas do Estado, tendo em vista os potenciais benefícios para o público-alvo.

§ 3º A proposição do projeto pela OSCIP não vincula a celebração da parceria. (MINAS GERAIS, 2012).

Nota-se que a exigência de concurso de projetos se deu apenas com a promulgação do Decreto supracitado, em 2012, de maneira que as parcerias firmadas anteriormente a esse ano não se submeteram a esse procedimento.

De maneira semelhante, o Marco Regulatório exige Chamamento Público, sendo dispensável em caso de urgência decorrente de paralisação ou iminência de paralisação de atividades de relevante interesse público, pelo prazo de até cento e oitenta dias; nos casos de guerra, calamidade pública, grave perturbação da ordem pública ou ameaça à paz social; quando se tratar da realização de programa de proteção a pessoas ameaçadas ou em situação que possa comprometer a sua segurança; e também no caso de atividades voltadas ou vinculadas a serviços de educação, saúde e assistência social, desde que executadas por organizações da sociedade civil previamente credenciadas pelo órgão gestor da respectiva política. Aqui, tem-se uma questão interessante, uma vez que três áreas foram desobrigadas da realização de chamamento público. Ainda, no que se refere à escolha da organização, o chamamento é inexigível quando o objeto da parceria constituir incumbência prevista em acordo, ato ou compromisso internacional, no qual sejam indicadas as instituições que utilizarão os recursos e no caso de a parceria decorrer de transferência para organização da sociedade civil que esteja autorizada em lei na qual seja identificada expressamente a entidade beneficiária.

5.4 Sobre Monitoramento e Avaliação

Em ambas as legislações, encontra-se previsto que a administração pública promoverá o monitoramento e a avaliação do cumprimento do objeto da parceria, elegendo, para isto, uma comissão de monitoramento e avaliação. É interessante notar que o Marco Regulatório prevê que, sempre que possível, nas parcerias com vigência superior a um ano, a administração pública realizará pesquisa de satisfação com os beneficiários do plano de trabalho definidas, sugerindo preocupação com a efetividade da política pública implementada por meio de uma

.....
parceria, ou seja, em que medida os resultados das ações estão trazendo benefícios concretos à população.

5.5 Sobre o Regulamento de Compras e Contratações

O Decreto que regulamenta a Lei de Oscips exige a elaboração de Regulamento de Compras e Contratações, contendo procedimentos para promover a contratação de quaisquer bens, obras e serviços, bem como para compras, regulamento este devidamente validado pela SEPLAG e pelo órgão interessado em celebrar Termo de Parceria. O Marco Regulatório, por sua vez, não faz essa exigência.

5.6 Sobre a transparência

O Marco Regulatório prevê que a tanto a Administração Pública quanto a OSC deverão divulgar a relação das parcerias celebradas, incluindo informações sobre o objeto da parceria, o resultado das prestações de contas, a remuneração da equipe custeada com recursos públicos e o valor da parceria, quando for o caso. O Decreto nº 46.020, que regulamenta a Lei de Oscips, em seu artigo 34 diz:

São obrigações da OSCIP, relativas ao Termo de Parceria, além das demais previstas na Lei nº 14.870, de 2003, e neste Decreto:

X – disponibilizar, em seu sítio eletrônico, seu estatuto, certificado de qualificação como OSCIP Estadual, o Termo de Parceria na íntegra e seus aditamentos, bem como todos os Relatórios Gerenciais de Resultados com demonstrativos financeiros consolidados e os Relatórios da Comissão de Avaliação, no prazo de quinze dias após a formalização dos referidos documentos. (MINAS GERAIS, 2012).

5.7 Sobre prestação de contas

Ambas as legislações apresentam a exigência de prestação de contas, com relatórios de execução do objeto e execução financeira. O Marco

Regulatório traz uma preocupação especial com relação à prestação de contas dos resultados proporcionados pela parceria, na busca pelo entendimento se está ou não atendendo o público-alvo.

5.8 Especificidades do MROSC

- Sobre o Procedimento de Manifestação de Interesse Social

O Marco Regulatório institui, por meio do art. 18, o procedimento de Manifestação de Interesse Social como instrumento por meio do qual as organizações da sociedade civil, movimentos sociais e cidadãos poderão apresentar propostas ao poder público para que este avalie a possibilidade de realização de um chamamento público objetivando a seleção de entidade mais apta a executar a parceria. Contudo, a realização do Procedimento de Manifestação de Interesse Social não implicará necessariamente a execução do chamamento público.

- Sobre a capacitação de gestores, conselheiros e Sociedade Civil Organizada

A legislação federal deixa declarado que a União poderá instituir, em coordenação com os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e organizações da sociedade civil, programas de capacitação voltados aos administradores públicos, dirigentes e gestores, representantes de organizações da sociedade civil, membros de conselhos de políticas públicas, membros de comissões de monitoramento e avaliação e demais agentes públicos e privados envolvidos na celebração e execução das parcerias. Entretanto, a participação nas capacitações citadas não é condição para exercício dos indivíduos como participantes da parceria.

- Sobre o Trabalho em Rede

.....

O Marco Regulatório permite a atuação em rede, por duas ou mais organizações da sociedade civil, mantida a integral responsabilidade da organização celebrante do termo de fomento ou de colaboração. Para tanto, a organização da sociedade civil signatária do termo de fomento ou de colaboração deve possuir mais de cinco anos de inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica, o CNPJ, e capacidade técnica e operacional para supervisionar e orientar diretamente a atuação da organização que com ela estiver atuando em rede.

- “Ficha limpa”

O Marco Regulatório traz impedimentos para organizações e para os dirigentes das entidades “fichas sujas”. Em seu artigo 39, coloca que ficará impedida de celebrar qualquer modalidade de parceria prevista nessa Lei a organização da sociedade civil que tenha tido as contas rejeitadas pela administração pública nos últimos cinco anos; tenha tido contas de parceria julgadas irregulares ou rejeitadas por Tribunal ou Conselho de Contas de qualquer esfera da Federação, em decisão irrecorrível, nos últimos 8 (oito) anos; e, também, aquela organização que tenha entre seus dirigentes pessoas cujas contas relativas a parcerias tenham sido julgadas irregulares ou rejeitadas por Tribunal ou Conselho de Contas de qualquer esfera da Federação, em decisão irrecorrível, nos últimos 8 anos, ou seja, julgada responsável por falta grave e inabilitada para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, enquanto durar a inabilitação, ou ainda seja considerada responsável por ato de improbidade enquanto durarem os prazos estabelecidos nos incisos I, II e III do art. 12 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo parte da contextualização do crescimento das organizações do Terceiro Setor, que passam a estabelecer parcerias com

Estado na implementação de políticas públicas para então apresentar como essa parcerização se dá em âmbito federal e no estado de Minas Gerais, procurando entender de que maneira as respectivas legislações apresentam convergências e divergências entre si.

No Brasil, no final da década de 1990, a diretriz de publicização toma forma mediante a publicação de duas leis: a Lei de OS e a Lei de Oscips. Em Minas Gerais, o modelo adotado em 2003 congrega características presentes nas duas leis.

Já em 2014, o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil propõe uma nova forma de relacionamento com as organizações da sociedade civil, contudo sem revogar as referidas leis anteriores, obrigando a pensar em um processo de coexistência das legislações. O texto se propõe à reflexão nesse sentido, à medida que compara alguns aspectos importantes do Marco Regulatório e da Lei de Oscips mineira.

O Marco Regulatório apresenta uma flexibilidade maior em alguns aspectos, tal como a não exigência de títulos ou certificados para celebração de parcerias e a não exigência de elaboração de um Regulamento de Compras e Contratações por parte da Oscip devidamente validado pela Secretaria de Planejamento. Por outro lado, preocupa-se com o impedimento de participação de organizações e dirigentes de entidades que tenham irregularidades em contas, além de questões importantes relacionadas à transparência das informações, ao trabalho em rede e à maior participação da sociedade civil.

A inserção democrática das organizações da sociedade civil no processo de construção e execução de políticas públicas parece ser preocupação patente dessa recente legislação, tendo em vista que a apresentação de determinada proposta de trabalho pode ser feita tanto

pela administração pública quanto pelas próprias organizações da sociedade civil.

A pertinência da coexistência das referidas legislações pode ser questionada na medida em que os ditames do Marco Regulatório não se afastam significativamente da intenção da Lei de Oscips, qual seja, regulamentar a parcerização com organizações da sociedade civil. Ao mesmo tempo, o Marco Regulatório parece evoluir em questões atuais, de modo que seu processo de regulamentação em nível estadual e municipal, ainda em curso, pode acabar por tornar obsoleta a Lei de Oscips em Minas Gerais.

De toda forma, sobre o Marco Regulatório, que foi publicado há pouco tempo, não se avançou suficientemente na análise de sua aplicação, de modo que seja efetivamente compreendido e implementado, de acordo com o contexto e particularidades das parcerias.

REFERÊNCIAS

- ALVES, Mario Aquino. Terceiro Setor: as origens do conceito. In: XXVI NANPAD, Salvador/BA. **Anais ...**, 2002. (GPG 837-2002).
- BRASIL. Decreto Nº 8.726, de 27 de abril de 2016. **Diário Oficial da União**, Brasília, 28 abr. 2016. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/>. Acesso em: 13 jul. 2016.
- BRASIL. Lei n. 13.019, de 31 de julho de 2014. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1º ago. 2014. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/>. Acesso em: 13 jul. 2016.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado - PDRAE**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Brasília: MARE, 1995.
- FERNANDES, Rubem César. O que é o Terceiro Setor? **Revista do Legislativo**, Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, n.18, p. 26-30, abr./jun. 1997.
- FISCHER, Rosa Maria; FALCONER, Andrés Pablo. **Desafios da Parceria Governo Terceiro Setor**. Escola de Serviço Social da UFRJ, 1998.
- GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008

INSTITUTO ECONÔMICO DE PESQUISA APLICADA. **Mapa das**

Organizações da Sociedade Civil. 2015. Disponível em: <<https://mapaosc.ipea.gov.br>>. Acesso em: 13 jul. 2016.

MINAS GERAIS. Decreto n. 46.020, de 09 de agosto de 2012. **Diário Oficial do Estado de Minas Gerais**, 10 ago. 2012. Disponível em: <http://www.almg.gov.br>. Acesso em: 13 jul. 2016.

MINAS GERAIS. Lei n. 14.870, de 16 de dezembro de 2003. **Diário Oficial do Estado de Minas Gerais**, 17 dez. 2003. Disponível em: <http://www.almg.gov.br>. Acesso em: 13 jul. 2016.

PECI, Al. et al. OSCIPs e termos de parceria com a sociedade civil: um olhar sobre o modelo de gestão por resultados do Governo de Minas Gerais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 6, p. 1137-62, nov./dez. 2008.

SALAMON, Lester. A emergência do terceiro setor – uma revolução associativa global. **Revista de Administração**, São Paulo, v.33, n.1, p.5-11, jan./mar. 1998.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais. **Parcerias com OSCIPs**. 2003. Disponível em: <http://www.relacoesinstitucionais.gov.br/iniciativas/mrosc/estudos-e-pesquisas/sumario-executivo-fgv.pdf>. Acesso em: 18 maio 2016.

TEODÓSIO, A. S. S. O Terceiro Setor e a provisão de políticas sociais: desafios, perspectivas e armadilhas da relação entre organizações da sociedade civil e Estado em Minas Gerais. In: X SEMINÁRIO SOBRE ECONOMIA MINEIRA. Diamantina, MG: Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional / UFMG, 18-22/06, 2002. **Anais ...** Diamantina, MG, 2002. p. 1-25.

VILHENA, Renata Maria de Paes; PROSDOCIMI, Eduardo Campos. Modelo mineiro de parcerias com OSCIPs: uma análise comparativa do processo de seleção da entidade apta a firmar termo de parceria. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 6, 2013, Brasília, **Anais...** Brasília, 2013.

PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS - Onde está o público desta relação?

Antônio Pereira de Araújo Filho*
Bárbara Maria Moreira Pimentel**
Daniela Libânio Solli***
Fabiana de Oliveira Silva+
Gabriela Leisa de Brito&
Jordana da Costa Bastos Cirila#

1 INTRODUÇÃO

A prática de repassar para o setor privado atribuições estatais é comum em quase todo o mundo. No Brasil não é diferente, e embora a prática já exista desde os tempos do Império, o aumento de responsabilidades

* Pós-graduando em Gestão Pública pela Faculdade de Políticas Públicas “Tancredo Neves”, campus Belo Horizonte, Universidade do Estado de Minas Gerais (FaPP/CBH/UEMG). Graduado em Gestão Pública pela FaPP/CBH/UEMG. E-mail: apaf.minas@gmail.com

** Graduada em Gestão Pública pela Faculdade de Políticas Públicas “Tancredo Neves”, campus Belo Horizonte, Universidade do Estado de Minas Gerais (FaPP/CBH/UEMG). Graduada em Direito na Faculdade Milton Campos. E-mail: barbarampimentel@gmail.com

*** Graduada em Gestão Pública pela Faculdade de Políticas Públicas “Tancredo Neves”, campus Belo Horizonte, Universidade do Estado de Minas Gerais (FaPP/CBH/UEMG). E-mail: danielalibanio@gmail.com

+ Economiária Graduada em Gestão Pública pela Faculdade de Políticas Públicas “Tancredo Neves”, campus Belo Horizonte, Universidade do Estado de Minas Gerais (FaPP/CBH/UEMG). E-mail: fabiana.o.silva@hotmail.com

& Graduada em Gestão Pública pela Faculdade de Políticas Públicas “Tancredo Neves”, campus Belo Horizonte, Universidade do Estado de Minas Gerais (FaPP/CBH/UEMG). E-mail: gabrielaleisab@gmail.com

Graduada em Gestão Pública pela Faculdade de Políticas Públicas “Tancredo Neves”, campus Belo Horizonte, Universidade do Estado de Minas Gerais (FaPP/CBH/UEMG). E-mail: jordanacb@yahoo.com.br

.....
do Estado decorrentes da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (BRASIL, 1988) e a reforma administrativa de 1995 (diferenciando atividades típicas de Estado de outras que poderiam ser realizadas pelo setor privado (BRASIL, 1995)), fizeram avançar o processo de terceirização dos serviços públicos.

Em 2004 foi promulgada a Lei nº 11.079 (BRASIL, 2004) que trata das parcerias público-privadas (PPP). Hoje, pouco mais de dez anos da criação do instrumento legal, e com quase uma centena de contratos assinados¹ nos diversos níveis de governo, as PPPs passam por um dilema: já não são uma novidade, pois já existe expertise em diversos estados e municípios do Brasil, mas também são questionadas pela população e pelos órgãos de controle por não estarem em conformidade com a qualidade do gasto público.

O objetivo desse trabalho é identificar o que a Lei nº 11.079 significou de novidade no processo de contratações do Estado com relação à legislação existente e como funciona o processo de parceria, desde sua iniciativa ao acompanhamento de sua contratação, e como a sociedade é chamada a participar do processo.

2 UM POUCO DE HISTÓRIA

Desde o século XVI, o Reino de Portugal já utilizava, de alguma forma, de pregão para contratação de obras públicas, inclusive com impacto nas antigas colônias, que não tinham legislação própria e se utilizavam da legislação portuguesa, especialmente as Ordenações Filipinas². Entretanto, o Senado Federal (BRASIL, 2014) considera o Decreto nº 2.926, do Ministério da Agricultura, Comércio e Obras

1 O tema foi discutido no PPP Summit 2016, ocorrido em São Paulo. Disponível em: www.pppsummit.com.br. Acesso em: 12 jun. 2016.

2 Compilação de leis de Portugal à época da União Ibérica (1580-1640), mas que continuou vigente após a separação de Portugal e Espanha, inclusive em suas colônias.

Públicas, de 14 de maio de 1862, a primeira norma legal para licitações no Brasil, por ter um rito processual para licitação semelhante aos adotados nos dias de hoje.

Embora outras leis e decretos tenham sido publicados posteriormente, somente em 1922 foi consolidada a legislação sobre o processo licitatório. Na década de 1960, o tema volta à tona, culminando com o Decreto nº 200, de 1967, que instituiu a Reforma Administrativa. Em 1986, o Decreto nº 2.300 compilou todas as regras referentes a compras, obras, serviços e alienações do Governo Federal.

Ainda que legais, as diversas formas de delegação do serviço público ultrapassam os conceitos idealizados na Constituição de 1988 e a primeira lei que consolidou essa nova configuração, a Lei nº 8.666/93. O aumento das atribuições do Estado e sua incapacidade gerencial de atender a todas as novas demandas levaram à criação, em 1995, do Ministério de Administração e Reforma do Estado (MARE), com o fim precípuo de estabelecer um plano diretor para reforma do aparelho estatal. Comandado por Bresser-Pereira, o MARE, baseado em experiências europeias, especialmente nas mudanças ocorridas no Reino Unido (BRESSER-PEREIRA, 2001), inicia um processo de definição das atividades típicas de Estado, indicando outras que poderiam ser realizadas pelo setor público não estatal, terceirizadas ou privatizadas.

No documento original (1995) constam os seguintes objetivos:

- Aumentar a governança do Estado, ou seja, sua capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência, voltando a ação dos serviços do Estado para o atendimento dos cidadãos.
- Limitar a ação do Estado àquelas funções que lhe são próprias, reservando, em princípio, os serviços não exclusivos para a propriedade pública não estatal, e a produção de bens e serviços para o mercado para a iniciativa privada.

- Transferir da União para os estados e municípios as ações de caráter local: só em casos de emergência cabe a ação direta da União.
- Transferir parcialmente da União para os estados as ações de caráter regional, de forma a permitir uma maior parceria entre os estados e a União. BRASIL, 1995).

Com esse escopo, o processo de privatização ganhou corpo, foram criadas as primeiras agências reguladoras e definidos os papéis das Organizações Sociais. Neste ponto, iniciaram-se, também, as adaptações à legislação para as contratações de serviços e celebrações de convênios com a Administração Pública, que visavam a uma maior eficiência, eficácia e efetividade dos serviços não exclusivos do Estado, culminando com a promulgação da Emenda Constitucional nº 19/1998.

As contínuas transformações da conjuntura política e as decorrentes da Reforma Gerencial de 1995 levaram a várias outras leis e decretos para tentar cobrir as diversas formas de contratações do setor público, inclusive a Lei nº 11.079, de 2004, objeto deste texto.

Marinela (2013) apresenta um quadro de como a Lei nº 11.079 se encontra entre as diversas formas de delegação do serviço público:

Quadro 1 – Diversas formas de delegação do serviço público

Concessão de serviços públicos	Concessões comuns Lei nº 8.987/95	Concessão comum de serviços públicos (art.2º, II) Concessão comum de serviços públicos precedida de obra pública (art. 2º, III)
	Concessões especiais (Parcerias público-privadas) Lei nº 11.079/04	Concessão patrocinada (art. 2º § 1º) Concessão administrativa (art. 2º § 2º)

Permissão de serviços públicos	Lei nº 8.987/95. art. 2º, IV
Autorização de serviços públicos	Aplica-se, no que couber, a Lei 8.987/95

Fonte: Elaborado pelos autores.

3 A LEI Nº 11.079/04

Em novembro de 2003, em edição conjunta dos ministérios da Fazenda e do Planejamento, foi encaminhado à Presidência da República um Projeto de Lei (PL) que criava as PPP, para ser submetido ao Congresso Nacional.

Na exposição de motivos que capeava o PL, os ministros invocam a necessidade de investimento indisponível no setor público e a eficiência do setor privado, citando exemplos de sucesso em diversos outros países do mundo. Ainda que não propondo um novo marco regulatório, o PL daria condições mais favoráveis ao setor privado para assumir riscos, em conjunto com o setor público, em setores não tão atrativos do mercado.

Na análise da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, o PL já numerado como 2.546/03 (BRASIL, 2003), são feitas diversas recomendações para sua adequação, principalmente à LRF e algumas normas constitucionais. Além disso, o PL não deixa clara a responsabilidade dos órgãos de controle (agências reguladoras e tribunais de contas) no acompanhamento e controle dos gastos efetuados nas PPP. Por fim, questiona o alto grau de discricionariedade previsto nos termos de contratação, possibilitando o direcionamento do processo licitatório.

Na área acadêmica, antes da promulgação da lei, mas já com o projeto em votação no Congresso, Fonte (2004) fez uma análise do modelo de PPP britânico que serviu de inspiração para o modelo brasileiro. Entre outras coisas, ele alerta para o longo prazo (em torno de 30 anos) para

.....
esse modelo de parceria, o que pode criar soluções para o presente, mas com, possivelmente, sérios ônus para os próximos governos e gerações.

Apesar de sofrer diversas emendas no Congresso, atendendo parcialmente as sugestões da Consultoria, o PL é transformado na Lei nº 11.079/04 sem todas as alterações demandadas, especialmente quanto à dinâmica de controle.

Promulgada em 30 de dezembro de 2004, a lei 11.079 institui normas gerais para licitação e contratação de PPP no âmbito da Administração Pública (AP). Os artigos iniciais tratam das definições dos novos conceitos de PPP como os contratos administrativos de concessão nas modalidades patrocinada ou administrativa. Importante ressaltar que a lei não conflita com a lei anterior de concessões “comuns” (Lei Nº 8.987/95), mas a complementa para essas duas novas modalidades:

- Concessão patrocinada, que é similar à concessão comum da Lei nº 8.978/95, mas envolve contraprestação pecuniária do parceiro público, além da tarifa cobrada dos usuários;
- Concessão administrativa, na qual a AP seja a única usuária, direta ou indireta, e pode envolver, além do serviço, execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.

Segundo Di Pietro (2006), embora a concessão patrocinada tenha muitos pontos em comum com a concessão comum – especialmente a divisão entre um lado que é o serviço público e o outro a empresa capitalista, existem, também, características que as diferenciam por conta do regime jurídico, entre elas: forma de remuneração, obrigatoriedade do parceiro privado constituir uma SPE - Sociedade de Propósitos Específicos, garantias prestadas pela AP, compartilhamento de riscos e de ganhos, possibilidades de aplicação de penalidades à AP, limitação

de prazo e de valores. Além disso, o pagamento poderá ser vinculado ao desempenho, conforme metas e padrões estipulados em contrato, e mais, a contraprestação do poder público só terá início quando o objeto do contrato se tornar total ou parcialmente disponível.

Ainda segundo Di Pietro (2006), a definição da concessão administrativa é confusa no texto, mas, em suma, trata-se, na visão da autora, da terceirização da prestação do serviço público, seja a AP recebendo diretamente o serviço, seja o serviço a ela prestado indiretamente, beneficiando a população – o texto da lei só exclui do rol de operações as atividades exclusivas do Estado. A concessionária poderá ter outras fontes de receitas além da contraprestação do Estado, mas nunca poderá cobrar do usuário esse serviço.

Embora o modelo de PPP tenha sido gestado com o selo de avanço na contratação de serviços de terceiros, chamando o setor privado a compartilhar riscos e demonstrar sua eficiência na gestão, é relevante registrar, entretanto, que diversos especialistas em Direito Administrativo, entre eles Bandeira de Melo (2006), Harada (2005) e a citada Di Pietro (2006), consideram a Lei da PPP repleta de inconstitucionalidades, especialmente no seu Art. 8º, que permite a vinculação de receitas do ente federativo com garantia de pagamento do contrato, mas também os Art. 5º, §2º, I e Art. 11º, III. Embora o STF ainda não tenha se manifestado em definitivo sobre o tema, são aspectos relevantes para a análise mais detalhada de possíveis contratações sob este instrumento.

Peci e Sobral (2007), em análise comparativa do modelo brasileiro, recém-promulgado, com o inglês, já estruturado desde a década de 1990, consideram que a falta de mecanismos de controle previstos no modelo britânico e a aversão ao risco do setor privado brasileiro, implicando garantias substanciais oferecidas pelo governo, podem indicar que a

.....
utilização das PPPs pelo governo brasileiro é simplesmente uma maneira deste governo tentar “viabilizar projetos que não despertam atratividade do setor privado”. (PECI; SOBRAL, 2007, p.13).

4 OS LIMITES ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO E O CONTROLE DA GESTÃO PÚBLICA

A combinação dos diversos institutos de parceria criados por nossos legisladores representa, na opinião de Di Pietro (2006), a privatização da AP, com o afastamento do direito administrativo em favor do direito privado – ainda que não totalmente, uma vez que, por se formalizar mediante um contrato de natureza pública, o ente privado se submete a um regime híbrido, com submissão aos controles da AP, inclusive dos Tribunais de Contas e das agências reguladoras às quais esteja vinculado.

Concentrando no tema controle, recorre-se ao texto de Luciana Pinto (2008), que trata da importância do controle da AP como instrumento de cidadania. A autora faz lembrar que o interesse público não é só o interesse do Estado, mas também o interesse de toda a sociedade, no dizer de Luis Roberto Barroso (apud PINTO, 2008). Segundo ele, embora a AP tenha que cuidar dos aspectos do interesse público secundário (o erário, por exemplo), não é legítimo sacrificar o interesse público primário (de toda a sociedade) para satisfazer o secundário.

Embora os órgãos formais de controle (auditorias internas, controladorias gerais, tribunais de contas, Ministério Público e os poderes Legislativo e Judiciário) se concentrem no acompanhamento da implementação e da execução das políticas públicas, Pinto (2008) afirma que os administradores públicos devem investir no que é legítimo, priorizando o interesse público sobre o imediatismo. A autora lembra, ainda, que todos esses controles serão insuficientes se não houver o controle social, o mais importante em uma democracia, considerado

.....
por ela mais eficiente e econômico que as soluções burocráticas há tanto tempo empregadas.

Pinto (2008) ainda cita Di Pietro (2006) quando alerta que, muitas vezes, na vontade de utilizar os novos instrumentos legais de contratação (no caso de sua análise os consórcios públicos – Lei nº 11.107/05, mas válido, da mesma maneira, em nossa análise das PPPs), ultrapassam o direito positivo³ vigente em nosso país, exigindo a maior capacitação do controle externo – será que o princípio da legalidade está sendo atropelado em nome da eficiência? Ou seja, está-se “flexibilizando” o princípio da legalidade em favor do princípio da eficiência?

No Estado Democrático de Direito, a AP não pode ser um poder absoluto, e os órgãos de controle devem estar atentos a isso (PINTO, 2008). Mas a sociedade tem que se organizar para a cidadania: ela é fundamental para que o interesse público não seja apenas o interesse do ente Estado, mas garantidor dos direitos fundamentais de todos os cidadãos.

5 A DICOTOMIA PÚBLICO/PRIVADO E A (NÃO) PARTICIPAÇÃO POPULAR

Quites (2011) faz uma análise retrospectiva da dicotomia público/privado. Se outrora essa divisão podia ser claramente definida – o governante e os indivíduos, o soberano e os súditos, o Estado e os particulares – na atualidade esses limites se tornam mais cinzentos. Chevallier citado por Quites (2011), afirma:

Se a distinção público/privado foi durante longo tempo vivenciada em termos de evidência axiomática, essas certezas são doravante comprometidas pela incerteza das fronteiras e o esfacelamento dos signos distintivos que marcam a especificidade do público; é, assim, a constituição

³ O direito positivo é aquele formalizado/escrito em norma legal. Ele determina o direito como um fato e não um valor, ao contrário do direito natural. (KLOPPEL, 2014).

.....
simbólica do Estado se encontra ameaçada.
(CHEVALLIER apud QUITES, 2011, p.4).

A análise de Quites (2011) prossegue lembrando a crise fiscal de diversos países no último quarto do século XX, quando o *welfare-state* e as políticas desenvolvimentistas começam a dar sinais de fadiga, e o remédio buscado é um retorno ao conceito liberal, no qual o Estado deve ser reduzido e as práticas empresariais devem ser adotadas – fazendo lembrar a reforma gerencial brasileira de 1995, além dos casos clássicos de Thatcher, no Reino Unido, e Reagan, nos Estados Unidos.

Quites (2011) conclui seu trabalho com um questionamento semelhante ao de Pinto (2008): o Estado está deixando o interesse público primário em segundo plano, em busca de uma eficiência empresarial? Em suas palavras:

O Estado prestador sai de cena para a chegada de um pseudo-estado regulador, e as estruturas da sistemática anterior passam a ser alvo de críticas, identificadas como verdadeiros entraves à plena maturação dos frutos empreendedores. Esse intentado excesso de “desburocratização”, se advindo sem o adequado controle, acaba possibilitando a confusão entre o público e o privado, moldando uma gestão modernizadora à acepção mercadológica, porém desvestida de legitimidade e em dissonância com os princípios tipicamente de Direito Público. (QUITES, 2011, p.15).

As conclusões de Quites (2011) remetem a Castells (2005) e a Comparato (2013). Castells já falava, em 2005, sobre uma nova configuração da sociedade, avançando para uma configuração entrelaçada graças à rápida evolução dos sistemas de informática, inteligência e comunicação. Comparato, logo após as manifestações populares de 2013, cobra uma organização da sociedade cidadã, que se faça ouvir.

Comparato (2013) ainda faz lembrar do poder que os legisladores se avocam de alterar as normas constitucionais sem consulta ao povo; em compensação, não é possível o povo alterar uma legislação sem o consentimento do legislativo:

Em suma, como o povo brasileiro sempre foi assemelhado politicamente a um menor impúbere, a Constituição determinou se delegasse, aos mandatários que presumivelmente representam o povo no Congresso Nacional, a prerrogativa de tomar decisões soberanas, sob a forma de referendos e plebiscitos. (COMPARATO, 2013).

O que Quites (2011), Pinto (2008) e Comparato (2013) alertam é que, na atual “modernidade” da sociedade em rede, descrita por Castells (2005), não é possível a omissão da sociedade no acompanhamento de todos os processos da AP, de tal forma que o interesse público primário seja preservado, o público e o privado tenham seus limites bem claros, e para que não se transforme políticas públicas em interesses de particulares.

Hoje se vive mais um dilema entre a AP e a sociedade: a continuidade das ações e projetos governamentais. Legalmente a AP deve se programar para um período de 4 anos (Plano Plurianual – PPA, conforme Art. 165 CF/1988) e embora diversos entes façam programações para prazos mais extensos, esses projetos não têm força de lei, especialmente porque um novo governo eleito pode ter uma visão de longo prazo completamente diferente do governo derrotado. Se o desejo do mercado é uma maior estabilidade de regras e projetos de longo prazo (ANAZ, 2014), as alternativas de parcerias e concessões que a AP propõe, com prazos de cerca de 30 anos, pode ser uma opção interessante para o mercado. Mas, como visto nas críticas às PPPs do Reino Unido, a AP está vinculando receitas das próximas gerações – o que pode gerar impossibilidade de atendimento a demandas futuras.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ainda está longe um processo participativo de escolhas de direcionamentos do investimento público no Brasil, carente que é em tantas áreas. Mas talvez já tenha chegada a hora de ouvir melhor os anseios da sociedade e destinar a ela uma parcela de recursos para escolher seu destino. Não pode ser simplesmente uma votação de orçamento participativo, no qual a população escolhe uma obra, e o poder público, que se empenhou com ela ao abrir a votação, demora mais de cinco anos para construir uma obra prevista para seis meses. Não pode ser a promessa de duplicação de rodovia perigosa, mas que nunca passa de remendos na pista, túneis e viadutos sem uso.

A Administração Pública precisa ouvir melhor para escolher melhor. Mas a população também tem que aprender a pedir: qual a escolha que eu quero com a quantidade de orçamento que eu tenho? O gestor público precisa se apresentar à sociedade e demonstrar, com clareza, suas propostas e seus limites orçamentários, para que essa sociedade tenha meios de realizar sua parte no controle, na busca pela minimização do desperdício, na sugestão de melhorias na gestão, para que a mesma quantidade de recursos possa ser utilizada com mais benefícios reais para a população.

A boa gestão pública e a participação da sociedade podem/devem levar em conta alguns fatores básicos antes da decisão de implementar uma nova política pública, expandir um serviço existente, ou conceder um serviço a terceiros, até mesmo antes de decidir pela modelagem de uma PPP:

- Esse serviço é realmente necessário e a população-alvo está no seu entorno?

- Estamos observando a progressão demográfica real, ou estamos superestimando uma demanda que provavelmente não se realizará?
- Existe proporcionalidade nas garantias oferecidas por cada parte em relação aos riscos assumidos, observados os princípios constitucionais?
- O custo envolvido com a terceirização da atividade é justificável pela diluição dos pagamentos ao longo do contrato?

No caso das PPPs, esta decisão pode representar até 35 anos de comprometimento de receitas. Portanto, é uma escolha que deve ser feita com muito cuidado, para que o investimento retorne com qualidade para a população.

REFERÊNCIAS

ANAZ, Silvio. Uma Gestão Inovadora e Pública. **HSM**, São Paulo, n. 106, p. 33-37, set./out. 2014.

BANDEIRA DE MELLO, C.A. As Parcerias Público-Privadas (PPPs). **Migalhas**, 2006. Disponível em: <http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI20266,71043-As+Parcerias+PublicoPrivadas+PPPs>. Acesso em: 24 jun. 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Presidência da República. Casa Civil. Brasília. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 07 jul.2016.

BRASIL. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. **Diário Oficial da União**, 31 dez. 2004. Presidência da República Casa Civil. Brasília. 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm Acesso em: 23 out. 2014.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Brasília. **PL 2546/2003**. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada, no âmbito da Administração Pública. 19 nov. 2003. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=144047>. Acesso em: 23 out. 2014.

- BRASIL. Decreto-lei nº 2.300, de 21 de novembro de 1986. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 nov. 1986. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2300-86.htm. acesso em: 12 jul. 2016.
- BRASIL. Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 fev. 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm. Acesso em: 12 jul. 2016.
- BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 22 jun.1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm. Acesso em: 12 jul. 2015
- BRASIL. Presidência da República. Brasília. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf> Acesso em: 23 out. 2014.
- BRASIL. Primeira norma de licitações foi editada no Império. **Jornal do Senado**. Brasília, 11 jul. 2014. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/jornal/edicoes/2014/07/11/primeira-norma-de-licitacoes-foi-editada-no-imperio> >. Acesso em: 17 ago. 2016.
- BRESSER-PEREIRA, L.C. Do Estado Patrimonial ao Gerencial. In: PINHEIRO, P.S., SACHS, I., WILHEIM, J. **Brasil – um século de transformações**. São Paulo: Cia. das Letras, 2001.
- CASTELLS, Manuel. A Sociedade em Rede: do Conhecimento à Política. In: CASTELLS, M.; CARDOSO, G. **A Sociedade em Rede – Do Conhecimento à Ação Política**. CreativeCommons, Lisboa, 2005. Disponível em: <http://biblio.ual.pt/Downloads/REDE.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2013.
- COMPARATO, Fábio Konder. BRASIL: Verso e Reverso Constitucional. **Plataforma pela reforma do sistema político já**. 2013. Disponível em: <http://www.reformapolitica.org.br/historico/2013/874-brasil-verso-e-reverso-constitucional.html> . Acesso em: 07 jul. 2016.
- DI PIETRO, Maria Sylvania Z. **Parcerias na Administração Pública: Concessão, Permissão, Franquia, Terceirização, Parceria Público-Privada e outras formas**. São Paulo: Atlas, 2006.
- HARADA, Kiyoshi. Parecer – Parcerias Público-Privadas. 2005. **Ordem dos Advogados do Brasil (OAB SP)**, 2005. Disponível em: <http://www.oabsp.org.br/comissoes2010/advocacia-publica/pareceres/parecer-parcerias-publico-privada>. Acesso em: 24 jun. 2016.

- FONTE, Felipe de Melo. Parcerias Público-Privadas e o novo Direito Administrativo. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 9, n. 504, 23 nov. 2004. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/5970>>. Acesso em: 23 out. 2014.
- KLOPPPEL, Angelina. Direito Natural X Direito Positivo. **Jusbrasil**. 2014. Disponível em: <<http://angellina.jusbrasil.com.br/artigos/111840164/direito-natural-x-direito-positivo>>. Acesso em: 12 ago.2016.
- MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 4. ed. Niterói: Impethus, 2010.
- PECI, Alketa, SOBRAL, Filipe. Parcerias Público-Privadas: análise comparativa das experiências britânica e brasileira. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro/ FGV, v.5, n.2, jun. 2007.
- PINTO, Luciana M.R.S. Considerações acerca do papel do controle da gestão pública à luz do paradigma do estado democrático de direito. In: PIRES, Maria Coeli S.; BARBOSA, Maria Elisa B. **Consórcios Públicos: Instrumento do Federalismo Cooperativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.
- QUITES, Henrique Lima. O público e o privado para além do Estado Social. **Fórum Administrativo – FA**, Belo Horizonte, ano 11, n. 120, fev. 2011. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=71778>. Acesso em: 17 jul. 2014.

UM BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO: uma proposta de política pública de financiamento do desenvolvimento

.....
José Alex Rego Soares*

1 INTRODUÇÃO

O processo histórico de criação do BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) é envolto em disputas políticas e econômicas; uma veemente negociação entre as diversas partes e, por fim, pelas próprias mudanças na conjuntura internacional com tensionamento da guerra fria; e, por fim, pelos desdobramentos aplicados, em especial no caso do Líbano – onde os Estados Unidos da América se tornaram parceiros financeiros da criação de um banco de desenvolvimento regional –, os Estados Unidos acabam cedendo em sua prerrogativa inicial, segundo a qual a região poderia otimizar os organismos internacionais já constituídos (em especial capital privado) da melhor maneira possível. Desta forma, ao fim desse desenrolar, torna-se possível criar uma agência

* Doutor pelo Programa em Integração da América Latina Prolam/USP e Mestre em Economia Política pela PUC/SP. Foi Professor da PUC-Campinas (2005-2013) e atualmente é professor da Faculdade de Políticas Políticas, Tancredo Neves, campus Belo Horizonte, Universidade do Estado de Minas Gerais (FaPP/CBH/UEMG). Suas temáticas de pesquisa são Desenvolvimento Econômico da América Latina, Economia Política e Economia do Setor Público. E-mail: jalex.economia43@gmail.com

.....
de fomento para a América Latina de caráter estatal (HERRERA, 1974)¹. A criação de agências de fomento de cunho estatal foi dada como uma política pública de financiamento ao desenvolvimento, gerando uma relação de disputa entre o setor estatal versus o privado. Com isso, gerou uma série de conflitos de ordem política e econômica.

Os conflitos acontecem no Congresso estadunidense e na banca privada, limitaram-se fortemente algumas ações desse novo Banco de Desenvolvimento de cunho não apenas estatal, mas também de caráter público continental.

O texto visa justamente relatar o processo histórico de constituição dessa instituição e seus objetivos de construir políticas públicas de desenvolvimento e integração da América Latina.

2 PROPOSTAS PARA CONSTRUÇÃO DE UMA INSTITUIÇÃO DE FOMENTO COMO RESPOSTA À DEMANDA POR INVESTIMENTOS NAS ECONOMIAS DA AMÉRICA LATINA

Em face das necessidades de industrialização e integração regional, era urgente a constituição de novos capitais que pudessem tracionar

1 Romy Alcas apresenta uma síntese referente à breve história das instituições de fomento nos países latino-americanos: 'É na década de trinta, quando começa a criação sistemática de IFD, especialmente devido à crise global de 1929 e a consequente recessão que levou os governos dos países da região a ter um papel ativo na promoção e financiamento da produção. Mais tarde, durante a Segunda Guerra Mundial, o fluxo de comércio de manufaturados para a América Latina é interrompido e 'para dentro' surgem novas estratégias de desenvolvimento das políticas de substituição de importações, que se estendem nas décadas de quarenta e cinquenta. Assim, entre 1930 e 1940, foram criadas 36 instituições; entre 1940 e 1950, foram criadas 51 instituições; e entre 1950 e 1960 um total de 45 IFD foram criadas'. (2005, p.09, tradução nossa). Texto original: "Es en los años treinta donde se inicia la creación sistemática de IFD, debido en particular a la crisis mundial de 1929 y la consecuente recesión que indujo a los gobiernos de los países de la región a asumir un papel activo en el fomento y la financiación de la producción. Posteriormente, durante la segunda guerra mundial se interrumpe el flujo del comercio de bienes manufacturados hacia América Latina y se plantean nuevas estrategias de desarrollo "hacia adentro" y políticas de sustitución de importaciones, que se extienden en las décadas de los años cuarenta y cincuenta. Así, entre 1930 y 1940 se crearon 36 instituciones; entre 1940 y 1950 se crearon 51 instituciones; y entre 1950 y 1960 se crearon un total de 45 IFD". (ALCAS, 2005, p. 09).

o desenvolvimento. Assim se estabelece o Convênio Constitutivo do Banco Interamericano, em 1959, em face dos limites impostos pelas instituições de *Bretton Woods*, amenizando a capacidade de responder às necessidades regionais e, ao mesmo tempo, aparecendo como uma tentativa de buscar fontes de recursos que não se restringissem ao mercado privado, devido ao avanço das discussões e ao progresso da Guerra Fria. Roy Culpeper chama a atenção para o papel dos Estados Unidos neste quadro:

O Banco Interamericano de Desenvolvimento foi finalmente criado em 1959. Junto com o Banco Asiático de Desenvolvimento (cujas operações começaram em 1966), e o, muito mais tarde, Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento (BERD), que surgiu em 1991, a criação de estes bancos regionais de desenvolvimento (BRD) deveu-se muito à guerra fria. Os dois primeiros surgiram em grande parte porque os Estados Unidos viu neles um baluarte econômico contra a propagação do comunismo na América Latina e na Ásia [...]. (CULPEPER, 2006, p. 42-3, tradução nossa)².

Em face dessas condições, não coube outra resposta senão trabalhar em “conjunto” com os países da região para a construção de um banco de desenvolvimento estatal. Nesse ponto, discordamos da grande maioria dos autores (HERRERA, 1968, 1974, 1977, 1985; ZULOAGA, 1972; DELL, 1972; TUSSIE, 1995; MACHKE, 1970; TOMASSINI, 1999), com exceção de Culpeper (2006) e Viveras (2013). O primeiro grupo de autores, por algum motivo, não leva em consideração, ou pouco destaca a ação da Guerra Fria e o papel que os Estados Unidos vão desempenhar na construção da instituição de fomento e seu caráter estratégico para

2 Original: “The Inter-American Development Bank was ultimately born in 1959. Along with the Asian Development Bank (whose operations began in 1966), and the much later European Bank for Reconstruction and Development (EBRD), which came into being in 1991, the creation of these regional development banks (RDBs) owed much to the cold war. The first two came into being largely because the United States saw in them an economic bulwark against the spread of communism in Latin America and Asia [...]”.(CULPEPER, 2006, p. 42-3).

.....
seus interesses na região³. Dada a disputa geopolítica, entende-se que o *memorandum* do governo brasileiro de 23 de setembro de 1958 não é o gatilho que dispara as ações de conscientização ou convencimento do governo dos Estados Unidos sobre o tema⁴. Em 12 de agosto de 1958, Douglas Dillon, em seu discurso no Conselho Interamericano Econômico (CIES), - “A criação de uma instituição de desenvolvimento regional inter-americana, que receberia apoio de todos os seus países membros⁵ - transmite uma posição mais flexível por parte do governo dos Estados Unidos sobre o tema.

Nos dias 23 e 24 de setembro de 1958, foi entregue o projeto de criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento nas chancelarias dos países envolvidos, sendo estudado pelo CIES.

Em 9 de outubro de 1958, foi adotada a resolução XXX no CIES, convocando uma Comissão Especializada de Representantes Governamentais com a função de negociar e redigir um instrumento

3 No próximo tópico, discutiremos, mais detidamente, as políticas de Kennedy para a América Latina e a instrumentalização do BID.

4 Não podemos retirar o mérito do governo chileno a esse respeito, uma vez que, da X Conferência Internacional de Caracas (1954) à Conferência de Buenos Aires (julho de 1957), a diplomacia chilena fez um duro trabalho de convencimento sobre a importância de um banco de desenvolvimento regional, enquanto a diplomacia brasileira manteve uma “excessiva cautela” (LEITE, 1959, p. 31). Nesse período, temos personagens importantes, como Eugênio Gudín, ministro da Fazenda de 1954-55, abertamente contrário. Como se pode observar no artigo de Gudín, A farsa do Banco Interamericano, n^o O Globo, de 8 de outubro de 1958, seu posicionamento era claramente contrário à criação do BID, com argumentos lastimáveis. Ele foca seus primeiros comentários na capacidade de idoneidade dos futuros executivos, algo bem pobre em face da envergadura do tema e seus componentes econômicos e políticos. A própria postura do Brasil, em 1954, deve-se em muito à força política do grupo liderado por Gudín, que esteve à frente da delegação brasileira em Bretton Woods. Esses personagens estavam, na prática, muito mais próximos da posição do governo dos Estados Unidos e sua leitura do processo. O governo Café Filho constituía-se numa forma de tampão, e qualquer comprometimento maior em relação a essa temática poderia gerar alguns complicadores internos num país imerso numa crise institucional. Nesse caso, não estamos superestimando o papel do Brasil na construção dessa instituição; apenas chamamos a atenção para as posições assumidas pelo país e para a sua dimensão nos rumos daquelas negociações.

5 Tradução livre de “The establishment of an inter-American regional development institution which would receive support from all its member countries.”

financeiro (LEITE, 1959). Finalmente, em 6 de novembro de 1959, é convocada a Comissão para iniciar seus trabalhos em 8 de janeiro de 1959.

Em 12 de janeiro de 1959 – data em que passou a integrar os Comitês, Subcomitês e a Secretaria da Comissão –, a delegação dos Estados Unidos distribuiu um projeto de pacto constitutivo para uma instituição bancária interamericana de fomento. Em 13 de janeiro, foi colocado à disposição dos países-membros do Comitê um memorando acerca dos principais itens da visão política e econômica dos Estados Unidos. Isso fica evidente no particular de um parecer praticamente definitivo sobre uma instituição bancária interamericana de desenvolvimento em que o governo dos Estados Unidos já tinha destacado o que havia de ser o mais importante na sua estratégia para a região, como se pode ver no texto destacado por Broide:

Estudada cuidadosamente a melhor forma de estabelecer uma instituição interamericana, que apoia o desenvolvimento da América Latina para cooperação econômica verdadeiramente interamericana na sua natureza e inspirar confiança na solidez técnica e econômica da instituição, que é essencial para o seu desenvolvimento futuro⁶. (MEMORANDUM *apud* BROIDE, 1972, p. 126-7, tradução nossa).

O trabalho (estudo) desenvolvido pelas autoridades estadunidenses resultou em um memorando que, em linhas gerais, continha uma proposta bem avançada do que seria para os Estados Unidos uma instituição de desenvolvimento para os países latino-americanos, com um conjunto de propostas bem estruturadas e delimitadas em termos de estrutura gerencial e capital. Em 21 de janeiro de 1959, a delegação

⁶ Tradução livre de: “Estudiado detenidamente la mejor forma para establecer una institución interamericana que apoye el desarrollo de la América latina para una cooperación económica de carácter verdaderamente interamericano e inspire confianza en la solidez técnica y económica de la institución, lo que resulta primordial para su futuro desarrollo”. (MEMORANDUM *apud* BROIDE, 1972, p. 126-7).

.....
dos Estados Unidos apresentou um segundo texto revisado, que serviu de documento-guia para as futuras deliberações que tiveram lugar na Comissão e dos Subcomitês⁷.

O principal detalhe desse memorando é a falta de participação dos demais países da região na construção das propostas em questão. O governo dos Estados Unidos compreendia que a futura instituição deveria satisfazer as suas linhas basilares:

a) o capital total da Instituição seria de US\$ 850 milhões, sendo que um total de US\$ 700 milhões seria designado aos denominados empréstimos “duros” – em outros termos, empréstimos a serem pagos em moeda emprestada em convenção com as cláusulas correntes internacionais. Os US\$ 150 milhões restantes estariam direcionados aos empréstimos descritos como “suaves”, ou seja, pagáveis na moeda do mutuário, ou em bases mais maleáveis;

b) dos US\$ 700 milhões antevistos para os empréstimos “duros”, US\$ 400 milhões seriam cumpridos da seguinte forma: um terço de maneira imediata, e o restante parcelado, constituindo, assim, capital de garantia. Dos US\$ 400 milhões, os Estados Unidos cooperariam com US\$ 150 milhões, e os países latino-

7 Leite descreve com detalhe a liturgia do processo: “Foram constituídas as seguintes Comissões e Subcomissões: Comissão Coordenadora (composta por todos os chefes de Delegação); Comissão de Credenciais (Guatemala, República Dominicana e Uruguai). Primeira Subcomissão (finalidades, operações e recursos da Instituição) e Segunda Subcomissão (organização, administração e condição jurídica da Instituição). As duas principais Subcomissões, abertas à inscrição de todas aquelas Delegações que indicassem o seu interesse em nelas trabalhar, ficaram finalmente constituídas pelos vinte e um países, uma vez que todas as Delegações se dirigiram nesse sentido à Secretaria da OEA. Embora as decisões principais tenham sido formalmente adotadas na Comissão Coordenadora, o trabalho substancial da Conferência foi realizado pelas duas Subcomissões e, na verdade, em grupos de trabalho dessas Subcomissões. Na fase final da Conferência, foi criada uma Subcomissão de Revisão de quatro países. A Delegação do Brasil e a dos Estados Unidos foram as únicas que participaram de todas as Comissões, Subcomissões, Grupos de Trabalho e grupos informais de negociação” (LEITE, 1959, p. 35).

americanos ancorariam com mais US\$ 150 milhões em ouro ou em dólares propriamente. Por fim, os outros US\$ 100 milhões restantes deveriam vir em moeda nacional. O faltante dos US\$ 300 milhões caberia aos Estados Unidos e aos países da América Latina dividirem de forma igualitária – US\$ 150 milhões para cada parte;

c) ainda do restante dos US\$ 150 milhões para os empréstimos designados como “suaves”, US\$ 75 milhões seriam pagos prontamente. Os Estados Unidos cooperariam com dois terços do total (US\$ 25 milhões). O restante do percentual, que seria responsabilidade dos países latino-americanos (US\$ 50 milhões), seria disponibilizado da seguinte maneira: uma metade em ouro ou dólares, e a outra metade em moeda nacional;

d) o poder de voto dos Estados Unidos seria de 40% sobre as operações de empréstimos “duros” e 60% nas operações sobre os empréstimos “suaves”. Os países da América Latina teriam direito de voto proporcionalmente em termos aproximados, conforme seus aportes⁸.

Desse memorando derivara um conjunto de sete parágrafos para serem exercidos como elementos primordiais, tese-guia para a sua efetiva execução, como se pode observar logo a seguir:

- Os fundos principais utilizar-se-iam de empréstimos reembolsáveis em moeda que se pague (dólar ou “duros”). As moedas dos devedores (não dólares ou “suaves”) teriam papel secundário no conjunto das operações de crédito e se

⁸ Com base numa ampla literatura, podemos destacar com mais ênfase um conjunto de autores que trabalharam em particular esse ponto: Leite (1959); Broide (1972); Zuloaga (1972); Herrera (1974).

manteriam dissociadas, para evitar uma possível deterioração dos mercados de capital;

- todos os países deveriam fazer aportes em moedas pagáveis (dólares);
- nos empréstimos “suaves”, os Estados Unidos estavam dispostos a assumir a maior parte dos créditos;
- a situação precedente devia ter em conta capital pago em ouro ou dólares;
- as subscrições pagar-se-iam em número razoável de anos, tendo um tempo mínimo para início das grandes operações (não fixado);
- será exigível capital à parte condicionada para cobrir as operações da instituição;
- os Estados Unidos consideram que a nova instituição deveria desempenhar um papel eficaz na provisão de assistência técnica⁹.

Os pontos que se sucederam e o texto do anteprojeto que foi apresentado pela Delegação dos Estados Unidos inauguraram uma série de debates durante o início dos trabalhos. Houve um conjunto de propostas apresentado ao corpo do texto da Delegação dos Estados Unidos em decorrência da sua pouca abrangência, e de pontos particularmente sensíveis, em especial no que faz reverência à sua finalidade como instituição; ao montante de capital; e, sobretudo, à forma de integração, a deliberação dos empréstimos e as condições de categorização desses empréstimos – “duros” e “suaves”. (BROIDE, 1972).

9 Organização dos Estados Americanos Documento. ES-CEIFI-17, 13 janeiro de 1959. Vol I, p. 259-298. OEA.

A posição dos Estados Unidos em face do nível de resistência foi sendo modificada, não de forma estruturada, mas sim apenas nos limites do raio de manobra possível da diplomacia do governo dos Estados Unidos. Com total controle do quadro das negociações, os Estados Unidos não precisavam impor nenhum tipo de oposição mais frontal. Apenas utilizavam sua margem de manobra em face de algumas situações. Não se percebe, na literatura pesquisada nem nos documentos analisados, qualquer tipo de impasse entre os delegados estadunidenses e os dos países latino-americanos. As ocorrências levaram a mudanças no texto, até que, em 6 de março de 1959, foram apresentados, pelo representante dos Estados Unidos, a soma do capital, o seu percentual de contribuição em moeda local, o arranjo da Diretoria e o processo de sua eleição, os tipos e as condições da estrutura e a própria definição da sede do Banco – condição importante para os Estados Unidos, tendo sido mantida, por isso, em Washington.

Ao final de três meses de trabalho – mais precisamente em 8 de abril de 1959 –, os trabalhos foram concluídos e o texto foi entregue para assinatura dos países que participaram dos trabalhos de discussão e elaboração.

O mais ilustrativo dessa longa trajetória de embates políticos e econômicos é o discurso proferido pelo então secretário do Tesouro do governo dos Estados Unidos, Robert Anderson, na seção do dia 03 de julho de 1959, do qual foi extraído o seguinte trecho:

Na América Latina, como em outros lugares, disse ele - a fonte fundamental de capitalização deve ser trabalho e poupança individual. Mas as economias destes países não podem obter todo o capital que precisam para expandir sua produção e devem, necessariamente, trazer do exterior, tendo sido os Estados Unidos quem trouxe, no século passado, uma parte considerável do capital que tem necessário para o financiamento. O capital privado

tem sido e deve continuar a ser a principal fonte deste financiamento, mas há áreas em que o capital privado não pode esperar para realizar o lucro¹⁰. (1959 *apud* BROIDE, 1972, p. 59).

Esse discurso deixabem claras quais seriam as funções dessa instituição tardia: suas ações estariam voltadas para os princípios que nortearam a política externa estadunidense no que diz respeito aos conceitos básicos de economia (livre mercado) e teriam um desenvolvimento limitado – **rompendo com a lógica de consolidar um instituição estatal regional** com intuito de desenvolver políticas públicas para região. A América Latina ganhou um banco de desenvolvimento, contudo sua prioridade tem que ser organizada administrativa e financeiramente com vistas a uma autossuficiência de recursos, baseada em ação com **o mercado privado de capitais**. O banco terá, assim, uma função bem limitada, não desempenhará nenhuma função mais próxima do que poderia se pensar a respeito de ação do Plano Marshall, ou um amplo aporte de capitais e ao mesmo tempo o setor público teria grande influência para suprir a demanda de recursos necessários ao seu desenvolvimento. Seu verdadeiro caráter fica evidente na distinção da formação de fundos do banco: uma busca no mercado privado internacional.

O BID é pensado pelas autoridades estadunidenses como uma instituição fora do escopo de *Bretton Woods*, no máximo como um apêndice deste arranjo institucional internacional, jamais como um complemento de fato a ele.

10 Tradução livre de: “En América Latina, como en cualquiera otra parte, dijo, la fuente fundamental de su capitalización debe ser el trabajo y el ahorro individual. Pero las economías de esos países no pueden obtener de sí mismas todo el capital que necesitan para la expansión de su producción y deben necesariamente traerlo del exterior, habiendo sido Estados Unidos el que le ha aportado en la última centuria una parte considerable del capital que han necesitado para su financiamiento. El capital privado ha sido y debe continuar siendo la fuente principal de estos financiamientos pero hay áreas en las cuales el capital privado no tiene expectativas de obtener utilidades”. (1959 *apud* BROIDE, 1972, p. 59).

O banco nasce, desta forma, com uma conformação de capital distinta da primeira proposta dos Estados Unidos. Conforme se pode analisar, a separação que prevaleceu foi a de subscrição de capitais, diversamente do modelo inicial composto da diferenciação entre “duro” e “suave” que, fundamentalmente, dar-se-ia no diferencial dos empréstimos e no grau de participação na composição das cotas, de forma que os países latino-americanos se comprometessem em alto nível, porém com uma influência relativa menor do que se poderia desejar. Isso derivaria da grande capacidade de decisão que o governo dos Estados Unidos tinha para definir quem seriam os receptores dos empréstimos – em especial dos “suaves”, que teriam, na proposta inicial, uma maior flexibilidade de pagamento.

Como exposto antes, o governo dos Estados Unidos teria 40% e 60% do total das cotas de empréstimos “duros” e “suaves”, respectivamente. A diferença em termos percentuais não se alterou significativamente na proposta final se se observar que, na subscrição total (41% das ações), as ações de capital autorizado ficam na ordem de 37%, e o capital exigível, em 44%. Apesar de algum recuo, a posição do governo dos Estados Unidos sobre o controle do BID não sofreu uma perda em termos de hegemonia. Pelo contrário, independentemente da constituição do peso

acionário, o Banco nasce¹¹ com o perfil de instituição que era a mais apropriada para os Estados Unidos na região.

Felipe Herrera entendia que o BID deveria contribuir de forma efetiva para a criação de uma moeda local, a construção de um sistema monetário regional e o estabelecimento, com isso, de um mecanismo institucionalizado com a comunidade latino-americana. Assim, ele destaca:

Por exemplo, uma empresa de desenvolvimento da América Latina; um banco central para a América Latina, um comitê de coordenação para o planejamento, organização para o desenvolvimento educacional e cultural, e ciência e tecnológico, promoção de uma agência de notícias latino-americano, uma corporação de referência as commodities e recursos naturais, etc.¹²(HERRERA, 1977, p. 168, tradução nossa).

Uma das particularidades mais interessantes que deixa ver a influência política à qual o BID estava exposto é a primeira ata de reunião

11 Francisco Sagasti busca uma interpretação utilitária para a criação do BID: “O espaço de ação pode ser denominado financiamento para o desenvolvimento está localizado na intersecção do ‘sistema de organizações internacionais para o desenvolvimento’ e ‘sistema financeiro internacional’. Neste espaço, várias instituições, tais como organizações das Nações Unidas, agências regionais, agências de cooperação bilateral, fundações privadas, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e bancos multilaterais de desenvolvimento estão localizados. No entanto, este último ocupa um lugar privilegiado na intersecção, então eles interagem com todas as instituições relacionadas com a promoção do desenvolvimento e das finanças internacionais. (2003, p. 07, tradução nossa). Original: “El espacio de acción que puede denominarse financiamiento para el desarrollo se ubica en la intersección del “sistema de organizaciones internacionales de desarrollo” y el “sistema financiero internacional”. En este espacio se sitúan diversas instituciones, tales como las organizaciones de las Naciones Unidas, las agencias regionales, las agencias bilaterales de cooperación, las fundaciones privadas, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y los bancos multilaterales de desarrollo. Sin embargo, estos últimos ocupan un lugar privilegiado en dicha intersección, pues interactúan con todas las instituciones relacionadas con la promoción del desarrollo y las finanzas internacionales”. (SAGASTI, 2003, p. 07).

12 Tradução livre de: “Por ejemplo una corporación de fomento latinoamericana; un banco central para América Latina, una comisión coordinadora para la planificación, una entidad para el desarrollo educacional y cultural, y para la promoción científica y tecnológica, una agencia de noticias latinoamericana, una corporación de referencia de los productos básicos y de los recursos naturales, etcétera”. (HERRERA, 1977, p. 168).

do Banco. O BID é colocado como uma entidade de primeira ordem entre as instituições que poderiam influir diretamente na elaboração ideológica das formulações, quando trata com estreitas relações com o governo dos Estados Unidos, a Fundação Ford e a Universidade de Harvard¹³.

As questões que pesaram em favor de uma alteração na posição dos Estados Unidos foram mais políticas do que essencialmente econômicas, apesar do aumento de gastos do governo estadunidense e da constituição de uma nova instituição internacional, que, a princípio, estava fora de seus planos dentro dessa nova governança global. Pode-se

13 “D. Financiamento

Atividades que requerem o programa serão financiadas conjuntamente pelas instituições participantes. Suas contribuições consistem em dinheiro, serviços ou ambos ao mesmo tempo. Apesar de já existirem algumas ofertas concretas em relação financeira, como uma oferta da Fundação Ford através da Universidade de Harvard e ofertas feitas, em princípio, pelas Secretarias da OEA e CEPAL e as contribuições do BID, é estimado que as contribuições de cada instituição sejam devidamente definidas por seus representantes para a Comissão Especial de Coordenação, OAS - CEPAL-BID-Harvard, tendo em vista as atividades a serem realizadas, e os orçamentos de despesas são formulados.

Sugeriu-se que os recursos financeiros contribuídos por cada instituição seja colocado em uma conta especial, e que os ERO-nações para o programa conjunto são cobrados para essa conta de acordo com as regras para o efeito adotado pelo Comitê Especial. (Ata da primeira reunião de trabalho da comissão ad hoc da cooperação da Organização dos Estados americanos (OEA), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e da Comissão Econômica para a América Latina)”. (COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE, 1961, p.16). Tradução livre de: “D. Financiamiento

Las actividades que requiere el programa serán financiadas conjuntamente por las instituciones participantes. Sus contribuciones consistirán en dinero, en servicios o en ambas cosas a la vez. Aun cuando ya existen algunos ofrecimientos concretos con respecto a contribuciones financieras, tales como una oferta de la Fundación Ford a través de la Universidad de Harvard, y ofertas hechas en principio por las Secretarías de la OEA y la CEPAL y por el BID, se estima aconsejable que las contribuciones de cada institución sean oportunamente fijadas por sus representantes ante el Comité Especial de Coordinación, OEA - CEPAL-BID-Harvard, en vista de las actividades que hayan de realizarse, y de los presupuestos de gastos que se formulen.

Se sugirió que los recursos financieros aportados por cada institución sean colocados en una cuenta especial, y que las ERO-nações correspondientes al programa conjunto se carguen a esa cuenta de acuerdo con las reglas que al efecto adopte el Comité Especial. (Acta de la primera reunión de trabajo del comité ad hoc de cooperación de la ORGANIZACION DE ESTADOS AMERICANOS (OEA), EL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID) Y LA COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA”. (COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE, 1961, p.16).

encontrar em Viveres uma síntese objetiva e bem clara sobre esse ponto em particular:

Em suma, no início do BID, neste contexto, representava uma resposta hemisférica contra o cenário de emergência e consolidação de Pax Americana. Em vez de ser uma instituição regional ou da América Latina, o BID foi criado como um órgão hemisférico sob a égide dos EUA, que parcialmente cumpria as aspirações de elites regionais, articuladas para encontrar o seu caminho na ordem mundial do pós-guerra, que eles pareciam ser completamente marginalizados¹⁴. (VIVERES, 2013, p. 69, tradução nossa).

Em parte, esse processo satisfaz os anseios das elites regionais, que foram totalmente excluídas da nova ordem mundial, oferecendo uma instituição regional que se articulasse com as grandes instituições globais. Entretanto, a sua criação não cumpre esse papel: apenas consolida uma política para a região, mantendo seus interesses políticos e econômicos sob controle estadunidense.

Culpeper corrobora essa interpretação, ajudando a entender as condições econômicas e financeiras da criação do BID¹⁵:

14 Tradução livre de: “En resumen, el inicio del BID dentro de este contexto representó una respuesta hemisférica en contra del escenario de surgimiento y consolidación de la Pax Americana. En lugar de ser una institución regional o latinoamericana, el BID fue creado como un ente hemisférico dependiente de EEUU, que en parte cumplía las aspiraciones de las elites regionales, luchando juntas para encontrar su vía en el orden mundial de posguerra, del cual ellas parecían estar completamente marginalizadas”. (VIVERES, 2013, p. 69).

15 Nesse contexto, Sagasti reafirma sua leitura da importância de instituições (estatal) como o BID no sistema financiero internacional: “Los bancos multilaterales de desarrollo son intermediarios financieros internacionales, cuyos accionistas incluyen a los “prestatarios” (países en desarrollo) y los “contribuyentes” o “donantes” (países desarrollados). Los BMD tienen una peculiar estructura de capital que distingue entre “capital exigible” y “capital pagado”, lo que les permite movilizar recursos de los mercados financieros en forma muy eficiente, y luego prestarlos a los países en desarrollo en condiciones más favorables que las que les ofrecen estos mercados. También movilizan recursos de fuentes oficiales en los países donantes para otorgar préstamos blandos a los países en desarrollo más pobres. Además, proveen asistencia técnica y asesoría para el desarrollo económico y social, así como una amplia gama de servicios complementarios a los países en desarrollo y a la comunidad”. (SAGASTI, 2003, p. 09).

O propósito fundamental do RDB, muito parecido com a do Banco Mundial, foi o de fomentar o desenvolvimento econômico e social a longo prazo, mediante investimento em infraestrutura, em setores produtivos e nos setores sociais. Os Estados Unidos e outras nações industrializadas aceitam alguma sobreposição nos mandatos do RDB e do Banco Mundial, o que reflete um reconhecimento de que a oferta global de financiamento do desenvolvimento a longo prazo era inadequada. Mas também refletiu a sua aceitação de que novas instituições regionais poderiam dar a seus membros de países em desenvolvimento o que Banco Mundial provavelmente nunca daria por causa da maioria de voto permanente os membros da OCDE desfrutam no banco: um maior sentido de desenvolver a propriedade e o controle do país. Esta consideração, embora não explícita, foi um fator-chave na luta política das potências ocidentais contra o comunismo. Uma maior apropriação dos RDBs por membros regionais de países em desenvolvimento não teve, no entanto, uma radical diferença das políticas, programas operacionais ou condições das do Banco Mundial. Não obstante, a maioria dos votos detida coletivamente pelos membros mutuários da América Latina no Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o controle efetivo sobre grandes temas de política foi exercida pelo seu maior acionista minoritário, os Estados Unidos. E no Banco Asiático de Desenvolvimento, membros de países em desenvolvimento não tinham uma maioria de votação formal. Em qualquer caso, um controle efetivo por membros dos países industrializados na RDB não brota da sua posição de votação, mas do fato de que a sua cooperação é vital para garantir a mobilização de recursos através de sucessivos aumentos de capital e reconstituições, sem o qual o RDB iria desfrutar nenhum crescimento em seu

programa de empréstimos¹⁶. (CULPEPER, 2006, p. 43-44, tradução nossa).

Com poucos avanços efetivos a partir da proposta inicial do governo dos Estados Unidos, como se pode analisar com mais atenção a partir de agora, observa-se que, de fato, o BID organiza-se como uma instituição de fomento com um raio de ação bem limitado em face do que se ambicionou desde o começo. O Banco Interamericano de Desenvolvimento surge com uma base de recursos relativamente modesta¹⁷. A constituição dos recursos disponíveis do Banco, no momento de sua criação e no decorrer da década, ajuda a compreender a estratégia de constituição da busca de recursos na banca privada para a viabilização do BID na década de 1960.

16 Tradução livre de: “The fundamental purpose of the RDBs, much like that of the World Bank, was to foster long-term economic and social development through investment in infrastructure, the productive sectors, and the social sectors. The United States and other leading industrial nations accepted some overlap in the mandates of the RDBs and the World Bank, reflecting an acknowledgment that the overall supply of long-term development finance was inadequate. But it also reflected their acceptance that new regional institutions could give their developing-country members what the World Bank would likely never give because of the permanent voting majority OECD members enjoy at the bank: a greater sense of developing country ownership and control. This consideration, although never explicit, was a key factor in the Western powers’ political struggle against communism. Greater ownership of RDBs by regional developing-country members has not, however, led to radically different policies, operational programs, or conditionality from those of the World Bank. Notwithstanding the voting majority held collectively by the Latin American borrowing members of the Inter-American Development Bank (IDB), effective control over major policy issues has been exercised by its largest minority shareholder, the United States. And at the Asian Development Bank, developing-country members never did have a formal voting majority. In any event, effective control by industrial-country members in the RDBs springs not from their voting position but from the fact that their cooperation is vital to ensure resource mobilization through successive capital increases and replenishments, without which the RDBs would enjoy no growth in their lending program”.

17 The basic ‘finance co-operative’ model of the World Bank was also followed in the creation of the four major regional development banks - the Inter-American Development Bank, the African Development Bank, the Asian Development Bank, and the European Bank for Reconstruction and Development - as well as in a number of sub-regional development banks such as the Andean Development Corporation. However, in the regional and sub-regional development banks the borrowing countries tend to have a stronger degree of decision making power than they do at the World Bank. (GRIFFITH-JONES, 2002, p. 03).

3 A FORMAÇÃO DE CAPITAL DO BID E O MERCADO DE CAPITAIS

Na sua criação, foram disponibilizados US\$ 1 bilhão, dos quais US\$ 850 milhões correspondiam ao capital ordinário¹⁸ autorizado e US\$ 150 milhões ao Fundo de Operações Especiais (FOE)¹⁹, valor modesto, como chama atenção Epstein (1971), em face do tamanho das necessidades da região.

Das ações ordinárias, US\$ 400 milhões foram contribuições devidas em um período de três anos, e as subscrições de capital exigível apontavam um equilíbrio que poderia apoiar o acesso da instituição aos mercados financeiros. Contribuições dos Estados Unidos para o capital ordinário deveriam ser feitas em dólares, essas contribuições dos países em dólares como empréstimos e as moedas nacionais ficam praticamente fora das operações financeiras, dificultando assim as operações futuras. Desta maneira, conforme Barria e Roper realçam em um texto, do qual se transcreve o seguinte trecho:

18 Seu objetivo é promover o desenvolvimento econômico e social na América Latina e no Caribe, principalmente por meio de empréstimos e assistência técnica correlata para projetos específicos e para programas de reforma econômica. As principais atividades do Banco são conduzidas pelo Capital Ordinário, e essas operações são suplementadas pelo Fundo para Operações Especiais (FOE) e pelo Mecanismo de Financiamento Intermediário (MFI). O FOE foi instituído com o objetivo de conceder empréstimos em termos altamente privilegiados aos países-membros menos desenvolvidos. O objetivo do MFI é subsidiar parte dos pagamentos de juros sobre os empréstimos concedidos pelo Capital Ordinário a certos mutuários. (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2007, p. 113).

19 O Fundo para Operações Especiais (FOE) foi instituído sob as disposições do Convênio Constitutivo do Banco Interamericano de Desenvolvimento (Convênio), com o objetivo de conceder empréstimos em termos altamente privilegiados aos países-membros menos desenvolvidos. O FOE também presta assistência técnica relacionada com projetos e sem conexão com empréstimos específicos. O FOE complementa as atividades do Capital Ordinário e do Mecanismo de Financiamento Intermediário (MFI). O objetivo do MFI é subsidiar parte dos pagamentos de juros sobre os empréstimos concedidos pelo Capital Ordinário a certos mutuários. O FOE faz alocações anuais à reserva geral do MFI. (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2007, p. 143).

Os recursos fornecidos pelos países membros para financiar o funcionamento do Banco estão estruturados em duas janelas separadas, os recursos ordinários de capital (janela do *hard*) e o FSO (janela de *soft*). Recursos ordinários de capital incluem o capital pago pelos países membros, de empréstimos contraídos nos mercados de capitais e pagamentos de empréstimos. O FSO depende exclusivamente de contribuições do governo, com exceção de alguns rendimentos provenientes de investimentos líquidos e pagamentos de juros. Além dos recursos disponíveis através do BID, BMCs têm acesso à assistência da Corporação Interamericana de Investimentos (CII) e o Fundo Multilateral de Investimentos (Fumin), que fazem parte do BID Group.²⁰ (BARRIA; ROPER 2004, p. 626, tradução nossa).

Nos primeiros anos do Banco, a maior parte dos recursos saiu dos próprios países- membros, que financiaram empréstimos do tipo concessionário. Contudo, não houve uma permuta pelos ditos recursos “convencionais”²¹, até porque a base lógica de sustentação do Banco eram os recursos **oriundos do mercado de capitais**, como vem reafirmar Epstein:

Esta programação financeira teve que ser formulada em harmonia com a estimativa do volume da demanda por parte dos países-membros, por um lado, e em torno das possibilidades do Banco ter acesso aos mercados internacionais de capital, por outro.

20 Tradução livre de: “The resources provided by the member countries to finance the Bank’s operation are structured into two separate windows, the ordinary capital resources (hard window) and the FSO (soft window). Ordinary capital resources include capital paid by the member countries, funds borrowed in capital markets and loan repayments. The FSO depends exclusively on government contributions, except for some income derived from liquid investments and interest payments. In addition to the resources available through the IDB, BMCs have access to assistance from the Inter-American Investment Corporation (IIC) and the Multilateral Investment Fund (MIF) which form part of the IDB Group.” (BARRIA; ROPER 2004, p. 626).

21 Fontes Convencionais – Capital Ordinário Integralizado, emissões de obrigações nos mercados de capital. Para isso, o Banco teve que chegar à qualificação AAA nos mercados de Nova York. O BID tinha adotado uma política conservadora, bem restritiva. Autorizava novos empréstimos somente após conseguir gerar fundos correspondentes, a fim de conseguir colocar à disposição do mutuário. O BID infligiu a si mesmo o ônus de limitar a quantia de sua dívida flutuante à parcela do capital exigível subscrito à contribuição do sócio majoritário – Estados Unidos.

Os países latino-americanos se haviam comprometido em Punta del Este a acelerar o processo de planejamento de suas respectivas economias e, nos anos subsequentes, foram introduzidos ajustes graduativos nesse processo. (EPSTEIN, 1971, p. 28-9).

Assim, o Banco iniciou com a intenção de que os recursos mobilizados deveriam ser sorvidos no curto ou, no limite, no médio prazo, derivando, deste modo, uma programação financeira da instituição no decorrer da década de 1960. Do meio da década em diante, o Banco pôde prescindir, de alguma maneira, do fator demanda por parte dos países-membros e, com isso, restringir sua atenção aos pontos de relevância maior:

- a) No caso dos fundos do tipo concessionário, a capacidade (disposição) de geração de recursos por parte dos países-membros;
- b) No particular dos recursos ordinários, as restrições impostas por: (i) a oferta mundial de capital de tipo convencional; (ii) o grau de garantia do Banco ou, em outros termos, o saldo não utilizado do capital subscrito; e (iii) as importâncias puramente financeiras, tais como os tipos de juros, as condições de emissão, os períodos de amortização e as demais condições de mesma natureza. (EPSTEIN, 1971).

Na metade da década de 1960, o BID começou a receber outros fluxos de recursos que participavam de sua programação financeira, um conjunto de recursos descendentes basicamente dos pagamentos de empréstimos em execução e da participação das vendas aos bancos comerciais dos países exportadores de capitais. Em termos gerais, o Banco articulou-se com os mercados de capitais, constituindo-se, assim, como sua principal fonte de recursos para o capital ordinário, isso já no início do ano de 1962, os fundos em administração, que são formados,

em sua maior parte (contribuição mais importante), pelo Fundo Fiduciário de Progresso Social (FFPS), juntamente com as vendas de participação, mecanismo para irrigar seu capital ordinário, como os fundos especiais e as amortizações.

Contudo, o principal mecanismo usado pelo Banco para a admissão do seu capital foi a utilização dos mercados de capital, como chama a atenção Epstein:

Tais como o conceberam seus fundadores, o fundo deveria gozar de sólida reputação financeira que lhe permitisse recorrer aos mercados de capital, os quais haveriam de constituir a principal fonte de recursos para seu capital ordinário. (*op. cit.*, p. 27).

A relação com os mercados de capitais foi descrita de maneira enfática por Javier Urrutia (1971). Ele chama a atenção para o fato de a constituição do convênio consultivo haver previsto que o capital inicial, no momento da criação do Banco, era insuficiente. Por isso, a ida aos mercados de capitais fazia parte da estratégia da própria instituição para levantar fundos privados e juntos a países que não eram associados, visando tentar responder à demanda de seus sócios. Isso flexibilizou suas funções, com a ideia de agilizar a tomada de recursos no mercado, conforme se pode apurar no documento do BID:

Funções

(a) Para atingir seu objetivo, o Banco exercerá as seguintes funções:

(i) promover a inversão de capitais públicos e privados, para fins de desenvolvimento;

(ii) utilizar seu próprio capital, os fundos que obtenha nos mercados financeiros e os demais recursos de que disponha, para financiar o desenvolvimento dos países-membros, dando prioridade àqueles empréstimos e operações de garantia que contribuam mais eficazmente para o crescimento econômico dos mesmos;

(iii) estimular os investimentos privados em projetos, empresas e atividades que contribuam para

o desenvolvimento econômico, e complementar as inversões privadas, quando não houver capitais particulares disponíveis em termos e condições razoáveis;

(b) no desempenho de suas funções, o Banco cooperará, tanto quanto possível, com os setores privados que forneçam capital para investimentos, e com instituições nacionais ou internacionais. (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 1996, p. 05).

A ideia final para levantar esses fundos complementares, a fim de responder às tarefas pensadas, era esquadriñar e conseguir o mesmo tratamento diferenciado que o BIRD²² possuía, facilitando as ações de capitalização. O BID teve um sucesso relativo com essa política: no final da década de 1960, a instituição conseguiu levantar US\$ 471 milhões junto a países que não eram seus membros.

Ainda sob a presidência de Felipe Herrera, o Banco teve um aumento de patrimônio comum, beneficiando-se de três aumentos. O primeiro foi aprovado em 1964, para US\$ 1,3 bilhões, com uma porção do pagamento de US\$ 75 milhões em efetivo (dinheiro); o segundo, em 1968, para US\$

22 Bloch analisa esse tratamento diferenciado do BIRD da seguinte forma: “BIRD colocou regularmente notas e títulos de dois anos e, por vezes, a mais longo prazo, os bancos centrais, os fundos têm também regularmente tomadas numa base rotativa, para ser substituído na maturidade, quando disse que os bancos centrais tiveram excedentes de dólares. Um dos maiores adquirentes tem sido o Bundesbank da Alemanha Ocidental. Esses empréstimos fornecem recursos financeiros para o BIRD, que, quando combinado com empréstimos de longo prazo não representem uma excessiva dependência de fundos de curto prazo para investimentos de longo prazo. Destaca as possibilidades deste posicionamento técnico de março 1967 de notas de dois anos no valor de 100 milhões de dólares em 43 países e com as Nações Unidas, estes 43 países constituíram uma variedade de nações desenvolvidas e em desenvolvimento, entre que incluiu a República do Vietnã (Vietnã do Sul), Gana, Líbia, Marrocos e França. Tradução livre de: “El BIRF ha colocado regularmente pagarés y bonos a dos años, y a veces a más largo plazo, en los bancos centrales, fondos que también regularmente han adquirido un carácter rotativo, al ser substituidos a su vencimiento cuando dichos bancos centrales poseían excedentes de dólares. Uno de los mayores adquirentes ha sido el Bundesbank de la Alemania occidental. Tales colocaciones proporcionan recursos financieros al BIRF los que, cuando se combinan con los préstamos a largo plazo no representan una confianza excesiva en los fondos a corto plazo destinados a inversiones a plazo largo. Pone de relieve las posibilidades de esa técnica la colocación en marzo de 1967 de pagarés a dos años por valor de 100 millones de dólares en 43 países y en las Naciones Unidas, esos 43 países constituían una gran variedad de naciones desarrolladas y en desarrollo, entre las que figuraban la República de Vietnam (Vietnam del Sur), Ghana, Libia, Marruecos y Francia.” (BLOCH, 1969, p. 12).

1.005 milhões, sem o pagamento em efetivo (dinheiro); e o terceiro, em 1970, para US\$ 2.000 milhões, com uma parcela em pagamento efetivo (efetivo) de US\$ 400 milhões. (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 1996; TOMASSINI, 1999).

Até o final de 1970, o Banco havia aprovado financiamentos que excediam o previsto, totalizando US\$ 4,100 milhões (TOMASSINI, 1999). Este volume não teria sido possível sem o forte apoio financeiro de todos os países-membros, particularmente os Estados Unidos, sendo garantidor em última instância, ao utilizar o expediente de oferecer como garantia a proporção do capital subscrito exigível do Banco. A contribuição deste sócio majoritário se torna a garantia das operações de mercado. (EPSTEIN, 1971).

4 O BID E A GUERRA FRIA

O BID, com isso, vai somar-se a outras instituições regionais, dando maior capilaridade às políticas dos Estados Unidos, como bem destaca Viveres:

[...] o BID tornou-se o terceiro pilar do sistema interamericano, juntamente com a OEA e CEPAL, consolidando a hegemonia dos EUA na região. CEPAL foi contratado para fornecer suporte técnico para o processo de tomada de decisão na economia regional, a OEA foi questões de segurança, e BID visou os problemas de desenvolvimento regional e integração hemisférica²³. (VIVERES, 2013, p. 71, tradução nossa).

Ao desenrolar de suas primeiras articulações como uma instituição de fomento regional, o BID acaba se tornando um instrumento da

23 Tradução livre de: “el BID se convirtió en el tercer pilar del sistema Interamericano junto con la OEA y la CEPAL, consolidando así la hegemonía de EEUU en la región. La CEPAL fue encargada de proveer apoyo técnico para el proceso de toma de decisiones en la economía regional, la OEA trataba los temas de seguridad, y el BID estaba dirigido a los problemas del desarrollo regional e integración hemisférica”. (VIVERES, 2013, p. 71).

Guerra Fria no âmbito financeiro, logo após o fracasso da invasão da Baía dos Porcos, em Cuba. Como ferramenta de ação anticomunista, o presidente Kennedy – ainda em 1961, depois de várias conversas com observadores atentos dos Estados Unidos (Lincoln Gordon, Robert Alexander e Richard Goldwin) e; ainda, governantes como Rômulo Betancourt, na Venezuela; e José Figueres, na Costa Rica O então Presidente Kennedy propõe um programa de investimentos de longo prazo para América Latina, desta forma – toma a iniciativa como resposta aos desdobramentos geopolíticos na região e com isso fortalece a presença dos Estados Unidos na região. No texto transcrito a seguir, Tomassini sintetiza o processo de formulação e lançamento do novo programa:

17 do mesmo mês Kennedy em uma mensagem emitida da Casa Branca propôs o programa chamado Aliança para o Progresso, que teve como objetivo contribuir para o desenvolvimento dos países latino-americanos por meio de empréstimos de longo prazo e investimentos, esforços de uma década que destinou US\$ 20.000 milhões, dos quais a metade seria fornecida pelo setor público, e a outra metade pelo setor privado. A administração Kennedy formalizou seu programa em uma reunião do CIES em Punta del Este, Uruguai, entre 5 e 17 de agosto de 1961. As ideias levantadas nessa reunião foram elaboradas por um grupo de trabalho presidido por Felipe Pazos, que tinha sido presidente do Banco Central de Cuba²⁴. (TOMASSINI, 1999, p. 13, tradução nossa).

24 Tradução livre de: “El 17 del mismo mes Kennedy, en mensaje emitido desde la Casa Blanca, propuso el programa que denominó Alianza para el Progreso, cuyo objetivo era contribuir al desarrollo de los países latinoamericanos mediante préstamos a largo plazo e inversiones, esfuerzo de una década al que se destinarían US\$20.000 millones, de los cuales una mitad sería aportada por el sector público, y la otra mitad por el sector privado. El gobierno de Kennedy formalizó su programa en una reunión del CÍES en Punta del Este, Uruguay, entre el 5 y el 17 de agosto de 1961. Las ideas que se plantearon en esa reunión, fueron elaboradas por un grupo de trabajo presidido por Felipe Pazos, quien había sido presidente del Banco Central de Cuba. (TOMASSINI, 1999, p. 13).

O BID, em seus primórdios, torna-se aquilo que não era o objetivo de suas discussões preliminares, transformando-se numa ferramenta não apenas contaminada pela Guerra Fria, mas também de perfil delineado a partir de uma estratégia de desenvolvimento traçada pelos Estados Unidos. Corroborando esse ponto de vista, Diana Tussie escreve:

A proclamação por parte dos EUA da Aliança para o Progresso (que veio após o estabelecimento do BID) reforçou e alimentou o banco a definir um papel para o Banco nos seus primeiros anos. A Aliança colocou ênfase especial no financiamento de projetos de desenvolvimento social com a esperança de reduzir as tensões sociais e promover a estabilidade política durante o auge da guerra fria. Em 1961, o presidente Kennedy alocou US\$ 394 milhões (mais tarde aumentou para US\$ 525 milhões) para um Fundo Fiduciário de Progresso Social (SPTF) a ser administrado sob um acordo de confiança por parte do BID²⁵. (TUSSIE, 1995, p. 20, tradução nossa).

A Aliança para o Progresso ajudou a definir o papel do Banco e serviu como braço político a fim de atingir indiretamente vários propósitos da política externa dos Estados Unidos. Caiu por terra, assim, a tese defendida pelo seu primeiro presidente, Felipe Herrera, de “um banco de ideias”. O fato de não ter se realizado a transformação em tal tipo de banco, como desejado, ficou claro pela fala de Kennedy em Punta del Leste, cujo objetivo era convencer os restantes dos associados a compartilhar do programa, conforme Tomassini chama a atenção, transcrevendo o discurso do então presidente estadunidense:

Estou convencido de que o BID vai desempenhar um papel vital no desenvolvimento do hemisfério. Será, sem dúvida, um dos instrumentos mais im-

25 Tradução livre de: “The proclamation by the United States of the Alliance for Progress (which came after the establishment of the IDB) bolstered and nurtured the bank defining a role for the Bank in the its early years. The Alliance placed special emphasis on financing projects of social development with the hope of reducing social tensions and promoting political stability during the height of the cold war. In 1961, President Kennedy allocated \$ 394 million (later raised to \$ 525 million) to a Social Progress Trust Fund (SPTF) to be administered under a trust agreement by the IDB”. (TUSSIE, 1995, p. 20).

portantes do nosso esforço. Os próprios países latino-americanos manifestaram o seu desejo de usar o Banco como uma ferramenta para implementar a Aliança para o Progresso. Assim, a instituição progressiva e liberal, guiada como é por homens com profunda experiência nos problemas da América Latina, pode ser uma grande ajuda na realização dos desejos do continente alcançar a transformação social e do progresso econômico²⁶. (TOMASSINI, 1999, p. 15, tradução nossa).

A política dos EUA para com a América Latina está intimamente ligada aos seus interesses específicos e, nesse caso particular, deixa de ser um embate político com os países da região para se transformar numa hegemonia produtiva pelo IED privado.

A constituição de um banco de desenvolvimento para a América Latina ficou distante dos preceitos pensados e apresentados na Conferência de Quitandinha no ano de 1954.

Naquele ambiente de grandes tensões que se apresentavam em função da Guerra Fria naquele momento (final dos anos 50) e da relação com a grande potência econômica mundial (EUA), Felipe Herrera também reconhece esse quadro em suas memórias, conforme afirma Tomassini:

Até então, a política dos EUA para a América Latina, no fim dos anos 50, foi fundada em três objetivos globais e permanentes: prevenir qualquer alinhamento de qualquer país do hemisfério, com uma potência rival; assegurar a presença econômica dos Estados Unidos na América Latina; e procurar estabelecer regimes estáveis na América Latina, o que resultou na instalação de ditaduras prolongadas

26 Tradução livre de: “Estoy convencido de que el BID desempeñará un papel vital en el desarrollo del hemisferio. Será, sin lugar a dudas, uno de los instrumentos más importantes de nuestro esfuerzo. Las propias naciones latinoamericanas han expresado su deseo de utilizar al Banco como una herramienta fundamental para llevar a la práctica la Alianza para el Progreso. De esta manera, esa institución progresista y liberal, guiada como está por hombres con profunda experiencia en los problemas de América Latina, puede ser una gran ayuda en la realización de los deseos del continente de lograr transformaciones sociales y progreso económico”. (TOMASSINI, 1999, p. 15).

em muitos países²⁷. (TOMASSINI, 1999 *apud* PINEDO, 2009, p. 03-4, tradução nossa).

A mudança de posição dos EUA só se dá em função de uma mudança na conjuntura mais geral e, em particular, pela insistência dos países latino-americanos em suas demandas.

O banco de desenvolvimento que nasce na América Latina --o BID -- e seu papel ou capacidade integracionista estiveram longe das principais propostas que surgiram durante os longos anos de debate, em especial a proposta de 1939 e a proposta que foi apresentada em 1954. O resultado é bem compreensível no que diz respeito ao que se pode chamar de um banco de desenvolvimento. Como bem destaca Shirley Boskey (1961), não há espaço para designar o BID como um banco de desenvolvimento, mas sim de fomento, em função de suas atividades de complementaridade e baixos impactos, institucional e macroeconômico, não produzindo, de fato, uma concorrência junto à banca privada, nem mesmo desempenhando um papel mais incisivo na balança de pagamentos.

Os bancos regionais, apesar das limitações do seu papel institucional e macroeconômico, acabaram se tornando uma realidade na década de 1960, iniciando com Banco Europeu de Inversões em 1958 e, conseqüentemente, o BID e os Bancos dos Continentes Africano e Asiático. Todavia, com distinções bem evidentes em relação ao seu perfil, não há como comparar o Banco Europeu com o Africano, com base num quadro de países ricos e estruturados, sustentados por condições políticas bem distintas.

27 Tradução livre de: "Hasta ese momento ' finales de los años cincuenta ' la política norteamericana frente a América Latina estaba fundada en tres objetivos globales y permanentes: prevenir cualquier alineamiento de algún país del hemisferio con una potencia rival; asegurar la presencia económica de los Estados Unidos en América Latina; y procurar el establecimiento de regímenes estables en Latinoamérica, lo que en muchos países se tradujo en la instalación de prolongadas dictaduras. (TOMASSINI, 1999 *apud* PINEDO, 2009, p. 03-4).

Uma particularidade desses novos organismos regionais é a capacidade de influência dos países centrais na sua gestão. Hoje, o BID tem cinquenta membros signatários e, destes, 22 são países de fora da região e, na maioria, países ricos. Os ditos países ricos detêm, no BID, 42,5% dos votos. Se se comparar com a influência dos países da América Latina e o peso que eles têm juntado ao BIRF, sua porcentagem é 7,8%.

4 CONCLUSÃO

O BID, não se consolidou como um banco de desenvolvimento que pudesse representar uma mudança estrutural nas condições de financiamento latino-americano, baseada no conjunto de propostas, articuladas com base nas políticas públicas comuns de integração regional e de desenvolvimento - como uma instituição financeira capaz de articular a integração regional, esteve longe das ideias originais de construção de uma instituição de desenvolvimento da América Latina. De fato, a criação do BID esteve muito vinculada às condições históricas da Guerra Fria, e seu papel de integrador regional ficou a cargo das iniciativas da Aliança para o Progresso.

As teses que sustentavam a criação de um banco regional, no início da década de 60, passariam pelo contíguo de romper a lógica que se estabeleceu em *Bretton Woods*, haja vista que o regime financeiro mundial havia constituído como objetivo principal estabilizar o sistema macroeconômico mundial – leia-se dos países europeus e dos próprios Estados Unidos. Sendo assim, esse regime é assimétrico em sua própria essência, sustentado pelo sistema privado de financiamento internacional, minando, dessa forma, toda e qualquer capacidade dos países da região de construção de políticas públicas articuladas entre si, para alavancar o desenvolvimento e sua integração.

REFERÊNCIAS

- ALCAS, R. C. **La banca de desarrollo en América latina**. Unidades de Estudios Especiales. CEPAL, Santiago de Chile, septiembre del 2005.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. Annual Report 2007. **Informe Anual 2007**. Edición: Washington: BID, 2007. 175 p.
- BARRIA, L. A; ROPER, S.D. Economic Transition in Latin American and Post-Communist Countries: a comparison of multilateral development banks. **International journal of politics culture and society**, v.17, n. 4, summer 2004.
- BLOCH, H. S. Boletín Económico de América Latina. Financiamiento del Desarrollo Regional. **NACIONES UNIDAS**, v. XIV, n. 1, Primer Semestre de 1969.
- BOSKEY, S. **Banco de fomentos industrial: problemas y política**. Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, (CEMLA). México. 1961.
- BROIDE, J. **Banco interamericano de desarrollo: sus antecedentes y creación**. Washington. Centro cultural del BID. 1972.
- _____. (CEPAL), consejo economico y social (ceis). Acta de la primera reunión de trabajo del comité ad hoc de cooperación de la Organización de Estados Americanos (OEA), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la comisión económica para América Latina (CEPAL). **Comissão econômica para América Latina y Caribe, Nações Unidas**. Cepal/ONU. Santiago de Chile. Noveno periodo de sesiones Caracas, mayo de 1961 Generali E/CN. 12/601 20 de marzo de 1961.original: español
- CULPEPER, R. Reforming the global financial architecture the potential of regional institutions. In: OCAMPO, J, A. (Ed.). **Regional financial cooperation**. UNITED NATIONS Economic Commission for Latin America and the Caribbean BROOKINGS INSTITUTION PRESS, Washington, D.C., 2006. p. 40-67.
- DELL, S. S. Os primeiros anos de experiência da ALALC. In: WIONCZEK, M.S. (Org.). **A Integração Econômica da América Latina**. Rio de Janeiro: Gráfica. O Cruzeiro, S.A, 1966.
- _____. **The Inter-American Development Bank: a study in development financing**. The Praeger Publishers: New York, NY. U.S.A. 1972.
- EPESTEIN, J. A captação de recursos financeiros dos países membros. In: FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Instituto de documentação. **Dez anos de luta pela América Latina**. Rio de Janeiro, GB., 1971. p. 27-42.
- GRIFFITH-DAWSON, F. **A Primeira Crise da Dívida Latino-Americana**. São Paulo: Editora 34, 1998.

- HERRERA, F. **América Latina**: Experiencias y desafíos. Instituto para Integración de América Latina (INTAL). Banco Interamericano de Desarrollo. Cerrito, Buenos Aires. 1974.
- _____. O Banco interamericano de desenvolvimento e a integração econômica da América Latina. In: WIONCZEK, M.S. (Org.). **A Integração Econômica da América Latina**. Rio de Janeiro: Gráfica. O Cruzeiro, S.A, 1966.
- _____. **O Desenvolvimento da América Latina e seu financiamento**. APEC Editora S.A, 1968.
- _____. 25 años del Banco Interamericano de Desarrollo. Naciones Unidas. Comisión económica para América Latina y el Caribe. **Revista de la Cepal**, Santiago de Chile, n. 27, p. 151-160, diciembre de 1985.
- INTERNATIONAL JOURNAL OF POLITICS, CULTURE AND SOCIETY, v. 17, n. 4, summer 2004 (°c 2004).
- LEITE, C. Banco Interamericano de Desenvolvimento. **Revista brasileira de política internacional**, ano ii, n. 6, p. 26-43, 1959. Instituto Brasileiro de Relações Internacionais.
- MASCHKE, A. **La creación del Banco Interamericano de Desarrollo**. Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos. Ciudad del México. México. 1966.
- SARGASTI, S. **La banca multilateral de desarrollo en América Latina**. S E R I E. financiamiento del desarrollo Santiago de Chile, mayo de 2002, n. 119. Unidad de Estudios Especiales Secretaría Ejecutiva.
- TOMASSINI, L. La vision de Felipe Herrera: más que un Banco. In: **Banco Interamericano de Desarrollo: 40 años, más que un banco**. BID. Washington, 1999. p. 01- 58.
- TUSSIE, D. **V 4 The Inter – American Development Bank**. Lynne Rienner Publishers. The North – south Institute Ottawa, Ontário. 1995.
- URRUTIA, J. A captação de recurso dos países não membros p. 43-55. In: FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Instituto de documentação. **Dez anos de luta pela América Latina**. Rio de Janeiro. GB, 1971.
- ZULOAGA, L. G. **Banco Interamericano de Desarrollo**. Editorial jurídica de Chile, 1972. (CONVENIO ECONOMICO DE BOGOTA LOS ESTADOS AMERICANOS REPRESENTADOS EN LA NOVENA CONFERENCIA INTERNACIONAL AMERICANA). Disponível em: http://www.oas.org/es/sla/ddi/derecho_internacional.asp. Acesso em: 15 jun. 2016.

AVALIAÇÃO DO GRAU DE MATURIDADE EM GESTÃO DO CONHECIMENTO NA PROEX/UEMG

Rômulo de Barros Teixeira*

1 INTRODUÇÃO

A capacidade de uma organização em criar e disseminar o conhecimento por meio do uso das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) e de um conjunto de práticas e de políticas internas, de forma a incentivar o colaborador a compartilhar aquilo que sabe, permite a ampliação do aprendizado coletivo.

As organizações podem ser consideradas como verdadeiros sistemas de informação, quando permitem que o conhecimento gerado seja registrado para o sucesso do negócio; seja no âmbito das organizações privadas, seja dos órgãos públicos. Contudo, o armazenamento, o compartilhamento e a utilização desse conhecimento, especialmente aquele que se encontra na mente dos colaboradores - conhecido como conhecimento tácito - representa um grande desafio, já que nem todos os processos que visam a esse registro e compartilhamento são incentivados pela alta direção das organizações.

* Bibliotecário pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Especialista em Gestão Estratégica da Informação pela UFMG. Pós graduando em Gestão Pública pela Faculdade de Políticas Públicas “Tancredo Neves”, campus Belo Horizonte, Universidade do Estado de Minas Gerais (FaPP/CBH/UEMG). Analista Universitário da Pró Reitoria de Extensão da UEMG. Fez parte da equipe técnica responsável pela implementação da GC no Governo do Estado de Minas Gerais. E-mail: romulo.uemg@gmail.com

Os processos que envolvem a recuperação e a disseminação da informação devem, necessariamente, passar por uma qualificação, na qual o estabelecimento de normas possibilita uma abordagem estratégica para os sistemas de gestão da organização, permitindo a maximização de todos os ativos da instituição.

Em todas as atividades da organização, o conhecimento relativo à execução das atividades se encontra presente. Assim, o registro desse conhecimento pode ser considerado como o principal insumo para a organização.

A aprendizagem pode ser considerada como um processo de mudança, resultante da prática ou experiência anterior, que pode vir, ou não, a manifestar-se em mudança perceptível de comportamento. (FLEURY; FLEURY, 1997).

Para Senge (2000), o aprendizado mais importante vem da experiência direta e cita como exemplo a criança que aprende a comer, andar e falar mediante tentativa e erro, sugerindo que ela aprende com o corpo e não apenas com a mente.

A criação de novos conhecimentos não representa somente aprender com os outros ou, ainda, adquirir conhecimentos externos. Numa organização, a construção do conhecimento ocorre por meio da constante interação entre os pares, bem como pela conversão do conhecimento - existente na organização e nos colaboradores - tácito em explícito.

Para Luchesi (2012), a criação e a implantação de processos que gerenciem, armazenem e disseminem o conhecimento representam um novo desafio a ser enfrentado, de forma que as organizações devem se preparar para que o conhecimento constante na cabeça das pessoas,

.....
na execução dos processos e no desenvolvimento das atividades dos setores esteja disponível a todos e que todos possam colaborar para o enriquecimento desse conhecimento organizacional por meio da Gestão do Conhecimento (GC).

O presente trabalho é motivado pela suposição de que os órgãos públicos e em especial as instituições de ensino públicas necessitam gerenciar o conhecimento produzido internamente de forma a permitir o seu armazenamento, o seu compartilhamento, sua recuperação e o fim do retrabalho.

Pretende-se, com a presente pesquisa, demonstrar o grau de maturidade da GC na Pró-reitoria de Extensão (PROEx) da Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG) por meio de um questionário aplicado aos funcionários do setor. O objetivo é verificar as vantagens de se institucionalizar a GC no órgão, permitindo uma maior retenção do conhecimento e um efetivo compartilhamento de informações, de forma a atender, em sua totalidade, o principal interessado: o cidadão.

2 CONTEXTUALIZAÇÃO DA GESTÃO DO CONHECIMENTO

Primeiramente, para se compreender o que é a GC, faz-se necessário um entendimento do que é dado, informação e conhecimento.

Segundo Setzer (1999), dado é uma sequência de símbolos quantificados ou quantificáveis. Um dado, necessariamente, pode ser representado formalmente, ou seja, ele possui uma função puramente sintática, uma vez que são símbolos que podem ser armazenados em um computador. Já para Davenport e Prusak (1999 *apud* BASSANI *et al.*, 2003), dados podem ser considerados como um conjunto de fatos distintos relativos a eventos, em que, no contexto organizacional, serão os registros de movimentações efetuadas disponíveis para consultas.

.....
Não exibem significados por si só e demandam interpretação, análise especulativa e julgamento, de forma a não fornecerem base para a tomada de ação.

Para Nonaka e Takeuchi (1997), a informação proporciona um novo ponto de vista para a interpretação de eventos ou objetos, o que torna visíveis significados antes invisíveis ou, ainda, lança luz sobre conexões inesperadas. Dessa forma, a informação pode ser considerada como um meio material necessário para extrair e construir o conhecimento.

A informação, necessariamente, conterá significado para o receptor da mensagem, o que não precisará ocorrer com o dado, uma vez que ele não possui nenhuma representatividade para quem irá recebê-lo.

Para Luchesi (2012), o conhecimento deriva da informação, assim como esta, dos dados. O conhecimento não é puro nem simples, mas é uma mistura de elementos; é fluido e formalmente estruturado; é intuitivo e, portanto, difícil de ser expresso em palavras ou de ser plenamente entendido em termos lógicos. Ele existe dentro das pessoas e, por isso, é complexo e imprevisível.

Segundo Davenport e Prusak (1998, p.6), “o conhecimento pode ser comparado a um sistema vivo, que cresce e se modifica à medida que interage com o meio ambiente”. Os valores e as crenças integram o conhecimento, pois determinam, em grande parte, o que o conhecedor vê, absorve e conclui com base nas suas observações. Nonaka e Takeuchi (1997, p.63) observam que “o conhecimento, diferente da informação, refere-se a crenças e compromisso”.

De acordo com Sabbag (2007), é a soma do que é percebido, descoberto, válido e aprendido. Já de acordo com o dicionário Aurélio

on-line, pode ser entendido como a informação ou noção adquirida pelo estudo ou pela experiência.

Segundo Davenport e Prusak (apud SANTOS *et al.*, 1998), o conhecimento é a informação contextualizada, com significado e interpretação já processada pelas pessoas. Assim, o conhecimento é gerado com base na informação, por meio de aplicações de modelos mentais e processos de aprendizado das pessoas.

O conhecimento pode ser separado como explícito (que pode ser processado por um computador e ou eletronicamente) e como tácito (que possui uma natureza subjetiva e intuitiva, tendo de ser convertido em palavras ou números para que qualquer um possa compreender), sendo o conhecimento tácito o responsável pelo início do compartilhamento das informações pelos colaboradores da organização.

Este conhecimento tácito é o que reside na cabeça das pessoas, nos relacionamentos, nos costumes, nas culturas, etc., e quando as empresas conseguem armazenar esse tipo de conhecimento, isso certamente tem o seu valor. (STEWART, 2002).

Para Luchesi (2012), a GC é o processo sistemático de identificação, criação, renovação e aplicação dos conhecimentos que são estratégicos na vida de uma organização e pode ser considerada como uma forma de melhorar a capacidade da organização de estimular o conhecimento para aumentar o desempenho.

O cenário em que se discute a GC é marcado pelo surgimento da economia ou sociedade do conhecimento. Nessa economia, o conhecimento tornou-se um fator gerador de riquezas mais importante que capital e trabalho. Por isso, a identificação, a criação, o armazenamento, o compartilhamento e a aplicação do conhecimento desse ativo intangível tornam-se cada vez mais importantes. (STEWART apud BATISTA, 2012, p.39).

A GC explora todos os recursos que permitam o registro do conhecimento tácito gerado pela organização (*software, netware*, salas de aula, aprendizado prático, etc.) e os colaboradores motivados encontrarão formas inesperadas de colocar o conhecimento para trabalhar a seu favor. Assim, o sucesso da GC na organização depende do devido reconhecimento de que todos os fatores vinculados ao compartilhamento do conhecimento precisam um do outro e devem atuar em conjunto.

Uma organização que queira implementar a GC terá alguns desafios a superar, e talvez o principal esteja no ato de influenciar o comportamento do colaborador para o compartilhamento de suas experiências e conhecimento, pois a mudança da cultura organizacional é algo difícil de realizar, especialmente se a alta administração não comprar a ideia, pois o patrocínio da GC pela direção é tido como pré-requisito para sua implantação, cabendo ressaltar que esse patrocínio poderá representar uma menor dificuldade para o andamento das atividades.

Outra condição organizacional que vale a pena mencionar aqui é a redundância. Para os gerentes ocidentais, o termo “redundância”, com sua conotação de repetição desnecessária e desperdício, pode soar pouco atraente. Entretanto, a construção de uma organização redundante tem papel de destaque na administração do processo de criação do conhecimento. A redundância é importante porque estimula o diálogo frequente e a comunicação. Isso ajuda a criar uma “base cognitiva comum” entre os funcionários, facilitando assim a transferência do conhecimento tácito. Uma vez que compartilham informações superpostas, os membros de uma organização podem sentir o que outros estão tentando articular. A redundância, que ocorre principalmente no compartilhamento das ideias, também difunde o conhecimento explícito pela organização, permitindo sua internalização pelos funcionários. (NONAKA; TAKEUCHI, 1997, p.14-15).

A organização por si só não tem a capacidade de criar o conhecimento. Sem a iniciativa do indivíduo e a interação que ocorre dentro do grupo, ela terá seus objetivos de geração de conhecimento frustrados, uma vez que o conhecimento pode ser amplificado ou cristalizado em nível de grupo, mediante discussões, compartilhamento de experiências e observação.

Para Terra (apud GONZALEZ *et al.*, 2009), a aprendizagem organizacional é o processo de aquisição de conhecimento pelos atores (indivíduos e grupos) da organização, no momento em que estes analisam e tomam decisões acerca dos processos, sendo função das organizações disponibilizar este conhecimento para que outros indivíduos e grupos o utilizem.

3 PRÓ-REITORIA DE EXTENSÃO DA UEMG

Segundo o Fórum de Pró-reitores de Extensão das Universidades, a extensão universitária pode ser entendida como um processo interdisciplinar, educativo, cultural e científico que, articulada ao Ensino e à Pesquisa, difunde o conhecimento produzido na universidade e abre espaço para a comunidade participar da vida acadêmica.

A Extensão é uma via de mão dupla, com trânsito assegurado à comunidade acadêmica, que encontrará, na sociedade, a oportunidade de implantação do conhecimento acadêmico, permitindo que o aprendizado obtido por meio das atividades realizadas com a sociedade seja incorporado na academia.

A Pró-reitoria de Extensão da UEMG tem como objetivo a formulação e a implementação das políticas de extensão universitárias por meio de diretrizes básicas e globais de política de desenvolvimento de extensão nas unidades universitárias. Com isso, quer se propiciar

o desenvolvimento técnico, científico, artístico e cultural na UEMG e sua inserção na sociedade, além de estabelecer convênios de parcerias com órgãos públicos e privados para o desenvolvimento de atividades de extensão.

A estrutura administrativa da Pró-reitoria conta com 11 colaboradores e uma Pró-reitora para execução das atividades pertinentes à extensão universitária. A PROEx oferece suporte às 20 unidades existentes no estado de Minas Gerais, atendendo a, aproximadamente, 21.000 alunos, alocados em cerca de 113 cursos de graduação presenciais, 2 cursos de graduação na modalidade a distância (EaD), 6 especializações, 2 mestrados, 1 doutorado, totalizando aproximadamente 1.000 alunos de pós-graduação, além de 1.570 professores e 600 servidores técnico-administrativos aproximadamente.

A PROEx tem em seu escopo vários processos e atividades vinculados à extensão universitária. Desta forma, os colaboradores devem tomar todas as providências necessárias para que o devido funcionamento da Pró-reitoria aconteça. Porém, o elevado número de atividades exercidas por cada um dos colaboradores e o constante aumento das informações acabam por dificultar a execução das atividades.

Na prática, um erro eventualmente cometido por um dos colaboradores pode vir a acontecer novamente, pois a padronização dos processos e o conhecimento das atividades executadas pelos colegas não ocorrem da maneira a facilitar a realização do trabalho.

Em uma organização, quando o colaborador não tem condição de verificar se já existe uma solução para um problema em questão - a julgar pelos desafios diários e a pesada rotina de trabalho -, ele tende a buscar, sozinho, uma solução que, muitas vezes, já foi encontrada por outro colega. Por outro lado, quando há uma rotina ou um processo em que a

informação pode ser compartilhada e acessada facilmente, a economia de tempo é uma constante e o desgaste em buscar uma solução para o desafio apresentado pode ser minimizado.

Um caminho apontado como solução para esse grande volume informacional e para a falta de compartilhamento do conhecimento é a GC, pois um conjunto de procedimentos permitirá que a PROEx reveja seus processos e os institucionalize. Com efeito, o armazenamento das informações pertinentes à execução das atividades diversas de cada um dos colaboradores se tornará um caminho sem volta e, por consequência, isso evitará a repetição de erros e tornará mais ágil o levantamento de uma determinada solução para um problema reconhecido.

Aplicados à administração pública, as práticas de GC devem reconhecer suas especificidades, tais como a natureza dos incentivos não monetários, a longevidade das relações dos servidores com suas organizações, as pressões políticas e impactos das alternâncias de poder, a capacidade de rotinização e documentação típicas das burocracias, entre outras. É também um contexto onde é mais difícil precificar os ativos intangíveis, dada a não relação com referenciais comparativos claros ou de mercado, ou ainda avaliar impactos das inovações de gestão sobre resultados, haja vista que a utilidade precípua da administração pública reside em promover uma adequada formulação e execução das políticas e bens públicos. (FONTES FILHO, 2009, p. 131).

Diante do contexto apresentado, supõe-se que a institucionalização das práticas de GC nos órgãos públicos permitirá que a execução das atividades diárias pelos colaboradores e seus superiores ocorrerá de forma mais fluida e atenderá de forma mais objetiva o cidadão.

4 METODOLOGIA UTILIZADA

Com base no pressuposto de que a prática da GC na Pró-reitoria de Extensão da UEMG pode ser algo benéfico para a realização das

.....
atividades dos seus colaboradores, foi realizado um diagnóstico para saber qual o grau de maturidade em Gestão do Conhecimento em que a Pró-Reitoria se encontra.

Partiu-se do princípio de que a prática de GC na PROEx da UEMG contribuirá para a otimização do trabalho e impactará de forma positiva nas relações interpessoais do ambiente de trabalho.

Para realização desse diagnóstico, adaptou-se à realidade da instituição o modelo utilizado por Batista (2012), no qual é fornecido um passo a passo para se diagnosticar o nível de GC em um órgão público, que representa a primeira etapa para a implantação da GC.

[...] modelo é uma descrição concisa e holística dos principais elementos, conceitos e princípios de uma área do conhecimento. Ele busca explicar essa área do conhecimento e definir um desenho padronizado do seu conteúdo, essencial como referência para a implementação de desenhos no futuro. Um modelo de gestão do conhecimento (GC) [...] oferece a referência para a tomada de decisões sobre como implementar GC. (WEBER *apud* BATISTA, 2012).

Segundo Batista (2012, p.87), diagnosticar representa a etapa em que a organização pública realiza uma breve autoavaliação de maturidade em GC, utilizando o Instrumento para Avaliação da GC na Administração Pública.

Neste momento, optou-se por realizar a primeira etapa do procedimento, que representa o diagnóstico da gestão do conhecimento na PROEx, de forma a detectar em qual situação o órgão se encontra no que se refere à retenção e ao compartilhamento de conhecimento.

O questionário aplicado possui 18 perguntas que foram divididas em 6 critérios:

- Liderança em GC
- Processo
- Pessoas
- Tecnologia
- Processo de GC
- Aprendizagem e inovação

Esses critérios representam os fatores críticos de sucesso para a implementação da GC nos Órgãos Públicos e permitem identificar qual o seu grau de maturidade.

Cada um dos critérios possui 3 questões, oferecendo 5 opções de respostas, a saber:

- as ações descritas são desconhecidas (1 ponto);
- as ações descritas são mal realizadas (2 pontos);
- as ações descritas são realizadas de forma adequada (3 pontos);
- as ações descritas são bem realizadas (4 pontos);
- as ações descritas são muito bem realizadas (5 pontos).

Cada uma das respostas representa um valor na escala (abaixo) e após a soma dos valores encontrados, dividida pelo total de participantes, foi possível identificar qual grau de maturidade se encontra a Pró-reitoria, como demonstrado a seguir.

Quadro 01 – Grau do Nível de Maturidade em GC

18 a 33 – Não sabe o que é GC e desconhece sua importância para aumento da eficiência
34 a 59 – Começa a reconhecer a necessidade de gerenciar o conhecimento
60 a 70 – Há práticas de GC em algumas áreas
71 a 80 – A implementação da GC é avaliada e pode ser melhorada
81 a 90 – A GC está institucionalizada na organização pública

Fonte: Adaptado de APO (2009 apud BATISTA, 2012, p.95).

O questionário foi elaborado por meio da ferramenta gratuita *Google Forms* ou Formulários do Google. Os 11 funcionários do setor receberam um e-mail com link do questionário e tiveram um prazo de 2 dias para respondê-lo.

5 DIAGNÓSTICO DE GC NA PROEX

O questionário aplicado na Pró-reitoria de Extensão contou com a participação de 8 colaboradores de um total de 11, representando um percentual de retorno de mais de 70%.

O questionário solicitou ao participante que cada uma das perguntas tivesse uma única resposta, de acordo com o seu entendimento. Cabe ressaltar que nenhum dos colaboradores participantes da pesquisa teve interferência e/ou influência de terceiros para responder o questionário. Após uma análise quantitativa das respostas recebidas, a soma dos valores apontou um total de 53,25 pontos, o que deixa a PROEx no segundo nível de maturidade da metodologia adaptada de Batista (2012), que representa o início do reconhecimento da necessidade de se gerenciar o conhecimento que perpassa a organização.

Importante ressaltar que, no ano de 2013, o Governo do Estado de Minas Gerais apurou qual era o seu grau de maturidade de GC com base no instrumento proposto na metodologia de Batista (2012) e o resultado obtido foi o mesmo obtido pela Pró-reitoria de Extensão.

O diagnóstico evidenciou um nível de maturidade ainda embrionário [...], compatível com o estágio inicial das atividades no estado [...] resultado este que se enquadra nos limites do nível 2 de maturidade, denominado iniciação. (BATISTA *et al.*, 2015, p.23).

O Governo do Estado de Minas Gerais se valeu de toda a metodologia de implantação de GC, que Batista (2012) sugeriu e, por

meio de algumas de suas secretarias, prosseguiu com a implantação após a avaliação de seu grau de maturidade em GC, obtendo como resultado o Plano Estadual de Gestão do Conhecimento no ano de 2013.

6 CONCLUSÃO

O resultado obtido com a avaliação realizada na PROEx do grau de maturidade em GC demonstrou que, assim como nos órgãos do Governo do Estado de Minas Gerais, a Pró-reitoria de Extensão possui um grau de maturidade ainda embrionário e que ações pertinentes à institucionalização da GC se fazem necessárias.

Ações como a implantação da GC no órgão público podem permitir que o principal insumo da organização, que é o conhecimento que se encontra nos processos e na mente dos colaboradores, possa ser registrado e se torne uma constante fonte de consulta, tornando a repetição do erro algo superado e o compartilhamento da informação algo comum, independente da mudança de gestor.

A implementação da GC deve gerar resultados imediatos e finais. Aprendizagem individual e organizacional e inovação de processos, produtos e serviços são os resultados imediatos a serem alcançados. Como resultado, haverá o aumento da capacidade de realização do colaborador, das equipes de trabalho, da organização como um todo e da sociedade na identificação, na criação, no armazenamento, no compartilhamento e na aplicação do conhecimento. (BATISTA, 2015).

Para Batista (2015), os órgãos públicos terão a possibilidade de alcançar, por meio da implantação da GC, o aumento da eficiência de seus colaboradores; a melhoria da qualidade e da efetividade social; a maior observância dos princípios constitucionais pela administração pública e a promoção do desenvolvimento institucional.

Os colaboradores da instituição, ao se valerem do constante aprendizado e do compartilhamento de conhecimentos entre eles, poderão, assim, ter aumentado os resultados da equipe de trabalho. Isto porque a soma de suas capacidades contribuirá para o aumento da capacidade da equipe, que será tão boa quanto à dos seus integrantes. (BATISTA, 2012).

Segundo Choo (2003), a construção do conhecimento tem início sempre nos indivíduos e ocorre por causa de sua intuição ou algum *insight* na realização de suas tarefas; e esse *know-how* tácito pode ser compartilhado na organização. Contudo, enquanto a organização não se torna capaz de registrar esse conhecimento que se encontra na mente e na prática de seus colaboradores, a instituição não será capaz de aproveitá-lo.

Da perspectiva da organização, a exteriorização do conhecimento tácito em conceitos explícitos é, portanto, fundamental. A exteriorização do conhecimento tácito requer um salto mental e quase sempre envolve o uso criativo de uma metáfora ou analogia. [...] O conhecimento tácito e pessoal de seus membros deve ser transformado em conhecimento explícito, que a organização possa usar para desenvolver novos produtos e serviços. (CHOO, 2003).

Em síntese, a adequada GC na PROEx da UEMG pode levar a instituição a tornar o compartilhamento do conhecimento e a prática realizada para a execução das atividades por seus colaboradores algo institucionalizado e formalizado, permitindo o registro das boas práticas, das lições aprendidas, do maior aprendizado com os erros, tornando desnecessário o “reinvento” da roda.

REFERÊNCIAS

BASSANI, Denise T. Lisboa; NIKITIUK, Sonia; QUELHAS, Osvaldo. A empresa como sede do conhecimento. **Produção**, São Paulo, v. 13, n.

- 2, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-65132003000200005&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 08 jun. 2016.
- BATISTA, Fábio Ferreira. **Modelo de Gestão do Conhecimento para a Administração Pública Brasileira**: Como implementar a Gestão do Conhecimento para produzir resultados em benefício do cidadão. 1ed. Brasília: Ipea, 2012. 134p.
- BATISTA, Fábio Ferreira et al. **Gestão do Conhecimento na administração pública**. Texto para discussão n.1095. IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, DF, 2005. Ministério do Planejamento e Gestão. Disponível em: <www.ipea.gov.br>. Acesso em: 01 out. 2015.
- BATISTA, Fábio Ferreira et al. **Gestão do Conhecimento na administração pública**. Texto para discussão n.2038. IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, DF, 2005. Ministério do Planejamento e Gestão. Disponível em: <www.ipea.gov.br>. Acesso em: 30 jun. 2016.
- CHOO, C. W. **A organização do conhecimento**: como as organizações usam a informação para criar significado, construir conhecimento e tomar decisões. Tradução Eliana Rocha. São Paulo: Editora Senac, 2003. cap. 1, p. 27-61.
- DAVENPORT, T. H.; PRUSAK, L. **Conhecimento Empresarial**: como as organizações gerenciam o seu capital intelectual. 2.ed. Rio de Janeiro: Campus, 1998. 237p.
- FLEURY, Afonso; FLEURY, Maria T. L. **Aprendizagem e inovação organizacional**: as experiências de Japão, Coreia e Brasil. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1997.
- FONTES FILHO, J. R. Estruturando a Gestão do Conhecimento na Administração Pública. **INCEPTUM**, v.IV, n.7, p. 129-155, jul./dez. 2009. Disponível em: <<http://inceptum.umich.mx/index.php/inceptum/article/viewFile/249/229>>. Acesso em: 01 jul. 2016.
- GONZALEZ, R. V. D., MARTINS, M. F., TOLEDO, J. C. Gestão do conhecimento em uma estrutura organizacional em rede. **Ciência da Informação**, Brasília, v.38, p.57-73, jan./abr. 2009.
- LUCHESE, Eunice Soares Franco. **Gestão do Conhecimento nas organizações**. Nota técnica 221. CET – CEMIG – Companhia de Engenharia de Tráfego de São Paulo. Disponível em: <<http://www.cetsp.com.br/media/117897/nota%20tecnica%20221.pdf>>. Acesso em: 01 jul. 2016.

-
- NONAKA, Ikujiro; TAKEUCHI, Hirotaka. **Criação de conhecimento na empresa**: como as empresas japonesas geram a dinâmica da inovação. 13. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 1997.
- RODRIGUEZ, Martius V. Rodriguez y. **Gestão empresarial**: organizações que aprendem. Rio de Janeiro: Qualitymark: Petrobras, 2002.
- SABBAG, Paulo Yazigi. **Espirais do Conhecimento** – Ativando Indivíduos, Grupos e Organizações. São Paulo: Editora Saraiva, 2007.
- SANTOS, Néri, et al. A organização baseada no conhecimento: novas estruturas, estratégias e redes de relacionamento. **Ciência da Informação**, v.37, n.1, p.61-72, jan./abr. 2008.
- SENGE, Peter M. **A quinta disciplina**. 6. ed. São Paulo: Best Seller, 2000.
- SETZER, W. W. Dado, informação, conhecimento e competência. **DataGramaZero**, n.0, dez. 99.
- TERRA, José C. C. **Gestão do conhecimento**: o grande desafio empresarial. São Paulo: Negócio Editora, 2001.
- VASCONCELOS, Maria C.R.L.; FERREIRA, Marta A.T. **A prática da gestão do conhecimento em empresas mineiras**: um Estudo Exploratório. Belo Horizonte: Escola da Ciência da Informação da UFMG, 2000. (Programa de Pós-graduação em Ciência da Informação).

Apêndice

Questionário do nível de maturidade em Gestão do Conhecimento
[ADAPTADO DE BATISTA (2012)]

Instruções para o preenchimento:

Cada característica apresentada deverá ser analisada criteriosamente e pontuada com base na escala abaixo:

Escala de 1 a 5 para as respostas de 1 a 18.

1 = As ações descritas são desconhecidas

2 = As ações descritas são mal realizadas

3 = As ações descritas são realizadas de forma adequada

4 = As ações descritas são bem realizadas

5 = As ações descritas são muito bem realizadas

Serão apresentadas 18 questões divididas em 6 critérios distintos com o objetivo de se avaliar o grau de maturidade em GC na PROEX.

Critério 1 - Liderança		PONTUAÇÃO
<u>1</u>	São alocados recursos financeiros nas iniciativas de GC	
<u>2</u>	É possível prosseguir com o andamento das atividades pertinentes a um setor no caso de ausência de algum colaborador responsável por aquele assunto	
<u>3</u>	O aprendizado, o desenvolvimento pessoal, a criação e o compartilhamento de novos conhecimentos dos colaboradores da PROEX são incentivados pela chefia	

Critério 2 - Processo		PONTUAÇÃO
<u>4</u>	Os objetivos institucionais são bem definidos	
<u>5</u>	A PROEX conta com uma organização para gerenciamento de crises ou eventos imprevistos, de forma a assegurar a continuidade das atividades	
<u>6</u>	Os processos, em geral, são avaliados de forma contínua	

<u>Critério 3 – Pessoas</u>		<u>PONTUAÇÃO</u>
7	Os benefícios, estratégias, modelos e política são divulgados para novos funcionários	
8	Os servidores são incentivados a buscar a capacitação	
9	Existe o reconhecimento pelo compartilhamento de conhecimentos relevantes	

<u>Critério 4 – Tecnologia</u>		<u>PONTUAÇÃO</u>
10	O acesso à internet e aos e-mails ocorre com todos os colaboradores	
11	As informações constantes da intranet e da internet são atualizadas constantemente	
12	A intranet é utilizada como principal fonte de comunicação	

<u>Critério 5 – Processo de GC</u>		<u>PONTUAÇÃO</u>
13	O conhecimento adquirido por meio da participação de cursos, eventos e atividades externas é compartilhado	
14	O conhecimento dos servidores que estão de saída do setor é retido	
15	As melhores práticas e as lições aprendidas são compartilhadas	

<u>Critério 6 – Aprendizagem e Inovação</u>		<u>PONTUAÇÃO</u>
16	O erro é visto como uma oportunidade de aprendizagem	
17	Os colaboradores recebem autonomia dos seus superiores hierárquicos para a realização de atividades pertinentes a execução de seu trabalho	
18	Os colaboradores são incentivados a trabalhar em conjunto e compartilhar informação	

INCENTIVO E QUALIFICAÇÃO DO SERVIDOR PÚBLICO: reflexos na eficiência da administração pública

José Carlos de Souza Finóchio*

Luciana Gelape dos Santos**

1 INTRODUÇÃO

Ante o estágio evolutivo no qual se situa a atual Administração Pública no Brasil, com a crescente demanda social e a conscientização da população reclamando por qualidade na prestação dos serviços públicos, este trabalho procura analisar a necessidade de valorização e qualificação do servidor público por meio de incentivos e da profissionalização, estimulando e motivando esse componente humano da administração, essencial à promoção da eficiência da máquina administrativa, da qualidade dos serviços públicos prestados e do bem-estar da população.

Desenvolvido com foco em uma pesquisa explicativa e utilizando-se de levantamento bibliográfico, buscou-se analisar a importância que a Administração Pública brasileira, ao longo dos anos, tem atribuído à valorização do servidor público, notadamente ante a nova perspectiva de

* Graduado em Direito pela Faculdade de Direito de Varginha/MG. Especialista em Gestão Pública pela Faculdade de Políticas Públicas “Tancredo Neves”, campus Belo Horizonte, Universidade do Estado de Minas Gerais (FaPP/CBH/UEMG). Especialista em Direito Processual Civil pela Faculdade Internacional de Curitiba. Servidor Público do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. E-mail: jose.finochio@tjmg.jus.br

** Mestre em Administração. Professora da Faculdade de Políticas Públicas “Tancredo Neves”, campus Belo Horizonte, Universidade do Estado de Minas Gerais (FaPP/CBH/UEMG). E-mail: lugelape@uol.com.br

implantação da administração gerencial, primando pela qualidade dos serviços públicos prestados, como forma de dar respostas satisfatórias às demandas sociais.

Inicia-se por apresentar um resumo histórico sobre a evolução da Administração Pública no Brasil, enfatizando os pontos mais relevantes, ressaltando o novo papel assumido pelo Estado no contexto atual, sob a perspectiva de uma Administração Pública gerencial, sobretudo destacando o princípio da eficiência.

Em seguida, após delimitar a abrangência — para efeitos deste trabalho — sobre a aceção de servidor público, traz uma ideia sobre motivação profissional e formas de incentivo que as teorias e práticas administrativas têm abordado ao longo dos tempos.

Por fim, procura abordar a questão da qualidade do serviço público, notadamente ante a evolução tecnológica e social, avaliando-se a importância da qualificação profissional do servidor e a aplicação da Gestão por Resultados.

O tema pesquisado torna-se relevante nos dias atuais, sobretudo quando se busca dar efetividade e resultados satisfatórios à atividade administrativa, reduzindo o desperdício financeiro e de tempo. Contudo, ante a sua abrangência, não pretende esgotá-lo, mesmo porque seria tarefa impossível, limitando-se a constatar alguns aspectos de maior relevância.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

A partir da Emenda Constitucional nº 19/98, tornou-se texto constitucional a ser observado e referenciado em toda atividade da Administração Pública o conteúdo do princípio da eficiência como

proposição básica fundamental estruturante dessa atividade, juntamente com outros princípios que a inspiram. (MARTINS, 2008).

Os governos e as instituições públicas têm sentido a necessidade de qualificar o profissional que atua em seus órgãos, ampliando seu conhecimento profissional, científico e tecnológico, desenvolvendo sua capacidade de solução de problemas e rendimento funcional como forma de tornar mais célere, eficiente, com qualidade e economicidade a prestação dos serviços públicos. (AMARAL, 2006).

As instituições passam então a promover projetos de qualificação profissional a seus servidores e a identificar formas de estímulos que façam com que estes se sintam cada vez mais comprometidos com os objetivos institucionais, buscando constante motivação no desenvolvimento intelectual e profissional.

A reestruturação da administração pública, no Brasil, focando numa tendência de gestão gerencial tem início com o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado - PDRAE, na década de 1990, seguindo-se de várias atividades e regulamentações visando melhorar a qualidade e eficiência dos serviços públicos. (PALUDO, 2010).

2.1 A Administração Pública no Brasil

Não prescinde este trabalho, ainda que de maneira superficial, de apresentar alguns pontos importantes sobre a evolução da Administração Pública no Brasil, como forma de ambientar a realidade atual, cenário no qual se busca demonstrar a relevância das questões tratadas no título deste artigo.

Em princípio, cumpre destacar que a Administração Pública — assim entendida como toda estrutura e recursos do Estado, conjugada com ações governamentais na promoção dos seus fins políticos e sociais —,

apresenta três principais modelos teóricos, identificados pela literatura correlata, com características distintas e que representam aspectos de sua evolução histórica: a administração patrimonialista, a administração burocrática e a administração gerencial. (PALUDO, 2010).

A primeira predominou no Brasil, sobretudo no período colonial e imperial, mas deixou traços que até nos dias atuais podem ser percebidos. Apesar da referência ao período colonial, podem-se tomar como marcos, para análise da história da Administração Pública no Brasil, a chegada da corte portuguesa no ano de 1808 e a elevação da colônia brasileira a Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves; fatos que constituíram as bases do estado nacional. (COSTA, 2008 apud PALUDO, 2010).

O termo “patrimonialismo” remonta à concepção dos governantes que não distinguiram o patrimônio particular do patrimônio público, deste se utilizando como bem entendessem. (BRESSER-PEREIRA, 2001 apud PALUDO, 2010). No período imperial brasileiro, o regime oligárquico, representado pelos senhores de terra — chamados coronéis — e políticos agraciados pelo governo da corte, mantinha a administração estatal apenas para os benefícios do próprio regime, sem qualquer atenção aos demais membros da população. (PALUDO, 2010).

Este cenário ainda permaneceu por longo período, mesmo após a Independência do Brasil e a Proclamação da República até o governo de Getúlio Vargas, iniciado em 1930:

No período compreendido entre a proclamação da República e a era Vargas (1889-1930), o Brasil não teve uma Administração Pública organizada. A ação estatal sofria forte influência do coronelismo, que atendia aos interesses da burguesia rural em detrimento dos interesses puros do Estado e da sociedade. As políticas sociais eram relegadas a um segundo plano e, em regra, assumidas por organi-

zações religiosas (algumas santas casas de misericórdia surgiram nesse período). (PALUDO, 2010, p. 81).

Com a ascensão de Getúlio Vargas à presidência, iniciou-se um processo de industrialização do país. O governo federal promoveu a centralização política e econômica, fortalecendo o estado nacional, e adotou medidas que buscavam a racionalização administrativa e o saneamento das finanças públicas, dando início à implantação do modelo de administração burocrática. Para tanto, foi criado, em 1936, o DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público, como órgão central encarregado de comandar as reformas, visando à modernização da Administração Pública. Assim, o “modelo burocrático clássico possibilitou a implantação de uma Administração Pública profissional, amparada no poder racional-legal, mediante a instituição de: carreiras, hierarquia, impessoalidade, regras formais e meritocracia”. (PALUDO, 2010, p. 86).

A administração burocrática foi teorizada pelo sociólogo alemão Max Weber e preconiza a racionalidade da máquina administrativa, estabelecendo uma hierarquia funcional com a divisão do trabalho e a observância de normas preestabelecidas que tornam padronizadas as rotinas de serviço, formalizando os procedimentos, estabelecendo a impessoalidade nas relações entre os cidadãos, a administração e os servidores; estes sendo contratados e promovidos por critérios técnicos, com a profissionalização de suas funções. Tal modelo busca superar os problemas provocados pelo patrimonialismo.

Entretanto, o clássico modelo administrativo burocrático, com o passar dos tempos, já se mostrava deficiente ao lidar com as novas questões socioeconômicas que se sucediam com a evolução da sociedade, com cidadãos cada vez mais conscientes de seus direitos, ampliando a demanda social, além do constante desenvolvimento

tecnológico em todos os setores, que refletia na economia, gerando certa competitividade entre as nações a nível global. Tornava-se necessário adequar a Administração Pública aos novos tempos, o que provocou sucessivas tentativas de reforma administrativa ao longo dos governos que se sucederam desde a implantação da administração burocrática no Brasil a partir de 1930.

Relevante ponto de destaque quando se busca analisar a evolução da Administração Pública no Brasil é o advento do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, durante o governo de regime militar, que dispõe sobre a organização da Administração Federal e estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa, trazendo significativas alterações na estrutura da organização da Administração Pública brasileira, objetivando torná-la mais eficiente e eficaz. Destaque sendo dado para a descentralização para a Administração indireta, mais ágil e que podia contratar funcionários para ocupar seus quadros diretamente e sob o regime celetista. (PALUDO, 2010).

Ainda durante o regime militar foi criado o Ministério Extraordinário de Desburocratização e, em 1979, instituído o Programa Nacional de Desburocratização, que visava ao aumento na eficiência e economia de recursos por meio da melhoria dos processos administrativos, bem como atender às demandas do cidadão, além de conter a expansão da Administração indireta, sendo este considerado o primeiro programa oficial de governo que buscava direcionar as ações administrativas para o atendimento aos cidadãos. (PALUDO, 2010).

Com a redemocratização do país, após o ano de 1985, algumas tentativas de reformas administrativas durante o governo de José Sarney não lograram sucesso em sua implementação devido aos problemas políticos e econômico-financeiros com o aumento da inflação e a crise fiscal. Fato relevante desse período é a criação, em 1986, da Enap

- Fundação Escola Nacional da Administração Pública. Conforme informa o *site* desta instituição, a Enap é uma escola de governo, do Poder Executivo Federal, vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que oferece formação e aperfeiçoamento em Administração Pública a servidores públicos federais.¹

Em 1988, foi promulgada a atual Constituição da República Federativa do Brasil, após anos de regime militar. Entretanto, segundo apontam estudiosos, a constituição representou verdadeiro retrocesso no sistema da Administração Pública brasileira:

Se por um lado a Constituição de 1988 ampliou os direitos e garantias individuais e sociais, em termos de reforma administrativa o que se viu foi um retrocesso, um engessamento e encarecimento do aparelho estatal. As duas principais causas de entraves administrativos foram: estender as regras rígidas da Administração direta para a Administração indireta (o que reduziu a flexibilidade operacional da Administração indireta); e a perda de autonomia do Poder Executivo para organizar a Administração Pública e para a criação, transformação e extinção de cargos. Além dessas, houve aumento dos gastos relativos ao custeio da máquina administrativa e ao aumento da ineficiência dos serviços públicos. (PALUDO, 2010, p. 98-99).

Como ainda ressalta Paludo (2010), esse retrocesso burocrático, ocasionado pelo advento da Constituição Federal de 1988, resultou na manutenção da clássica administração burocrática, agravada por uma série de privilégios aos servidores (estabilidade rígida, regime jurídico único, aposentadoria integral independentemente da contribuição), incompatíveis com tal modelo de administração, ficando ainda paralisada a implementação da Administração Pública gerencial, que já há tempos era o modelo próprio dos países desenvolvidos. O sistema

¹ BRASIL. Escola Nacional de Administração Pública. Disponível em: http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=893&Itemid=243. Acesso em 15 jun. 2016.

da Administração Pública traçado pela Constituição conduzia a um encarecimento da máquina pública, além de ampliar a ineficiência dos serviços públicos. (BRASIL, 1995).

Entretanto, como aponta Bresser-Pereira (2001 apud PALUDO, 2010), a Constituição teve o mérito de estabelecer a exigência de concurso público para ingresso no serviço público, o que reduzia o empreguismo exacerbado, fruto do Estado patrimonialista.

Em meados da década de 1990, durante o Governo de Fernando Henrique Cardoso - FHC, tem-se início o processo de direcionamento para a implantação do modelo gerencial de Administração Pública no Brasil. Tal fato tem por base as mudanças no cenário econômico, fruto da globalização da economia e a necessidade de adequação da máquina administrativa, uma vez redefinido o papel do Estado na condição de agente coordenador e regulador da economia, além das novas demandas sociais, cada vez mais crescentes, que exigiam um Estado gerencial forte e atuante. (PALUDO, 2010). Assim:

Era preciso alterar a estrutura político-institucional para tornar a Administração sensível a essas demandas e flexível à articulação de parcerias e iniciativas com a sociedade civil, com os governos estaduais e municipais e com organismos internacionais. (PALUDO, 2010, p. 106).

O governo FHC, então, partindo da criação do Mare – Ministério da Administração e Reforma do Estado – tendo como ministro o professor, economista e administrador, Dr. Luiz Carlos Bresser-Pereira, elaborou o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado – Pdrae – definindo objetivos e estabelecendo diretrizes para a condução das medidas de reforma da administração pública brasileira.

O Pdrae embasou uma série de medidas que objetivavam colocar em prática as diretrizes nele traçadas, que iam desde alterações

constitucionais, racionalização dos serviços públicos, flexibilização da gestão administrativa, publicização das atividades não exclusivas do Estado e desestatização, mediante privatizações, terceirizações e desregulamentações. Era suporte para a implementação do modelo gerencial de administração, mais comprometido com a eficiência e qualidade dos serviços públicos, promovendo avaliação funcional de desempenho e controle *a posteriori* de resultados. (COSTA, 2008 apud PALUDO, 2010).

2.1 O Princípio da Eficiência

Uma vez redefinido o novo papel do Estado, que deixava de atuar como agente promotor direto do desenvolvimento socioeconômico para desempenhar agora a função de regulação, controle e fomento das atividades ante a perspectiva do neoliberalismo econômico que surge com a globalização, fazia-se necessário modificar as bases legais sobre as quais se estruturava a Administração Pública no Brasil.

Assim, O Pdrae tem como seu marco inicial a promulgação da Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/1998, que realiza uma série de alterações na legislação constitucional com objetivo de reestruturar a máquina administrativa, adequando-a ao modelo de administração gerencial.

Importante ressaltar que o modelo de Administração Pública gerencial não se propõe ao completo abandono da administração burocrática, sob a qual ainda se encontra baseada, mas procura torná-la mais eficaz, dando ênfase ao controle dos resultados, flexibilizando as atividades-meio, responsáveis pelos entraves administrativos produzidos pelo modelo clássico. Seria uma forma de aplicar institutos utilizados na administração privada com resultados satisfatórios, adaptáveis à sistemática da administração pública, mas que ainda não

prescinde totalmente dos mecanismos da administração burocrática, como a impessoalidade e a exigência de concursos públicos para ingresso nos cargos. (MARTINS, 2008).

A administração gerencial (ou governança consensual) objetiva atribuir maior agilidade e eficiência na atuação administrativa, enfatizando a obtenção de resultados em detrimento de processos e ritos, e estimulando a participação popular na gestão pública. Diversos institutos do Direito Administrativo refletem esse modelo de administração gerencial, como o princípio da eficiência, o contrato de gestão, as agências executivas, os instrumentos de parceria da Administração, a redução de custos com pessoal, descentralização administrativa etc. (MAZZA, 2011, p. 31-32).

Dessa forma, a referida emenda vem a incluir no texto constitucional, dentre os princípios da administração pública já explicitados no *caput* do artigo 37, da Constituição Federal de 1988, o princípio da Eficiência. Tal princípio se traduz numa nova perspectiva da atual administração pública, que visa responder aos anseios da sociedade, cumprindo com qualidade e presteza as demandas sociais de forma mais racionalizada, ou seja, maiores resultados a menores custos. (MARTINS, 2008; BRASIL, 1995).

A inserção desse princípio no dispositivo constitucional sinalizava um novo direcionamento para toda legislação posterior e a todas as instituições públicas, que deveriam procurar a redução da burocracia formalista, focando-se, sobretudo, nos resultados como forma de garantir que a gestão da coisa pública atinja os objetivos estatais de forma mais rápida e eficaz. (MARTINS, 2008; PALUDO, 2010).

Como suporte prático ao princípio da eficiência, a EC nº 19/98 cria o contrato de gestão com objetivo de tornar mais flexível as ações praticadas pelos gestores públicos no desempenho de suas atividades,

dando maior ênfase ao controle de resultados, observadas as metas de desempenho fixadas. (MARTINS, 2008).

A eficiência, enfim, deve permear o Estado em toda sua estrutura, desde a elaboração do Orçamento Público, a institucionalização de uma administração voltada para objetivos preestabelecidos e racionalmente planejados, a utilização de contratos de gestão, quando viáveis, e a realização de avaliação de desempenho, dando ênfase aos resultados obtidos. (PALUDO, 2010).

2.2 Servidor Público

Inicialmente, cumpre ressaltar que não se pretende com este trabalho, devido a seus limites, desenvolver estudo detalhado sobre definição e espécies de agentes públicos, como o faz a doutrina especializada.

Para fins deste trabalho, então, toma-se a acepção de servidor público como agente investido de cargo, emprego ou função pública, prestando serviços ao ente estatal com quem mantém vínculo de trabalho remunerado, contratado por processo seletivo público para o exercício de função pública, compreendendo-se os servidores estatutários, empregados públicos e servidores temporários². (BANDEIRA DE MELLO, 2005 apud BERGUE, 2012). Com efeito, não se quer aqui incluir os demais agentes públicos, como os agentes delegados, em comissão, honoríficos e políticos, pelo caráter transitório ou precário de suas funções ou por peculiaridades que se distanciam dos objetivos deste artigo, que busca analisar formas de incentivo aos servidores que conduzam a sua constante qualificação, o que pressupõe um caráter mais duradouro, no caso dos efetivos, ou com prazo predeterminado, no caso dos temporários.

² Artigo 37, IX, CF/88 — a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público. (BRASIL, 1988).

Não seria possível ao Estado desempenhar qualquer atividade sem o esforço considerável do elemento humano que compõe os quadros da administração pública. O servidor público, assim, atua como *longa manus* do Estado, cumprindo diretamente as ações na promoção do desenvolvimento econômico-social em busca do bem comum da coletividade. (GONÇALVES, 2011; PRADO, 2007).

Nessa busca pelo desenvolvimento socioeconômico, a nova visão gerencial da Administração Pública, iniciada com a reforma administrativa, constatando no servidor público o grande responsável pela melhoria da qualidade nos serviços públicos e atendimento das demandas sociais, procura identificar mecanismos capazes de estimulá-lo a desempenhar cada vez melhor e mais eficiente suas funções. (PALUDO, 2010).

A administração burocrática, atrelada à legalidade, tornava excessivamente rígido e formalista os processos de trabalho, desestimulando o desenvolvimento intelectual dos servidores, que se limitavam ao conhecimento de suas funções. Também, institutos como a estabilidade, aliada à promoção exclusivamente por tempo de serviço, provocavam o comodismo. A tudo isso, acrescenta-se uma ausência de política de remuneração do servidor que fosse condizente com a função pública exercida. (PALUDO, 2010).

A qualidade do serviço público, assim, ficava atrelada à observância dos regulamentos dos serviços que, pelo excesso normativo e de papelório, costumava atrasar a prestação de serviço, sem se preocupar com a qualidade e satisfação do usuário.

Tornava-se imperioso estimular o servidor público a ampliar seus conhecimentos e desenvolver suas habilidades, motivando-o ao constante aprimoramento de suas potencialidades, destacando seu

desempenho mediante incentivos que ressaltam seu esforço na busca pela oferta de serviço público de qualidade, assim entendido como aquele que responde às demandas da sociedade de forma eficiente.

2.3 Motivação

A motivação é um estado interior do indivíduo que o conduz a assumir determinado tipo de comportamento, envolvendo um direcionamento na escolha desse comportamento, específico dentre os demais, além da intensidade, que se relaciona ao esforço despendido, e a persistência, observada no empenho contínuo e engajado na assunção do comportamento desejado. (SPECTOR, 2002 apud CAMARGO, 2012).

Conforme conceitua Bergue (2012, p. 19), a “motivação é um impulso constante e de intensidade variável orientado para o alcance de um objetivo, seja este decorrente de uma necessidade ou de um estado de satisfação”.

O campo propício para o estudo do fenômeno da motivação no âmbito das organizações públicas ou privadas é a psicologia organizacional. Esta tem origem nos estudos desenvolvidos em fins do século XIX que procuravam identificar formas de racionalização do trabalho e aumentar a produtividade, a partir da análise do comportamento dos trabalhadores submetidos às condições da pesquisa experimental.

A psicologia organizacional oferece subsídios para que a administração possa estabelecer um ambiente laboral mais saudável, que contemple os interesses tanto dos trabalhadores, quanto da organização; aumentando a quantidade e qualidade dos bens produzidos ou dos serviços ofertados. (CAMARGO, 2012).

Assim, analisar o que motiva os trabalhadores de uma organização a assumirem determinado comportamento a que se espera é objeto da psicologia organizacional, que identifica várias teorias que foram desenvolvidas ao longo dos tempos no estudo do fenômeno motivacional e que serviram como fundamento à criação de programas que visam aumentar o desenvolvimento, a produtividade e a satisfação dos trabalhadores.

Dentre essas teorias ou modelos teóricos desenvolvidos ao longo da evolução do pensamento administrativo e que se propõem a explicar a influência dos fatores motivacionais no comportamento humano, Bergue (2012) destaca a Teoria da Hierarquia das Necessidades Humanas, de Abraham Maslow; Teoria X e Teoria Y, de Douglas MacGregor; Teoria dos Dois Fatores, de Frederick Herzberg; Teoria das Necessidades, de David McClelland; Teoria do Fluxo e Trabalho Qualificado, de Mihaly Csikszentmihalyi; e a Teoria Sócio-História, de Vygotsky.

2.3.1 A Motivação Funcional antes da Reforma Administrativa

O paradigma gerencial que vem se estabelecendo no âmbito da administração pública propicia melhores condições de identificar e aplicar mecanismos institucionais capazes de intensificar os aspectos motivacionais dos servidores públicos, proporcionando estímulos ao constante desenvolvimento e aprimoramento profissional, contribuindo para a melhoria dos serviços prestados à sociedade. (AMORIM, 1994).

No Brasil, antes do início do processo de reforma administrativa iniciado com o Pdrae, ainda sob um modelo predominantemente burocrático de gestão, o sistema administrativo encontrava sérios entraves que não proporcionavam ambiente favorável à busca pelo desenvolvimento dos servidores. (PALUDO, 2010).

Não se quer, com isso, dizer que não havia preocupação por parte da Administração Pública com a qualificação profissional do servidor. Treinamentos e cursos eram até ofertados, contudo a falta de valorização dos servidores desestimulava o empenho individual. Aliado a este fato, acrescenta-se a rigidez do instituto da estabilidade no serviço público, as promoções concedidas unicamente em questão do tempo de serviço, além da ausência de uma estrutura de carreiras condizente com o empenho individual dos servidores, que levava ao comodismo e ao absenteísmo, tornando qualquer tentativa de aplicação de avaliações de desempenho funcional ineficaz do ponto de vista prático. (PALUDO, 2010).

Além disso, a extensão do regime estatutário para todos os servidores civis encareceu enormemente os custos da máquina administrativa e levou muitos funcionários a não valorizarem seu cargo. Como os incentivos positivos são limitados — dada a dificuldade de estabelecer gratificações por desempenho, aliada ao fato de que a amplitude das carreiras foi violentamente reduzida — os administradores públicos ficaram destituídos de instrumentos para motivar seus funcionários, a não ser as gratificações por ocupação de cargos em comissão. Do ponto de vista dos quadros técnicos, gerenciais e operacionais, observa-se que a administração de recursos humanos carecia da existência de um sistema de incentivos para o profissional, sendo patente a ausência de uma política orgânica de formação, capacitação permanente e de remuneração condizente com a valorização do exercício da função pública. (PALUDO, 2010, p. 113).

Nesta realidade, a reforma administrativa tinha como uma de suas metas primordiais a motivação dos servidores públicos, além do desafio de mudar a mentalidade dos servidores, atrelados ao paradigma burocrático.

Como explica Paludo (2010), a motivação pode ser positiva, quando relacionada com o sentido da missão do servidor, bem como

a profissionalização do serviço com concursos públicos, promoção por mérito, remuneração condizente, dentre outros fatores. Já a motivação negativa procura estimular o servidor por meio da redução de garantias que conduzam ao seu imobilismo ou comodismo, como a possibilidade de demissão por desempenho insuficiente.

Outros fatores, não diretamente ligados à situação do funcionalismo público, também são importantes para estimular a atuação profissional dos servidores. Assim, investimentos em recursos materiais e tecnológicos, otimizando o exercício das funções e a rotina de trabalho, colaborando para a redução da sobrecarga de serviços, são estimulantes no sentido de proporcionar um ambiente mais saudável ao desempenho das atribuições funcionais.

2.3.2 Formas de Incentivo Profissional

Identificar mecanismos de incentivo aos servidores, que promovam constante motivação no desempenho de suas atividades, tem se tornado fundamental na atual conjuntura de uma Administração Pública Gerencial.

Cumpra advertir, entretanto, que tais incentivos não devem se limitar simplesmente à questão da remuneração ou à segurança proporcionada pela estabilidade, mas devem também ser consideradas outras perspectivas que colaboram para motivar o desempenho funcional, valorizando sua atuação e empenho no trabalho. Nesse sentido:

Reconhecer a complexidade de fatores intervenientes desse fenômeno permite a você superar a limitada perspectiva mecanicista que subordina a motivação a reflexos variáveis como remuneração ou segurança e a se apropriar de outras lentes de análise para o fenômeno. (BERGUE, 2012, p. 19).

Há que se colocar em destaque incentivos que valorizam a qualificação profissional do servidor, estimulando o seu desenvolvimento intelectual e o aprimoramento do conhecimento técnico-científico, que possam contribuir para o exercício de sua atividade laboral com mais qualidade e eficiência. (NOGUEIRA; NOGUEIRA, 2003).

Nesse contexto, alguns programas podem ser desenvolvidos como forma de estimular e motivar a melhoria da atuação do servidor, proporcionando maior consciência de sua missão, ao passo que dissemina na estrutura da Administração Pública o reconhecimento da importância do servidor, fortalecendo sua constante valorização. (PALUDO, 2010).

Assim, como aponta Bergue (2012), podem ser citados como exemplos os seguintes programas:

Remuneração variável, valorizando o desempenho do servidor no alcance de metas preestabelecidas, premiando-o na forma de acréscimo à sua remuneração, variável de acordo com o resultado satisfatório verificado.

Programas de benefícios, voltados ao atendimento das necessidades básicas, bem-estar físico e social dos servidores, como os vales (refeição, alimentação, etc.) e concessões de bolsas e auxílios (creche, saúde, etc.).

Programas de reconhecimento dos servidores, envolvendo demonstração de consideração para com o servidor público na forma de portarias, eventos, símbolos, brindes, folgas, cursos, bônus, etc., a que fazem jus os servidores em razão de seu desempenho funcional. A utilização de premiações conferidas em concursos voltados aos servidores na identificação de práticas inovadoras também se incluem nesta categoria de incentivo.

Em estudo abordando a questão do incentivo profissional, Nogueira e Nogueira (2009) ressaltam que se tem observado, em governos com gestões mais dinâmicas, em alguns estados da federação, a instituição de prêmios que procuram estimular a criatividade dos servidores na geração de ideias inovadoras de gestão ou novos processos de trabalho passíveis de serem aplicados na Administração Pública e que favoreçam a qualidade dos serviços prestados.

Enfatizam, esses mesmos autores, que a sistemática de incentivo por meio da remuneração variável, de acordo com as metas preestabelecidas, tem favorecido a elevação do nível de esforço dos servidores, entretanto pouco resultado apresenta quando se procura verificar a elevação nos níveis de inovação, tanto nos processos de trabalho, como na gestão. Afirmam, ainda, que “inovar exige esforços adicionais de pesquisa e reflexão e pode aumentar consideravelmente as responsabilidades e consequentemente os riscos daqueles que propõem e/ou implementam a inovação.” (NOGUEIRA; NOGUEIRA, 2009). Continuam, apresentando e analisando exemplos de prêmios de incentivos adicionais que alguns governos têm instituído que objetivam a valorização de ações inovadoras, dentre os quais citam o Prêmio Excelência em Gestão Pública do Estado de Minas Gerais; Prêmio Mário Covas Inovações na Gestão Pública, no estado de São Paulo; Prêmio Nacional da Gestão Pública (PQGF); e o Prêmio Ceará Governo Eletrônico.

Bergue (2012) cita, como exemplo, um programa de reconhecimento dos servidores existente no Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios – TJDF, o Ponto Jus, que consiste no acúmulo de pontos de reconhecimento obtidos pelos servidores atuantes naquele órgão ao longo dos tempos, que podem ser trocados por benefícios, como

vagas em cursos de idiomas, pós-graduação, cortesias para atividades culturais e livros jurídicos³.

A remuneração por habilidades adquiridas, estimulando o contínuo aprendizado do servidor, pressupõe ações que envolvam uma política de remuneração de pessoal desenvolvida pela Administração Pública que valorizam a aquisição de conhecimento por meio da participação em cursos e treinamentos. Sob o prisma da motivação, tal programa de remuneração procura desestimular o comodismo provocado, de certa maneira, pela estabilidade no cargo, fazendo com que o servidor se interesse em participar de cursos e treinamentos, aumentando seu nível de conhecimento e eficiência no exercício de suas funções, o que lhe proporciona mais autoconfiança e autoestima pelo reconhecimento de sua competência, verificada pelos demais servidores e pela sociedade. (BERGUE, 2012).

Pelo enfoque da Administração Pública, o aprendizado adquirido nos cursos e treinamentos facilita o desempenho das atividades do servidor, desenvolvendo competências que promovem maior qualidade na prestação do serviço público. (AMARAL, 2006).

O incentivo remuneratório pela aquisição do conhecimento é amplamente utilizado, sobretudo nos acessos das carreiras funcionais, utilizando-se a comprovação da participação em treinamentos e conclusões de cursos, como critérios distintivos para promoção em vários cargos da Administração Pública em todos os níveis da federação. (BERGUE, 2012).

Outros programas já foram implementados, a exemplo daqueles que flexibilizam o horário de trabalho ou que buscam melhorias no

3 JUSBRASIL. TJDFPT lança programa de reconhecimento dos servidores. Disponível em: <http://tj-df.jusbrasil.com.br/noticias/100128182/tjdft-lanca-programa-de-reconhecimento-dos-servidores>. Acesso em: 15 jul.2016.

envolvimento entre servidores no ambiente de trabalho, ou entre estes e a sociedade; e muitos outros podem vir a ser criados, ante a dinâmica da gestão de recursos humanos, continuamente voltados a estimular o desempenho e eficiência da Administração Pública, mas que devem sempre estar conjugados com a garantia do bem-estar físico e psíquico do servidor público, componente fundamental para a qualidade do serviço público. (BERGUE, 2012).

2.4 Qualidade no Serviço Público

O conceito de qualidade, inicialmente, era analisado sob dois enfoques: um, relacionado ao resultado, significando a produção que satisfizesse as necessidades dos clientes e lucro para as organizações; e outro, relacionado aos custos, com redução de erros ou defeitos na produção. (PALUDO, 2010).

Ao longo dos tempos, tal conceito evolui para a visão da satisfação do cliente, e hoje é definido como qualidade total, cujo foco principal das ações é o cliente. (PALUDO, 2010).

Também na Administração Pública, o conceito de qualidade para o modelo burocrático significava a efetividade no controle, ao contrário do sentido em que se observa no modelo gerencial, dando ênfase ao resultado, incorporando a ideia de qualidade como satisfação das necessidades e expectativas do usuário-cidadão.

2.4.1 Programa de Qualidade e Participação na Administração Pública

Dentre os instrumentos de que se procurou valer a Administração Pública ao conduzir o processo de aplicação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – Pdrea, destaca-se o Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública.

Nesse Plano, o Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública cumpre a função de principal instrumento para a mudança de uma cultura burocrática para uma cultura gerencial, responsável por promover a revolução nos valores estabelecidos no plano político-filosófico, necessário à implementação de um novo modelo de Estado: participação, reconhecimento potencial do servidor e de sua importância no processo produtivo, igualdade de oportunidades e a opção pela cidadania; estando associado aos processos educacionais que conduzem a uma renovada visão do mundo. (BRASIL, 1997, p. 12).

O programa apoia-se em vários princípios voltados a modificar a concepção da Administração Pública para uma tendência gerencial, destacando-se, dentre eles, a valorização do Servidor Público com vistas a atender, com qualidade, aos cidadãos, valorização esta que tem as seguintes funções:

- conscientização, pelo servidor, do sentido e do valor de sua missão;
- profissionalização do serviço público;
- avaliação do desempenho por resultados, baseada em objetivos bem definidos;
- reconhecimento do mérito.

2.4.2 Qualificação Técnico-Profissional do Servidor Público

A par dessa nova realidade provocada pelo desenvolvimento tecnológico, que necessariamente vem influenciando a Administração Pública em todos os níveis de governo, e somada às novas demandas sociais de uma população mais consciente de seus direitos, com aumento de demanda a reclamar por serviço público de qualidade, torna-se imprescindível ao Poder Público investir na qualificação técnico-profissional de seus servidores, preparando-os para lidar com esse novo ambiente de trabalho. (PALUDO, 2010).

Em princípio, cumpre ressaltar que a própria evolução tecnológica facilita esse objetivo, na medida em que propicia a utilização de ferramentas virtuais de acesso à internet que possibilitam desenvolver e ministrar cursos, treinamentos, envio e troca de informações, passíveis de transmitir conhecimento adequado aos servidores para qualificá-los profissionalmente, aprimorando a execução de suas tarefas.

A execução de cursos e treinamentos, qualquer que seja o meio utilizado, desde que promovidos de forma direcionada e compromissada com a efetiva transmissão do conhecimento é fator determinante na promoção da qualidade do serviço público prestado. Servidores bem preparados são mais capazes de dar respostas adequadas e soluções mais eficientes para os problemas que, eventualmente, possam surgir no exercício das atividades desempenhadas:

Recorrer ao treinamento no serviço, ao ensino à distância, ao suporte de monitores, à interação via internet, ao ensino baseado em casos e dossiês temáticos, entre outros, é cada vez mais importante. Isto sem prejuízo do ensino convencional, que passa a ser melhor aproveitado nas circunstâncias em que realmente se aplica. (GAETANI, 1998, p. 9).

Além do mais, a qualificação profissional não deve ser entendida tão somente como uma necessidade da Administração Pública, mas também como um direito do próprio servidor público, diretamente relacionado à sua satisfação profissional. Tal afirmativa pode ser corroborada pelo próprio Estatuto dos Servidores Públicos Federal, Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que autoriza ao servidor o exercício de alguns direitos relacionados com a possibilidade de buscar melhor qualificação. Como exemplos podem ser citados os artigos 87, 95, 96-A e 98, do referido estatuto, que dispõem sobre concessões de licença, afastamento ou horário especial para que os servidores possam participar de algum programa de capacitação. (ALVARIM, 2013).

Com efeito, no ano de 2006, pelo Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006, o Governo Federal institui a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal, a ser implementada pelos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Destaca esse decreto os objetivos dessa política como sendo:

- I - melhoria da eficiência, eficácia e qualidade dos serviços públicos prestados ao cidadão;
- II - desenvolvimento permanente do servidor público;
- III - adequação das competências requeridas dos servidores aos objetivos das instituições, tendo como referência o plano plurianual;
- IV - divulgação e gerenciamento das ações de capacitação; e
- V - racionalização e efetividade dos gastos com capacitação.⁴ (BRASIL, 2006).

Tal dispositivo ainda destaca uma série de diretrizes para implementação dessa política, voltadas ao incentivo, apoio, estímulo e garantias aos servidores públicos com vistas à promoção do desenvolvimento de competências e capacitação profissional.

O Decreto 5.707/06 é inovador pelos conceitos que utiliza. Considera capacitação como um processo permanente e deliberado de aprendizagem para o desenvolvimento de competências institucionais e individuais. Coloca o foco da capacitação na melhoria da eficiência e da eficácia do serviço público. Propõe, como já falamos, nova abordagem, a gestão por competências, as quais devem ser adequadas aos objetivos institucionais, tendo como referência o Plano Plurianual de governo. Prevê, ainda, a divulgação e o gerenciamento das ações de capacitação. (AMARAL, 2006, p. 554).

4 BRASIL. Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006. **Diário Oficial da União**, Brasília, 24 fev. 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5707.htm. Acesso em: 15 jul.2016.

Cumprido, finalmente, destacar a importância que se tem dado à Gestão por Resultados na administração pública, corolário do modelo de Administração Gerencial.

A Gestão por Resultados orienta-se pelo planejamento estratégico, dirigindo as ações governamentais, definindo a missão, visão, objetivos, metas e indicadores. Tem por objetivo principal a melhor alocação dos recursos públicos, definindo de forma racional os objetivos e medindo o desempenho alcançado, como forma de tornar eficiente a prestação dos serviços públicos, servindo à sociedade, pautando-se por resultados que atendam às necessidades do usuário-cidadão. (PALUDO, 2010).

[...] para perseguir melhores resultados na gestão pública, dois temas são cruciais: o fortalecimento do planejamento orientando a atuação administrativa e a sua integração com o orçamento; e a motivação do servidor público: é necessário que se estabeleça algum tipo de incentivo, alguma motivação vinculada à remuneração do servidor (ou se implante um sistema de remuneração variável).

Quanto ao primeiro tema, estamos avançando; quanto ao segundo, simplesmente inexistente; e pior: quem trabalha sujeita-se a erros e punições; e quem não trabalha não erra e acaba sendo elogiado: o que culmina por desestimular maior comprometimento do servidor público com os resultados. (PALUDO, 2010, p. 272-273).

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A eficiência, alçada a princípio constitucional explícito, reclama o racionamento da máquina administrativa como forma de responder à crescente demanda social por serviços públicos de qualidade.

Para tornar possível a aplicação desse princípio, a Administração Pública necessita formar e aperfeiçoar seu quadro funcional com a inclusão e qualificação de servidores direcionados a solucionar com qualidade e presteza os novos desafios da atual conjuntura econômica

e social, imbuídos de espírito profissional e comprometidos com a promoção do desenvolvimento econômico, progresso social e do bem-estar da coletividade.

Assim, partindo de uma pesquisa estritamente documental, com análise bibliográfica sobre a matéria em questão, foi possível constatar que há uma tendência atual, por parte dos governos, em todos os níveis da federação, de procurar dar respostas mais satisfatórias aos anseios da sociedade; para tanto, sendo reconhecida a importância de identificar ações que contemplem investimentos na qualificação dos servidores públicos, valorizando seu desenvolvimento intelectual e desempenho técnico-profissional, motivando seu constante aprimoramento como forma de tornar efetiva e de qualidade a prestação dos serviços públicos.

Incentivos financeiros e profissionais que valorizam a qualificação, o aprendizado e o desempenho funcional dos servidores são percebidos como instrumentos capazes de motivar seu constante desenvolvimento técnico-profissional, refletindo diretamente na qualidade dos serviços prestados, que passam a ser solucionados de maneira eficiente, com economia de tempo e respondendo mais eficazmente ao serviço público solicitado, melhorando o nível de satisfação do cidadão-usuário do serviço, cumprindo o mister constitucional ressaltado pelo princípio da eficiência na Administração Pública.

Conclui-se, com base nos elementos pesquisados, que a forma mais significativa de tornar eficiente a atuação da Administração Pública passa pela valorização dos servidores públicos, investindo em atitudes motivadoras que contemplem não só aspectos financeiros, mas também de reconhecimento e satisfação pessoal, de forma a estimular o constante aprimoramento, tornando-o consciente de sua relevante missão para o desenvolvimento do país.

REFERÊNCIAS

- ALVARIM, Vânia Maria de Souza. Qualificação Profissional: Direito do Servidor Público. Associação dos Docentes do Colégio Pedro II. **Boletim Eletrônico**, Rio de Janeiro: ADCPII, n. 12, abr. 2013. Disponível em: <<http://www.adcpii.com.br/docs/qualifprof11413.pdf>>. Acesso em: 08 mar. 2015.
- AMARAL, Helena Kerr do. Desenvolvimento de competências de servidores na administração pública brasileira. **Revista do Serviço Público**, Brasília: ENAP, v. 57, n. 4, p. 549-563, out./dez. 2006. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=2546>. Acesso em: 09 mar. 2015.
- AMORIM, Vera Maria Vieira. **A capacitação e profissionalização do dirigente público como componentes estratégicos de reforma administrativa**. 1994. 121 p. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2009.
- BALBE, Ronald da Silva. Uso de tecnologias de informação e comunicação na gestão pública: exemplos no governo federal. **Revista do Serviço Público**, Brasília: ENAP, v. 61, n. 2, p. 189-209, abr./jun. 2010. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=3608>. Acesso em: 09 mar. 2015.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de direito administrativo. São Paulo:Malheiros, 2005. In: BERGUE, Sandro Trescastro. **Comportamento organizacional**. 2. ed. reimp. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2012.
- BERGUE, Sandro Trescastro. **Comportamento organizacional**. 2. ed. reimp. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2012.
- BRASIL. Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 jun.1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm>. acesso em 15 jul. 2016.
- BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Programa da qualidade e participação na administração pública**. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Brasília: MARE, 1997. 59 p. (Cadernos MARE da reforma do estado; c. 4). Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/cadernosmare/caderno04.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2015.

- BRASIL. Presidência da República. Decreto n. 5.707, de 23 de fevereiro de 2006. **Diário Oficial da União**, Brasília, 24 fev. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5707.htm>. Acesso em: 09 mar.2015.
- BRASIL. Presidência da República. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Do Estado patrimonial ao gerencial. In: SACHS, Ignacy; PINHEIRO, Paulo Sérgio; WILHEM, Jorge. (Org.) Brasil: Um século de transformações. São Paulo: Cia. Das Letras, 2001. In: PALUDO, Augustinho Vicente. **Administração Pública: teoria e questões**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.
- CAMARGO, Denise de. **Psicologia organizacional**. 2. ed. reimp. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, 2012.
- CLEMENTINO, Edilberto Barbosa. **Processo judicial eletrônico**. Curitiba: Juruá, 2009.
- COSTA, Frederico Lustosa da. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de Administração Pública; 200 anos de reformas. In: Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, FGV, set./out. 2008. In: PALUDO, Augustinho Vicente. **Administração Pública: teoria e questões**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.
- DIAS, Darli de Souza. **Metodologia Científica**. Belo Horizonte: Faculdade de Políticas Públicas “Tancredo Neves”/UEMG, 2014.
- GAETANI, Francisco. **Capacitação de recursos humanos no serviço público: problemas e impasses**. Brasília: ENAP, 1998. Disponível em: <[file:///C:/Users/USER/Downloads/27texto%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/USER/Downloads/27texto%20(2).pdf)>. Acesso em: 08 mar. 2015.
- GONÇALVES, Maria Denise Abeijon Pereira. Ética na Administração Pública: algumas considerações. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIV, n. 89, jun. 2011. Disponível em: < http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9538>. Acesso em: 4 mar. 2015.
- MARTINS, Cristiane Fortes Nunes. O Princípio da Eficiência na Administração Pública. **Caderno de estudos Ciência e Empresa**, Faculdade das Atividades Empresariais de Teresina, n. 2, ano 5, 2008. Disponível em : <<http://www.faete.edu.br/revista/artigocristiane.pdf>> Acesso em: 18 mar. 2015.
- MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2011.
- NOGUEIRA, Adriana Oliveira; NOGUEIRA, Cláudio André Gondim. Incentivos aos Servidores e as Práticas Inovadoras na Gestão Pública.

In: II CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA. **Painel 43 - Remuneração variável e incentivos**. Brasília, maio 2003. Disponível em: http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/arquivos/File/Material_%20CONSAD/paineis_II_congresso_consad/painel_43/incentivos_aos_servidores_e_as_praticas_inovadoras_na_gestao_publica.pdf. Acesso em: 20 fev. 2015.

PALUDO, Augustinho Vicente. **Administração Pública: teoria e questões**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

PRADO, Leandro Cadenas. **Estabilidade no Serviço Público**. 20 jul. 2007. Disponível em: < <http://www.prolegis.com.br/estabilidade-no-servi%C3%A7o-p%C3%ABlico/>>. Acesso em: 18 mar. 2015.

SANTOS, Rogério Santanna dos. A inclusão digital requer novo pacto social entre governos e sociedade. **Revista Inclusão Social**, Brasília, IBICT, v. 1, n. 1, 2005. Disponível em: <<http://revista.ibict.br/inclusao/index.php/inclusao/article/view/1/1>> . Acesso em: 07 mar. 2015.

SPECTOR, Paul E. *Psicologia nas organizações*. São Paulo: Saraiva, 2002.

In: CAMARGO, Denise de. **Psicologia organizacional**. 2. ed. reimp. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, 2012.

POR UMA POLÍTICA DE CONTINUIDADE: análise da implementação do Centro de Referência em Direitos Humanos Pauline Reichstul

Elias Gibran de Valadares Cunha*

1 INTRODUÇÃO

A chegada, em 2003, de um partido surgido dos movimentos dos trabalhadores urbanos e rurais da década de 1980, foi marcada por uma reforma progressista nas pastas do executivo brasileiro, pautada pela criação ou reformulação de ministérios voltados ao desenvolvimento e à implantação de políticas públicas para as minorias e os socialmente mais vulneráveis. Nessa esteira, a antiga Secretaria Nacional de Direitos Humanos – criada¹ em 1997 e vinculada ao Ministério da Justiça – foi alçada ao *status* de ministério, sendo denominada, desde 2010, Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH).

Em consonância com a Constituição de 1988 e com o Programa Nacional de Direitos Humanos, a SDH destacou-se pela implementação de políticas de proteção aos idosos, às crianças e à população LGBT, bem como desenvolveu projetos de memória e de direito à verdade,

* Graduado em Processos Gerenciais pela Faculdade de Políticas Públicas “Tancredo Neves”, campus Belo Horizonte, Universidade do Estado de Minas Gerais (FaPP/CBH/UEMG). Como gestor cultural, desenvolve projetos nas áreas da cultura popular. É um dos organizadores do livro ‘Percurso do Sagrado: Irmandades do Rosário de Belo Horizonte e Entorno’. Integra o movimento cidadanista MUTTAS pela Cidade que Queremos. E-mail: gibran@napele.com.br

1 É interessante observar que a criação inaugural de uma secretária no campo dos Direitos Humanos se deu durante a Ditadura Militar (governo 1977-1979). Informações institucionais e competências da SDH disponíveis em: <<http://bit.ly/29fQeab>>. Acesso em: 03 maio 2015.

relativos ao período da ditadura militar no Brasil. Parte dos programas e projetos da SDH foram implementados por meio de convênios com o chamado Terceiro Setor, definido por Fernandes (2000, p. 27) como “[...] um espaço de integração cidadã” em que a sociedade diferencia-se do Estado e do mercado pela promoção de interesses coletivos. Em outras palavras, o autor ainda define o Terceiro Setor como “um conjunto de organizações e iniciativas privadas que visam à produção de bens e serviços públicos”. (FERNANDES, 2000, p. 21).

Apesar da tentativa de definição aqui empreendida, é preciso reconhecer que o chamado Terceiro Setor constitui um amplo campo composto por organizações e/ou entidades com estruturas e propósitos extremamente diferentes entre si, o que denota grande dificuldade de precisão do termo. Ainda, a expansão desse setor também sofre duras críticas por muitos autores – a exemplo de França Filho (2000), Coelho (2000) e Montañó (2002) –, que a enxergam como uma estratégia neoliberal que isenta o Estado de seu compromisso com as questões sociais.

O objetivo de retirar o Estado (e o capital) da responsabilidade de intervenção na “questão social” e de transferi-la à esfera do “terceiro setor”, não é por motivos de eficiência (como se as ONGs fossem naturalmente mais eficientes que o Estado), nem apenas por razões econômicas, como reduzir os custos necessários para sustentar esta função estatal. O motivo é fundamentalmente político-ideológico: retirar e esvaziar a dimensão de direito universal do cidadão em relação a políticas sociais (estatais) de qualidade; criar uma cultura de autculpa pelas mazelas que afetam a população, e de auto-ajuda e ajuda-mútua para seu enfrentamento; desonerar o capital de tais responsabilidades, criando, por um lado, uma imagem de transferência de responsabilidades e, por outro, criando, a partir da precarização e focalização (não universalização) da ação social estatal e do “terceiro setor”, uma nova e abundante demanda lucrativa para o setor empresarial. (MONTAÑO, 2002, p.23).

Entre os programas da SDH, implementados via convênios dessa natureza, foram criados os Centros de Referência em Direitos Humanos para o estabelecimento de espaços físicos de acolhimento, atendimento e encaminhamento das populações mais vulneráveis; como centros promotores da cultura dos direitos humanos nas cidades onde estão localizados; e um como instrumentos de implementação do Programa Nacional de Direitos Humanos. Com efeito, foram abertos cerca de 20 centros em cidades brasileiras, sendo um em Belo Horizonte: o Centro de Referência em Direitos Humanos Pauline Reichstul (CRDH/BH). Ele foi criado em 1º de abril de 2014, por meio de um convênio entre a SDH e o Instituto Pauline Reichstul (IPR)², sendo seu público prioritário a população em situação de rua, as travestis, as pessoas sem-teto e as profissionais do sexo.

Em 1o de abril de 2015, no entanto, tal convênio – que garantia o repasse de verbas para o funcionamento das atividades – venceu. Apesar disso, o Centro ainda conseguiu manter suas operações por meio de recursos próprios da instituição e de doações até outubro do mesmo ano, quando teve de encerrar suas atividades. No mesmo outubro de 2015, a SDH, assim como a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e a Secretaria de Políticas para as Mulheres (também criadas em 2003), passou a integrar, após a reforma ministerial empreendida no governo 2015-2016, o então Ministério das Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos. Isso constituiria o primeiro passo no desmonte organizacional das políticas para as minorias. O passo seguinte, em abril

2 Instituição sediada em Belo Horizonte desde 2003, o IPR foi criado em 1999 na cidade de Recife com recursos de indenização recebida pela família de Pauline Reichstul, torturada e assassinada pela Ditadura Militar. Atualmente, o IPR tem projetos nos eixos de Direitos Humanos, Economia Solidária, Convivência com o Semiárido e Desenvolvimento Rural Sustentável. O CRDH/BH foi um dos três centros geridos pela instituição (os outros dois estavam localizados em Betim-MG, na Região Metropolitana de Belo Horizonte, e no Complexo do Alemão, no Rio de Janeiro-RJ).

.....
de 2016, foi a extinção do ministério em questão pelo governo interino. Como efeito, a SDH voltou a ser uma pasta do Ministério da Justiça.

Assim, o que se propõe neste trabalho, realizado durante a vigência da SDH como ministério, é traçar uma reflexão sobre o efeito da descontinuidade da política sobre o público beneficiário. A importância deste estudo se evidencia pela temática eleita. Primeiro, porque os direitos humanos constituem instrumento de materialização do comando constitucional que elege a dignidade humana como fundamento da República Federativa Brasileira. Segundo, porque a descontinuidade de políticas públicas é viciosamente uma prática que se faz presente nos diferentes governos e que tem contribuído para deteriorar o quadro da gestão pública no Brasil.

Para a consecução do objetivo eleito, a pesquisa revisitou alguns referenciais teóricos sobre Direitos Humanos e sobre o Terceiro Setor. Por conseguinte, foram analisados documentos oficiais, tais como o convênio firmado entre o IPR e a SDH e o relatório de prestação de contas do respectivo ano em análise. Em sequência, foi analisado o conteúdo no site e nas redes sociais do Instituto. Por fim, entrevistaram-se, em formato aberto, responsáveis pelo Centro, parceiros e beneficiários. Da equipe do Centro, foram escolhidos um homem e duas mulheres trans (agentes de cidadania), além da coordenadora do espaço. Quanto aos parceiros, optou-se por entrevistar aqueles que tiveram uma atuação mais contundente na execução do projeto, e a escolha dos beneficiários se deu pela disponibilidade dos presentes nos momentos das visitas presenciais. Representantes da SDH também foram procurados, mas não responderam à entrevista.

2 DIREITOS HUMANOS NO BRASIL: uma breve revisão

O público prioritário do CRDH/BH – a população em situação de rua, as travestis, as pessoas sem-teto e as profissionais do sexo – encontra-se, em sua maioria, entre os grupos socialmente mais vulneráveis. Assim, essas pessoas constituem o estrato mais dependente das políticas públicas, visto que necessitam conquistar a sua própria cidadania para, então, se fazerem presentes na esfera pública. Neste sentido, são esclarecedoras as palavras de Arendt:

A cidadania é o direito a ter direitos, pois a igualdade em dignidade e direitos dos seres humanos não é um dado. É um construído da convivência coletiva que requer o acesso ao espaço público. É esse acesso ao espaço público que permite a construção de um mundo comum através de um processo de asserção dos direitos humanos. (ARENDDT apud LAFER, 1991, p.22).

Ora, como diz Ferrajoli: “Os Direitos Humanos simbolizam a lei do mais fraco contra a lei do mais forte, na expressão de um contrapoder em face do absolutismo, advenham do Estado, do setor privado ou mesmo da esfera doméstica”. (PIOVESAN apud FERRAJOLI, 2002, p. 338). Seu conteúdo é, sem dúvida, uma promessa civilizatória. Apesar disso, a realidade que nos assola é bem distinta. Decorridos 67 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, proclamada pela Organização das Nações Unidas (ONU), *o direito a ter direitos* ainda é uma busca incessante no mundo e no Brasil.

Essa Declaração, como saldo da Segunda Guerra Mundial, buscou afirmar o respeito à dignidade humana e a busca por uma convivência harmônica entre os povos calcada nos princípios da justiça, da igualdade e da liberdade. Assim, desde a proclamação desse documento, a ONU

tem promovido uma série de pactos e de convenções internacionais³ com o intuito de assegurar a proteção aos direitos fundamentais nele consagrados. Em 1966, para conferir peso jurídico à Declaração de 1948, foram aprovados pactos internacionais de direitos sociais, culturais, econômicos e políticos.

No âmbito jurídico interno do Brasil, vários instrumentos internacionais de proteção aos direitos humanos foram incorporados, sobretudo pela nova Constituição, promulgada em 1988, um dos mais importantes elementos do processo de redemocratização do país. Nos dizeres de Piovesan,

Faz-se clara a relação entre o processo de democratização no Brasil e o processo de incorporação de relevantes instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos, tendo em vista que, se o processo de democratização permitiu a ratificação de relevantes tratados de direitos humanos, por sua vez essa ratificação permitiu o fortalecimento do processo democrático, através da ampliação e do reforço do universo de direitos fundamentais por ele assegurado. (PIOVESAN, 2014, p. 60).

Desse modo, o Brasil é signatário dos principais tratados internacionais, e seu ordenamento jurídico reconhece esses tratados como válidos para aplicação interna. Além disso, o país reconhece a jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos e do Estatuto do Tribunal Penal Internacional.

3 São exemplos relevantes as Convenções de Genebra; a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados; o Pacto dos Direitos Cívicos e Políticos; o Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; a Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanas e Degradantes; a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial; a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher; a Convenção dos Direitos da Criança; a Declaração e Programa de Ação de Viena; a Convenção Interamericana para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas Portadoras de Deficiência; Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – Eco92; Conferência Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável – Rio+10; entre outras.

Embora o reconhecimento jurídico de proteção internacional dos Direitos Humanos tenha se dado no Brasil conjuntamente à redemocratização, a Política Nacional de Direitos Humanos só teve suporte como política oficial de governo após a participação do país na Conferência Mundial de Direitos Humanos, realizada em Viena em 1993.⁴ Como consequência, em 1996, foi lançado o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH)⁵, e a proteção aos direitos humanos passa a ser objeto de planejamento governamental.

O referido programa trouxe um universo de propostas voltadas para a promoção dos direitos civis e políticos, reconhecendo a indissociabilidade e a universalidade dos direitos humanos. Na prática, no entanto, não estabeleceu nenhuma medida para efetivar a proteção aos direitos sociais, econômicos e culturais. Em 2002, entretanto, o PNDH foi reformulado para inserir algumas metas na seara dos direitos anteriormente omitidos, bem como programas voltados para grupos específicos, promovendo o processo de especificação do sujeito de direito.

Como dito anteriormente, a alternância de poder no governo central ocorrida em 2003 teve o mérito de atribuir o *status* de ministério⁶ – fora do âmbito do Ministério da Justiça – à Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH), à Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SEPM) e à Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR). A partir daí, a SEDH – que em 2010 passa a se chamar

4 Após a ditadura militar no Brasil (1964–1985), e anteriormente à Conferência de Viena, é importante pinçar a criação do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, no governo 1985-1990, e a criação do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), no governo 1990-1992.

5 Última versão do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH). Disponível em: <<http://bit.ly/1vHabJ6>>. Acesso em: 12 jun. 2015.

6 Vale lembrar que, nesse mesmo governo, em uma reforma ministerial, a SEDH configurou-se com subsecretaria ligada à Secretaria-Geral da Presidência da República, sem status de ministério, durante cinco meses (julho a dezembro de 2005). Processo detalhado em Carta Maior. Disponível em: <<http://bit.ly/29foNib>>. Acesso em: 3 jul 2016.

.....
Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR ou apenas SDH) – inicia um discurso mais contundente de enfrentamento à violação dos Direitos Humanos e cria o Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos (PNEDH)⁷. Depois de muita discussão e embates ferrenhos com a oposição, o Decreto 7.037/09⁸ estabelece o PNDH III, uma reformulação ainda mais relevante no plano original, que trouxe, como um dos eixos orientadores, a interação democrática entre Estado e sociedade civil como instrumento de fortalecimento dos direitos humanos no país.

Todo esse arcabouço jurídico e organizacional garantiu a proteção aos direitos humanos de forma mais efetiva e possibilitou um avanço na conquista de direitos fundamentais. Em 2015, no entanto, as políticas públicas vivenciaram novos retrocessos com a reforma ministerial empreendida pelo governo 2015-2016, que uniu o Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos. De acordo com a escritora Cidinha da Silva⁹:

Por meio de mal disfarçada estratégia de marketing, o Governo manteve a simbologia política dos nomes das extintas secretarias no novo ministério; disfarçou o esvaziamento de poder das três pastas que, sem sombra de dúvidas, individualmente eram mais fortes. De quebra, a fusão camuflou a esqualidez orçamentária que as três secretarias enfrentavam e que permaneceu no Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos. Foram três coelhos numa cadeirada só. (SILVA, 2015).

7 Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos (PNEDH). Disponível em: <<http://bit.ly/29gRxn1>>. Acesso em: 15 jun 2015.

8 Decreto que aprova o Programa Nacional de Direitos Humanos. Disponível em: <<http://bit.ly/1DDD3FQ>>. Acesso em: 29 maio 2015.

9 Texto completo na Revista Fórum. Disponível em: <<http://bit.ly/29cGIRD>>. Acesso em: 30 jun. 2016.

Em 2016, o governo interino extinguiu a pasta, e os direitos humanos¹⁰ voltaram a ser abrigados, como no passado, pelo Ministério da Justiça¹¹. Em um dos primeiros atos, o Ministro da Justiça no governo interino¹² emitiu uma portaria determinando a paralisação do funcionamento de todas as áreas relacionadas aos direitos humanos no país por três meses¹³, em especial órgãos colegiados, excetuando-se apenas as áreas policiais. O Ministro também suspendeu negociações com a União Europeia, que acertavam o recebimento de refugiados da Síria.

O fato que exsurge da análise do movimento histórico de afirmação dos direitos humanos no Brasil é a existência de um abismo entre os documentos oficiais internacionais e nacionais – declarações, tratados e leis – e a realidade do acesso a direitos universais no país, sobretudo para os grupos sociais marginalizados. Vale, pois, rememorar os dizeres de Norberto Bobbio que nos alerta que

não se trata de saber quais e quantos são esses direitos, qual é sua natureza e seu fundamento, se são direitos naturais ou históricos, absolutos ou relativos, mais sim qual é modo mais seguro para garanti-los, para impedir que, apesar das solenes declarações, eles sejam continuamente violados. (BOBBIO, 1992, p.25).

10 A nomeação surpreendeu ativistas e pesquisadores de direitos humanos. O cientista político Frederico de Almeida analisou o fato. Disponível em: <<http://bit.ly/29cPf6l>>. Acesso em: 3 jul. 2016.

11 Vale dizer que o recurso do ministério extinto não foi encaminhado à nova secretaria. Via decreto, o governo o incorporou ao orçamento da Presidência da República. Detalhes da Rede Brasil Atual. Disponível em: <<http://bit.ly/29gRO9B>>. Acesso em: 24 jun. 2016.

12 Enquanto foi secretário de Segurança do governo de São Paulo, o Ministro da Justiça foi muito criticado por naturalizar e negar diversos abusos cometidos pela Polícia Militar do Estado e também por decretar sigilo em documentos como boletins de ocorrência e manuais de polícia. Entre os clientes de seu escritório de advocacia já esteve a Transcooper, uma cooperativa de perueiros investigada por suspeita de lavar dinheiro do PCC. Críticas e mais detalhes da carreira no EBC Agência Brasil, Disponível em: <<http://bit.ly/1OqgxEy>> Acesso em: 12 maio 2016.

13 Comentários sobre a portaria no blog Negro Belchior. Disponível em: <<http://bit.ly/29cOFpM>>. Acesso em: 24 jun. 2016.

3 O CENTRO DE REFERÊNCIA EM DIREITOS HUMANOS PAULINE REICHSTUL

Em conformidade com os termos do Decreto n.º 6.170¹⁴, de 25 de julho de 2007, da Portaria Interministerial n.º 507¹⁵, de 24 de novembro de 2011, da Lei n.º 12.708¹⁶, de 17 de agosto de 2012, aplicando-se ainda, no que couber, os dispositivos da Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República estabeleceu convênios com entidades do Terceiro Setor para promover e executar as políticas de proteção e acesso aos direitos humanos.

Por meio deste processo, o Instituto Pauline Reichstul foi selecionado, via edital público, como responsável pela implementação e gestão de um centro de referência em direitos humanos em Belo Horizonte, situação ratificada pelo convênio Siconv 787070-201¹⁷. Denominado Centro de Referência em Direitos Humanos Pauline Reichstul (CRDH/BH), a unidade foi aberta na Av. Pedro II, Bairro Bonfim, no dia 31 de março de 2014 (entrando em funcionamento no dia seguinte), data que marcou os 50 anos do Golpe Militar no Brasil.

O CRDH/BH surgiu com os objetivos explicitados de acolher e de atender a população em geral cujos direitos estivessem sendo violados. A proposta era a de oferecer atendimento jurídico e psicossocial, encaminhamento de denúncias, mediação de conflitos e encaminhamento para emissão de documentos civis básicos. O espaço

14 O decreto dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse. Disponível em: <<http://bit.ly/29mAO3y>>. Acesso em: 10 maio 2015.

15 A portaria regula os convênios, os contratos de repasse e os termos de cooperação. Disponível em: <<http://bit.ly/29fpUP5>>. Acesso em: 10 maio 2015.

16 O decreto dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária. Disponível em: <<http://bit.ly/29oUyW1>>. Acesso em: 10 maio 2015.

17 Acesso através do Portal dos Convênios do Governo Federal - SICONV. Disponível em: <<http://bit.ly/1m8K5cM>>. Acesso em: 10 maio 2015.

também se propôs, desde o início, a promover a cultura dos direitos humanos em Belo Horizonte por meio de campanhas e de atividades formativas. Ainda que estivesse aberto à população em geral, o Centro de Referência em Direitos Humanos Pauline Reichstul instituiu como públicos prioritários os profissionais do sexo, a população em situação de rua, os travestis e as pessoas sem moradia. O valor global do convênio foi de quinhentos e vinte e um mil, seiscentos e cinquenta reais e vinte e sete centavos.

3.1 O Centro por elas e eles

O principal material para a análise do Centro de Referência em Direitos Humanos Pauline Reichstul foram as entrevistas realizadas com os parceiros (presidenta do Fórum Mineiro de Direitos Humanos, presidenta do Cellos-MG¹⁸, e representante do Movimento Nacional dos Direitos Humanos); gestores (coordenadora geral do CRDH-BH e três agentes de cidadania); e três beneficiários em situação de rua¹⁹. Sobretudo por meio das entrevistas, mas também da análise de documentação e da programação empreendida no espaço, foi possível confrontar os objetivos declarados do CRDH-BH com a realidade de sua implantação e gestão. Para fins de entendimento, sistematizamos e resumimos aqui o resultado da análise nos itens “gestão”, “atendimento ao público” e “promoção da cultura dos direitos humanos”.

3.1.1 Gestão

O CRDH formou um Conselho Gestor com representantes do Poder Público Municipal e Estadual ligados à área de Direitos de Humanos;

18 O Cellos-MG é uma entidade da sociedade civil que luta pelos direitos e promoção da cidadania da comunidade de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais. Disponível em: <<http://bit.ly/299MClv>>. Acesso em: 10 maio 2015.

19 Por uma questão ética, as entrevistadas e os entrevistados para esse trabalho tiveram suas identidades preservadas. Optou-se aqui por utilizar o cargo nas respectivas instituições ou o papel desempenhado em relação ao CRDH-BH.

.....
do Movimento Nacional de Direitos Humanos; de entidades dos grupos atendidos, como o Cellos-MG, a Pastoral da Mulher e as Brigadas Populares; além do Ministério Público e da Defensoria Pública. Ainda assim, parceiros apontaram que faltou ao CRDH-BH estabelecer mais parcerias, sobretudo com as profissionais do sexo, que não estavam representadas no Conselho Gestor em função de uma dificuldade de diálogo do IPR.

De março a novembro de 2014, o Centro de Referência em Direitos Humanos/Pauline Reichstul realizou mais de 1.800 atendimentos, alguns dos quais não puderam ser contabilizados no cumprimento de suas metas, pois a única forma de comprovação de atendimento aceita pela SDH é por meio do CPF ativo e grande parte das pessoas atendidas não possuía o documento. Constatou-se que o acompanhamento da SDH era exclusivamente técnico e que o excesso de burocracia que rege os convênios, em regra, faz a disputa entre as instituições desigual desde o edital, uma vez que a gestão exige uma grande qualificação da equipe. Essa desigualdade aparece clara nas palavras da coordenadora geral do CRDH-BH (2015):

Essa relação de parceria deveria ser estabelecida em outro modelo, porque só uma entidade superestruturada que dá conta. Só entidade-empresa mesmo, como tem muitas por aí, que administram milhões e milhões, com seus diretores que ficam por conta, ganhando muito dinheiro, e que acabam não tendo nenhum papel social. Ela vai lá, estabelece metas e cumpre, e acaba sendo um negócio como qualquer outro. Esse tipo de gestão, de relação que o Estado propõe, acaba criando este tipo de entidade. Entidade-empresa, ONG de fachada. Assim, dá conta. (Coordenadora geral, 2015).²⁰

20 Coordenadora do CRDH-BH. CRDH: Depoimento. [maio, 2015]. Entrevistador: Elias Gibran de Valadares Cunha. Entrevista concedida ao trabalho Por uma política de continuidade: análise da implementação do Centro de Referência em Direitos Humanos Pauline Reichstul.

A coordenadora geral do CRDH-BH (2015) ainda ressaltava a perversidade que existe na própria política de execução da política e que denota uma “deficiência do Estado”:

O correto é que o Estado fosse o executor. Ele é o dono, mas o Poder Público não consegue fazer a obrigação dele, prestar atendimento para as pessoas que estão na rua, encaminhar as transexuais para fazer retificação de nome. Tá comprovado que o Estado não dá conta, por isso ele usa desse artifício de passar o recurso público para uma entidade privada. E ela acaba cumprindo um papel de executar uma política pública que é fundamental. Existem lugares em que ela se constitui como uma política pública direta, entretanto, não com essa concepção de Centro de Referência em Direitos Humanos, que significa atender qualquer pessoa que está tendo os seus direitos violados. Acho que o Estado não consegue por conta dessa complexidade. Do Centro de Referência da Juventude, por exemplo, ele dá conta. Do da Mulher também. No caso dos Direitos Humanos, ele ainda não tem essa *expertise*. E não tem esse quadro técnico, essa qualificação, mas o ideal era que o Estado cumprisse esse papel e as ONGs cumprissem um outro papel. Como ele não dá conta, esse desenho da atualidade atende, mas com falhas. (Coordenadora geral, 2015).

3.1.2 Atendimento ao Público

A localização do Centro de Referência em Direitos Humanos Pauline Reichstul – região considerada por ser muito frequentada por travestis que trabalham como profissionais do sexo²¹ e de pessoas em situação de

21 De acordo com pesquisa realizada pelo Núcleo de Direitos Humanos e Cidadania LGBT (NUH) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), elas saem de casa entre os 9 e os 17 anos, o que faz com que a prostituição seja uma das poucas possibilidades de sustento. A mesma pesquisa aponta que 98% das travestis entrevistadas já sofreram violência física – com uso de armas ou agressão corporal. Disponível em: <<http://bit.ly/29fYIxO>>. Acesso em: 20 maio 2015.

rua²² – foi apontada como um dos grandes acertos do projeto, permitindo que esse público constituísse 90% de sua demanda.

A contratação de duas mulheres e um homem transgênero para a equipe, somada à parceria com o Cellos-MG e com a Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais, contribuiu para que o CRDH/BH se tornasse referência também no acolhimento psicossocial e jurídico de travestis e de pessoas transgêneros, sobretudo na condução de processos de retificação de nome. No momento do fechamento, o CRDH-BH tinha finalizado quatro processos de retificação de nomes e seguia com mais de vinte em andamento²³. O Centro também promoveu e apoiou uma série de debates, encontros e seminários sobre direitos e transexualidade. O CRDH-BH preencheu uma lacuna no que tange ao atendimento das travestis e pessoas transgêneros, que vinham encontrando situações humilhantes e vexatórias nos ambientes formais de apoio. Nesse sentido, a instituição possibilitou efetivamente o acesso desse grupo às políticas públicas, dado que pode ser confirmado pelo depoimento da presidenta do Cellos-MG (parceiro na implementação do Centro) e travesti (2015):

Temos um grave problema para atender as travestis e os transexuais, porque essa população tem muita dificuldade de procurar ajuda ou de frequentar ambientes formais onde necessita identificação. Como o Centro de Referência em Direitos Humanos Pauline Reischtul tem uma localização estratégica ali na Pedro II, facilita bastante o acesso para a população trans, possibilitando o atendimento. Belo Horizonte possui outros pontos de atendimentos, várias entidades prestam serviços similares, mas a localização do CRDH é providencial para atender as travestis

22 Publicado no dia 30 de abril de 2014, o 3o Censo de População em Situação de Rua e Migrantes, realizado pela Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, revelou que essa população cresceu 57% na capital em relação aos dados do último censo, realizado em 2005, totalizando 1.827 pessoas vivendo em calçadas, praças, baixos de viadutos, terrenos baldios ou pernoitando em instituições (albergues, abrigos, repúblicas e instituições de apoio). Dessas, 80% declaram-se negras ou pardas e 44,5% diz ter sofrido violência por parte de agentes públicos.

23 O IPR formou uma equipe de voluntários que continua trabalhando nesses processos e recebendo diversos novos pedidos de retificação de nome.

que trabalham com sexo na Av. Pedro II. [Os pontos positivos são] a localização e o fato de ter colaboradores transgêneros integrados à sua equipe de apoio. Isso confere ao CRDH/BH um ambiente favorável para a aproximação das travestis, promovendo o acesso às políticas públicas. Nada melhor do que elas serem atendidas por quem de fato entende o que estão sentindo. (Presidenta do Cellos-MG, 2015).²⁴

Quando estava em pleno funcionamento, de segunda-feira à sexta-feira, o CRDH/BH recebia, diariamente, cerca de 15 pessoas em situação de rua que usavam o espaço para cozinhar, tomar banho e lavar suas roupas. Essa população também tinha acesso aos atendimentos psicossociais e representação jurídica em processos nos quais figuram como réus, além de auxílio para a retirada de documentos. O CRDH-BH também configurava importante espaço de convivência. Foram realizados almoços comunitários, debates e, semanalmente, exibição de filmes.

No que tange ao público de pessoas sem-teto, a atuação do CRDH/BH mostrou-se mais tímida se comparada aos demais públicos escolhidos, com a participação em algumas campanhas pela moradia e participação na intermediação do conflito na região da Izidora²⁵. Já a atuação com as profissionais do sexo ficou restrita ao grupo das travestis.

A despeito das dificuldades com a execução do projeto, todos os entrevistados apontaram que o Centro de Referência em Direitos Humanos Pauline Reichstul configurou um importante espaço para a defesa dos direitos das populações vulneráveis em Belo Horizonte. O local conseguiu estabelecer, por meio de um atendimento qualificado,

²⁴ Presidenta do Cellos-MG. Cellos: Depoimento. [maio. 2015]. Entrevistador: Elias Gibran de Valadares Cunha. Entrevista concedida ao trabalho Por uma política de continuidade: análise da implementação do Centro de Referência em Direitos Humanos Pauline Reichstul.

²⁵ Oito mil famílias dividem-se em três ocupações na região da Izidora, vetor norte de Belo Horizonte. O local, pleiteado pelo poder público e agentes privados, é palco de um dos maiores conflitos fundiários urbanos do Brasil.

.....
sensível e comprometido, uma relação de proximidade e confiança em uma lógica de participação efetiva e resgate da cidadania. De acordo com a presidenta do Fórum Mineiro de Direitos Humanos (2015):

Não se trata de um trabalho simples ou fácil. São pessoas já descrentes do poder público e da sociedade, desconfiadas e resistentes a uma aproximação, pois sentem que estão esperando algo dela, seja a aceitação de uma crença, de um tratamento, de uma intervenção em suas vidas. O CRDH tem uma metodologia que é de escutar, reunir, criar um ambiente de trabalho conjunto, onde cada um tem seu lugar e seu papel, e pode somar, se quiser e puder. Considero que o CRDH conseguiu fazer muito em pouco tempo e com poucos recursos, e propiciou um engajamento das pessoas atendidas para refletirem e buscarem seus direitos. Este é um passo relevante que tem grande potencial de empoderamento, mobilização e organização para participarem de espaços públicos onde seus direitos são debatidos e suas questões são decididas, como as conferências, conselhos de direitos etc. (Presidenta do Fórum Mineiro de Direitos Humanos, 2015).²⁶

A principal questão negativa em relação ao atendimento foi a descontinuidade do trabalho. Os parceiros apontaram que o fechamento acarretaria o enfraquecimento da rede de apoio e o abandono das populações que tinham o espaço como referência de acolhimento. De fato, essas consequências nefastas se confirmaram com o encerramento das atividades em outubro de 2015, na medida em que nenhuma outra política foi colocada à disposição desse público outrora beneficiado. O depoimento do representante do Movimento Nacional dos Direitos Humanos (2015) reitera essa conclusão:

Os convênios se interrompem, mas as pessoas têm problemas e seus direitos são violados o tempo todo. Travestis apanham na rua todo dia e quem bate não quer saber se tem convênio. Essas políti-

26 Presidenta do Fórum Mineiro de Direitos Humanos. Fórum Mineiro de Direitos Humanos: Depoimento. [maio. 2015]. Entrevistador: Elias Gibran de Valadares Cunha. Entrevista concedida ao trabalho Por uma política de continuidade: análise da implementação do Centro de Referência em Direitos Humanos Pauline Reichstul.

cas descontinuadas são muito, muito desfavoráveis.
(Representante do Movimento Nacional de Direitos
Humanos, 2015).²⁷

Pessoas em situação de rua entrevistadas relataram preocupação e sofrimento com a situação. Destacamos aqui a fala de um beneficiário em situação de rua (2015):

Olha, se fechar mesmo, igual eles estão falando, vai ficar mais difícil pra nós, viu? Mas eu acredito que vai continuar porque tem muito dinheiro pra esse negócio de direitos humanos, né? É sempre assim, o que é bom, dura pouco mesmo! (Beneficiário em situação de rua, 2015).²⁸

A fala da então coordenadora geral do CRDH-BH (2015) exprime preocupação em relação ao retorno da situação de abandono da população que ficará sem os serviços e, também, como essas pessoas percebem tal abandono:

Como acaba agora? Elas vão pra onde? Quem vai assisti-las? Quem vai acompanhá-los? A justiça não chega para essas pessoas. Quem vai defendê-las? Não tem. A defensoria não consegue atender a demanda. Não dá para acabar. Existe um grupo grande de pessoas que precisa ser atendido. Outro dia, um morador de rua falou comigo assim: “para vocês é fácil fechar o Centro, né? Vocês vão arrumar outro emprego, depois vão voltar para casa de vocês... E nós?” (Coordenadora geral, 2015).

27 Representante do Movimento Nacional de Direitos Humanos. Movimento Nacional de Direitos Humanos: Depoimento. [junho. 2015]. Entrevistador: Elias Gibran de Valadares Cunha. Entrevista concedida ao trabalho Por uma política de continuidade: análise da implementação do Centro de Referência em Direitos Humanos Pauline Reichstul.

28 Beneficiário em situação de rua. Usuário do CRDH: Depoimento. [maio. 2015]. Entrevistador: Elias Gibran de Valadares Cunha. Entrevista concedida ao trabalho Por uma política de continuidade: análise da implementação do Centro de Referência em Direitos Humanos Pauline Reichstul.

3.1.3 Promoção da Cultura dos Direitos Humanos

Apesar de promover uma ocupação constante do espaço, com atividades para a população em situação de rua, as travestis e as pessoas trans, e de compor instâncias de atuação em direitos humanos na cidade, como o Fórum Mineiro de Direitos Humanos, o CRDH-BH não realizou atividades que dialogassem com um público maior. O Centro apoiou algumas campanhas da SDH, como uma contra o abuso infantil, mas essas eram atividades pontuais.

A falta de diálogos estabelecidos com públicos mais amplos parece ser o motivo para a pouca adesão à campanha #FicaCentro, realizada quando o fechamento já estava iminente. O Instituto Pauline Reichstul publicou, no dia 18 de novembro de 2014, em sua página no Facebook, uma carta assinada por 41 instituições, dois deputados estaduais e dois vereadores. Ainda que a carta tenha sido amplamente divulgada, a campanha como um todo *viralizou* pouco e sustentou-se em pequenas ações isoladas, como uma intervenção com grupos de carnaval da cidade.

Ainda no que tange à promoção da cultura dos direitos humanos em Belo Horizonte, o representante do Movimento Nacional dos Direitos Humanos (2015) ressalta que o CRDH/BH “contribuiu para que os públicos atendidos ganhassem mais visibilidade na cidade, bem como para a construção de uma rede em torno desse público”.

4 CONCLUSÃO

A análise de todos os documentos e das entrevistas realizadas evidencia que, embora as ações de visibilidade da cultura dos direitos humanos tenham sido embrionárias e que não se tenha estabelecido uma relação efetiva com as profissionais do sexo e uma relação mais

sistemizada com as pessoas sem-teto, o Centro de Referência em Direitos Humanos Pauline Reichstul tornou-se um importante instrumento na luta por dignidade e espaço de acolhimento da população em situação de rua e das travestis. Por meio das conversas, visitas e leituras, pode-se constatar que existia uma grande identificação desses beneficiários com a proposta e o local. Esse aspecto, somado aos números dos atendimentos, mostra como a implementação da política pública via convênio com o Terceiro Setor, no caso analisado, foi relevante, ainda que nela resida uma questionável transferência de obrigações do Estado.

Existe um aspecto perverso nessa transferência de responsabilidade por parte do governo: na medida em que essas políticas não estão incluídas na agenda do Estado, e são somente políticas de governo, o acesso universal aos direitos fundamentais de todos os cidadãos brasileiros deixa de ser garantido. Mas, ainda assim, a ruptura do convênio configura-se como tragédia, na medida em que essas camadas tão vulneráveis da população tornaram-se ainda mais fragilizadas sem o espaço, que representava um mínimo de segurança social.

No caso em análise, o que se constatou foi que o encerramento de projetos e de programas acompanhado do abandono dos beneficiários, especialmente das travestis, frustrou o processo de empoderamento e de inclusão desencadeado, bem como rompeu – de forma imatura – os laços necessários para que essas pessoas se fizessem suficientemente fortes a ponto de garantir efetivas conquistas. Ou seja, a descontinuidade da política pública analisada significa, para muitos dos beneficiários, a interrupção de um processo de reconstrução de uma identidade e o retorno à exclusão. Já para a população em situação de rua, é a perda de um espaço onde existia a possibilidade de tomar banho, de cozinhar, de lavar roupa, de ter um apoio psicossocial e jurídico.

.....
A análise e os apontamentos desse trabalho, no entanto, foram feitos quando ainda existia a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH). Vale ressaltar que o maior retrocesso veio na descontinuidade do próprio ministério.

Como uma última nota, vale salientar que mesmo nos governos 2003-2011 e 2011-2016 muitas violações graves aos direitos humanos permaneceram sendo realizadas de forma sistemática. A título de exemplo, podem ser citados: o genocídio da população indígena²⁹, o retrocesso nas políticas quilombolas³⁰, a destruição de comunidades ribeirinhas, o assassinato em massa de pessoas em situação de rua em função da Copa do Mundo³¹, entre outras violações. Isto, por si, evidencia o problema de defasagem de efetivação dos direitos humanos no Brasil, pois apesar dessas violações, os anos dessas gestões ainda configuraram uma guinada progressista na política de direitos humanos frente a governos anteriores.

O fato é que este quadro pode ainda piorar. O governo interino estabeleceu a extinção do ministério, a interrupção das políticas públicas para os direitos humanos e a escolha de um ministro entusiasta do aparato repressor. Em suma, a tendência é que as violações aos direitos humanos sejam potencializadas enquanto a rede de proteção se deteriora. Inclusive, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, diversas outras entidades e movimentos sociais já criticaram duramente

29 Dentre as diversas matérias/denúncias da jornalista Eliane Brum, vale citar “Como rasgar a Constituição e massacrar índios, segundo o governo Dilma Rousseff”. Disponível em: <http://bit.ly/1A0Fi3Q>. Acesso em: 07 dez. 2015.

30 Manifesto assinado por entidades ambientalistas com críticas à política ambiental. Disponível em: <http://bit.ly/29mBrKi>. Acesso em: 07 dez. 2015.

31 Dossiê Megaeventos e Violações dos Direitos Humanos no Brasil produzido pela Articulação Nacional dos Comitês Populares da Copa (ANCOP). Disponível em: <http://bit.ly/29nvMVJ>. Acesso em: 07 dez. 2015.

as primeiras decisões do governo interino, apontando os retrocessos e os impactos negativos na proteção e na promoção dos direitos humanos³².

Ora, em face da vulnerabilidade e da marginalização de camadas significativas da população e, também, diante das violações sistemáticas de direitos fundamentais, urge que se estabeleçam as políticas públicas de direitos humanos como políticas de Estado. Somente assim essas políticas se constituirão como o próprio elemento de promoção da cidadania em conformidade com a Constituição Federal, com o arcabouço jurídico brasileiro e com os tratados internacionais dos quais o país é signatário.

REFERÊNCIAS

- BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.
- BRASIL. Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007. Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 jul. 2007.
- BRASIL. Lei nº 12.708, de 17 de agosto de 2012. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2013 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 ago. 2012.
- BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 22 jun. 1993.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **SICONV - Sistema de Convênios**. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/servicos/servicos-do-mp/siconv-sistema-de-convenios>. Acesso em: 12 jul. 2016.
- COELHO, Simone. **Terceiro Setor**. São Paulo: Senac, 2000.

32 A Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais ABGLT (ABGLT) e a Conectas denunciaram os retrocessos em assembleia do Conselho de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU). Disponível em: <<http://bit.ly/29bZUMi>>. Acesso em: 3 jul 2016.

.....
FERNANDES, Rubem César. O que é terceiro setor. In: IOSCHPE, Evelyn Berg (Org.). **3 setor: desenvolvimento social sustentado**. 2 ed. São Paulo/Rio de Janeiro: Gife/Paz e Terra, 2000.

FERAJOLI, Luigi. Diritti fondamentali – Um dibattito teórico, a cura di Ermanno Vitale. In: PIOVESAN, Flávia. **Temas de Direitos Humanos**. São Paulo: Saraiva, 2014.

FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho de. Terceiro setor, economia social, economia solidária e economia popular: traçando fronteiras conceituais. **Bahia Análise & Dados**, Salvador, v. 12, n. 1, 2000.

LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt**. São Paulo: Companhia das Letras, 1991.

MONTANO, Carlos. **Terceiro setor e a questão social**; crítica ao padrão emergente de intervenção social. São Paulo: Cortez, 2002.

PIOVESAN, Flávia. **Temas de Direitos Humanos**. São Paulo: Saraiva, 2014.

SILVA, Cidinha da. Ministério das Mulheres, da igualdade racial e dos direitos humanos, o que vai e o que fica! **Revista Fórum Semanal**, out. 2015. Disponível em: < <http://www.revistaforum.com.br/semanal/ministerio-das-mulheres-da-igualdade-racial-e-dos-direitos-humanos-o-que-vai-e-o-que-fica/>>. Acesso em 12 jul. 2016.

PERFIL DOS ALUNOS DA EDUCAÇÃO TECNOLÓGICA: os discentes da FaPP/CBH/UEMG

Bruno Otávio Arantes*

Renato Francisco dos Reis**

Thiago de Assis Silva***

Hélio Navarro Queiroz Filho⁺

Geraldo Eugênio da Costa[&]

Rafael Cesar Lima Moreira[#]

* Graduado em Psicologia pela Universidade Federal de São João Del Rei (UFSJ). Mestre e Doutor em Psicologia do Trabalho pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professor na Faculdade de Políticas Públicas “Tancredo Neves”, campus Belo Horizonte, Universidade do Estado de Minas Gerais (FaPP/CBH/UEMG). E-mail: boarantes@yahoo.com.br

** Graduado em Estatística pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Especialista em Docência no Ensino Superior (Newton Paiva) Mestrado profissionalizante em Administração (Fundação Cultural Dr. Pedro Leopoldo). Professor na Faculdade de Políticas Públicas “Tancredo Neves”, campus Belo Horizonte, Universidade do Estado de Minas Gerais (FaPP/CBH/UEMG). E-mail: reisestatistica@gmail.com

*** Graduado em Processos Gerenciais pela Faculdade de Políticas Públicas “Tancredo Neves”, campus Belo Horizonte, Universidade do Estado de Minas Gerais (FaPP/CBH/UEMG). E-mail: yakovdeassis@gmail.com

⁺ Graduando em Psicologia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Trainee - RH Consultoria Junior (UFMG). Professor de Inglês (TFLA IDIOMAS). Graduado em Gestão de Recursos Humanos pela Faculdade de Políticas Públicas “Tancredo Neves”, campus Belo Horizonte, Universidade do Estado de Minas Gerais (FaPP/CBH/UEMG). E-mail: helionqf@gmail.com

[&] Tecnólogo em Gestão de *Recursos Humanos pela* Faculdade de Políticas Públicas “Tancredo Neves”, campus Belo Horizonte, Universidade do Estado de Minas Gerais (FaPP/CBH/UEMG). Graduando em Gestão Pública pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Servidor efetivo da Prefeitura de Belo Horizonte. E-mail: geragenio@gmail.com

[#] Graduando em Gestão de Processos Gerenciais pela Faculdade de Políticas Públicas “Tancredo Neves”, campus Belo Horizonte, Universidade do Estado de Minas Gerais (FaPP/CBH/UEMG). Bolsista de pesquisa (PAPq/UEMG). E-mail: rafaelcesar@gmail.com

1 A PESQUISA SOBRE O PERFIL DOS DISCENTES

Criada no ano de 2006, a Faculdade de Políticas Públicas “Tancredo Neves”, campus Belo Horizonte, da Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG -FaPP/CBH/UEMG), completa dez anos de existência. Em seu primeiro ano, a unidade contava com apenas um curso: Superior de Tecnologia em Gestão de Finanças Públicas¹ e Auditoria Governamental, criado sob a demanda do estado de Minas Gerais, que necessitava de qualificação para sua equipe de auditores. Dois anos mais tarde, foram criados os cursos de Tecnologia em Gestão de Recursos Humanos e de Tecnologia em Processos Gerenciais. Atualmente, a unidade também oferta o curso de Administração Pública, modalidade a distância.

Desde sua criação, uma das principais preocupações da Unidade tem sido a qualidade das atividades de ensino, pesquisa e extensão ofertadas à comunidade mineira. No horizonte de formação de seus alunos, com base na indissociabilidade desta tríade, busca-se sempre sua reflexão crítica sobre a realidade, de forma a beneficiar a inserção/ atuação dos discentes no mercado de trabalho.

Desde o ano de 2006, a Unidade realiza pesquisa que tem por objetivo identificar o perfil dos alunos ingressantes nos cursos tecnológicos. Este perfil é uma das ferramentas utilizadas para balizar as decisões referentes às políticas institucionais e aquelas referentes às práticas pedagógicas cotidianas. No entanto, a Unidade, até o ano de 2015, não havia sistematizado instrumentos metodológicos que pudessem verificar a inserção no mercado de trabalho dos egressos dos respectivos cursos.

¹ Atualmente, o curso é denominado Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública.

Para suprir esta lacuna, a partir do ano de 2015, a pesquisa passou a abranger a investigação sobre o perfil dos egressos. Nessa investigação, questiona-se como tem se dado sua inserção no mercado de trabalho, a avaliação dos cursos e os impactos destes em sua formação para além do aprendizado das técnicas e procedimentos, como também em relação à formação crítica.

A principal pergunta a ser respondida é se estes objetivos têm sido alcançados. O levantamento dos dados com os egressos permite reavaliar as ações de pesquisa, ensino e extensão da Unidade, bem como os projetos políticos pedagógicos dos cursos. Esta atividade parece ainda mais oportuna, considerando a criação dos Núcleos Docentes Estruturantes (NDEs), que visam ao acompanhamento das graduações, para sua consolidação e contínua atualização de projetos pedagógicos.

Neste capítulo serão apresentados os principais resultados obtidos até o momento sobre o perfil de nossos ingressantes e também dos egressos (situação socioeconômica, hábitos de estudo, a inserção no mercado de trabalho, dentre outros), lembrando ao leitor que se trata de resultados parciais, pois a pesquisa tem caráter institucional e perene.

2 PERFIL DOS DISCENTES INGRESSANTES NO ENSINO SUPERIOR

Os pesquisadores interessados (por ex., PATRÃO; FERES, 2007; ADRIOLA, 2014; CORRÊA et al., 2011) pelo perfil dos ingressantes e egressos têm apontado um elemento em comum: a importância de averiguar quem são os alunos e sua posterior inserção no mercado de trabalho para o planejamento das atividades acadêmicas. Este planejamento busca a qualidade na formação discente e a adequação de seus projetos pedagógicos às exigências do mercado de trabalho, sempre em mutação.

Traçar o perfil dos estudantes e programar ações voltadas aos discentes é um dos diversos desafios que a Universidade enfrenta no cumprimento de suas funções sociais e educacionais. Patrão e Feres (2007) mencionam a relevância de se compreender a questão para a construção dos projetos pedagógicos dos cursos e sua importância para a identificação das estratégias necessárias para que as instituições públicas de ensino possam acompanhar o desenvolvimento da sociedade contemporânea. Estes autores ressaltam o estudo com egressos:

Os egressos das instituições de ensino se revelam como atores potencializadores de articulação com a sociedade, fonte de informações que possibilita tratar a forma como a sociedade em geral, percebe e avalia estas instituições, tanto do ponto de vista do processo educacional, como também do nível de interação que se concretiza. (PATRÃO; FERES, 2007, p.10).

Neste sentido, as razões que levam ao acesso, insucesso, abandono e conclusão da graduação por um aluno estão relacionadas com o processo de democratização do ensino superior e são complexas. E, em sua maioria, envolvem questões institucionais, socioculturais e econômicas. Almeida et al. (2012), ao discutir essa democratização, investigam o motivo que mobiliza os estudantes a procurarem o ensino superior, escolherem os cursos, tanto de baixo quanto de alto prestígio social, as causas das desistências e dos níveis acadêmicos atingidos por eles.

Baseados nessa pesquisa foi observado que os fatores vinculados ao estudante (origem familiar, situação socioeconômica e histórico de graduação na família) e a instituição de ensino (a metodologia de ensino e estudo adotada, recursos e serviços) interferem tanto na escolha do curso quanto no aproveitamento e conclusão da graduação.

Quando se trata do ensino superior no Brasil, não se pode perder de vista, como apontam Mayorga et al., (2010), que a universidade foi constituída para atender aos interesses das classes dominantes do país. A situação só começa a se modificar a partir da década de 1960, sob a insígnia da necessidade de mão de obra qualificada. A partir de então, algumas concessões permitiram o maior acesso da classe média ao ensino superior e a educação passa a ser associada ao desenvolvimento econômico da nação. (CRUZ et al., 2010). Apesar da aparente democratização, a presença de determinados grupos (mulheres, segmentos sociais desfavorecidos) ainda é bastante incipiente. Os dados apresentados pelos autores demonstram que esses grupos possuem limitado acesso à universidade, especificamente no caso da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

Dentre estes grupos, a presença feminina vem aumentando ao longo dos anos, mas este aumento não significa igualdade de oportunidades de trabalho entre homens e mulheres. Guedes (2008) observa que o contingente feminino nas universidades cresceu e demonstra um avanço em relação à desigualdade existente, onde antes havia mais homens do que mulheres. O percentual feminino passou de 25,6% em 1970 para 52,8% no ano de 2000. Seu estudo foi baseado em dados do Censo 2000 realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Assim, houve um avanço significativo em relação às oportunidades de inserção das mulheres nas universidades brasileiras. Um bom exemplo é o estudo de Gurgel et al. (2012), no qual os autores observaram o predomínio de pessoas do sexo feminino num Centro de Ciências da Saúde da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

Entretanto, Guedes (2008) afirma que esse mesmo contingente não é valorizado no mercado de trabalho:

O intenso avanço do ponto de vista quantitativo, contudo, mascara alguns aspectos de exclusão e segmentação do processo de entrada das mulheres nas universidades. Igualdade numérica não significa equidade de gênero, uma vez que a tendência de maior peso feminino nas carreiras de menor prestígio e mais mal remuneradas se acentua ao longo do período. (GUEDES, 2008, p. 125).

As mesmas evidências foram encontradas por Santos e Leite (2006) nas pesquisas sobre a influência dos cursos de graduação em seus alunos. Os autores verificaram que a maioria dos alunos do curso de enfermagem de uma universidade particular da cidade de São Paulo é do sexo feminino (92%). O mesmo ocorre nos cursos de Terapia Ocupacional, Fonoaudiologia e Nutrição da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), onde esse índice ultrapassa os 90% (CRUZ et al., 2010). Esses dados apenas confirmam a afirmação de Gurgel et al. (2012) de que, historicamente, a participação feminina é maior na área da saúde. Em outros cursos, a participação é menor, como nos de Direito (46,3%), na Medicina (40%) e nas Engenharias (16%).

Gurgel et al. (2012) levantaram ainda que a escolha do curso está diretamente relacionada com a situação socioeconômica (cursos de maior prestígio social são escolhidos pelas classes com melhor condição financeira). Esses autores destacam que, apesar de alguns programas governamentais de inclusão, tais como o programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), o programa Universidade para todos (ProUni) e a Universidade Aberta do Brasil (UAB), os estudantes das IES federais da área da saúde ainda são majoritariamente de classes sociais economicamente favorecidas.

Ainda assim, esses programas de democratização do ingresso às universidades vêm mudando esse histórico e permitindo que pessoas de classes desfavorecidas também tenham acesso. Um aspecto importante

para a permanência desses estudantes na universidade são os programas de apoio estudantil. O estudo de Vargas (2011) traz algumas conclusões importantes sobre este aspecto. A autora, ao analisar a relação entre a formação em nível superior, a assistência estudantil e a inserção no mercado de trabalho, buscou identificar possíveis influências intrínsecas a esses aspectos, que contribuem para a permanência desses estudantes. Assim, comparou os alunos que utilizaram algum benefício estudantil (alimentação, saúde, moradia, social e socioeducacional) com aqueles que não acessaram esses benefícios, utilizando-se de dados e informações da Fundação Mendes Pimentel (FUMP) e entrevistas semiestruturadas.

Vargas (2011) verificou que, para os alunos carentes, os programas de assistência estudantil foram importantes para assegurar sua permanência na graduação e analisou, ainda, o impacto da assistência estudantil na situação socioeconômica dos egressos. No entanto, esses últimos resultados não foram conclusivos e, apesar da importância da FUMP para a permanência, não houve repercussões na situação socioeconômica dos sujeitos da pesquisa.

Outras políticas de inclusão têm merecido a atenção dos autores da área. Por exemplo, Guimarães (2003) procurou explicar em seu artigo a disparidade das relações da sociedade civil em face das políticas adotadas pelo governo e os políticos. O autor analisou as ações afirmativas atreladas à população negra e a educação de nível superior no Brasil, e observou que a pobreza negra passou a refletir na desigualdade de tratamento e em questões raciais. Além disso, ela se reflete nas inserções do contingente populacional negro das universidades brasileiras.

O autor realizou levantamento em seis universidades federais no ano de 2001, em quatro delas a maioria dos alunos de declararam brancos (UFRJ, 76,8%; UFPR 86,5%; UnB, 63,7% e USP, 78,2%). Os

maiores índices de autodeclarados negros foram encontrados na UFBA (42,6%) e na UFMA (42,8%). O autor finaliza seu artigo analisando que as políticas afirmativas deveriam aliar o critério da cor à carência econômica e à instituição de bolsas de estudos. Essas reivindicações foram parcialmente atendidas com os programas supracitados.

Entretanto, em 2011, a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES) publicou um mapeamento da vida social, econômica e cultural dos estudantes de graduação presencial das universidades federais. Os resultados deste estudo indicaram que ainda predominavam os alunos autodeclarados brancos, com 53,93% nas IES brasileiras. Porém, o estudo não apresenta a distribuição da raça de acordo com os cursos.

O levantamento sobre a média de idade dos ingressantes tem demonstrado que a população que inicia seus estudos nas universidades é majoritariamente jovem (por ex., CORRÊA et al., 2011). Esses autores, a partir de dados do cadastramento dos alunos ingressantes de enfermagem (preenchido no momento da matrícula), identificaram que 92,3% dos calouros não ultrapassam os 21 anos. Em menor proporção, encontra-se resultados similares no estudo de Gurgel et al. (2012), no qual 78,1% dos alunos possuíam até 21 anos. Com uma amplitude distinta, o estudo da ANDIFES (2011) também apresenta a maioria dos alunos jovens, sendo que 73,71% tinham até 24 anos. Corrêa et al. (2011) chamam a atenção para o crescimento do número de alunos em faixas etárias superiores, sendo de 27,9% dos alunos (também ingressantes do curso de enfermagem) tinham mais de 26 anos. Neste sentido, os autores argumentam que este resultado pode ter sido influenciado pelo fato de o curso ser recente e ainda pouco concorrido, o que teria favorecido a entrada de alunos que já teriam concluído o ensino médio há mais tempo e profissionais que já atuam no mercado de trabalho.

3 PERFIL DOS DISCENTES EGRESSOS DO ENSINO SUPERIOR

Quando se trata do estudo sobre os alunos egressos de uma instituição, o objetivo é a compreensão das interações e efeitos do ensino no processo de inserção no mercado de trabalho e a relação e participação dos alunos com a instituição após a graduação. (ANDRIOLA, 2014). Em seu texto, o autor argumenta que, para as atividades-fim² funcionarem de forma efetiva, é necessário que as atividades-meio³ se desenvolvam com sucesso. Ensino, pesquisa e extensão funcionarão melhor se as dinâmicas (gestão, processos e burocracias) internas forem realizadas de forma eficiente.

Sobre os resultados encontrados pelo autor, com base no estudo com egressos da Universidade Federal do Ceará (UFC), observa ainda que a maioria dos estudantes (74,7%) trabalhou durante a graduação na área em que recebeu a formação universitária. O autor verificou que, após a conclusão do curso, o contingente amostral estava majoritariamente empregado e na área da graduação (81,8%). Por fim, percebeu que o tempo médio para que os profissionais se inserissem no mercado foi de aproximadamente 30 meses após a formatura.

Câmara e Santos (2012) também analisam a graduação, a inserção no mercado de trabalho e o segmento profissional dos estudantes de fisioterapia da UFMG com base na percepção dos egressos. Dentro do grupo estudado, o contingente feminino foi maior do que o masculino, com um percentual de 75% do grupo amostral. Além disso, os ingressantes advindos de escolas privadas, mesmo com as proporções

2 O primeiro grupo pode ser chamado de atividades-fim, pois elas conformam o célebre e conhecido tripé de toda e qualquer IES: o ensino (de graduação e de pós-graduação), a investigação científica (no âmbito da graduação e da pós-graduação) e a extensão. (ANDRIOLA, 2014, p. 205 e 206).

3 (i) da gestão administrativa e de pessoal; (ii) do planejamento estratégico institucional; (iii) da sustentabilidade financeira; (iv) das políticas internas voltadas a combater a evasão discente; (v) da adequação das bibliotecas.

.....
variando nos três estratos⁴, estão em maior quantidade (média de 62,2%). Em relação à avaliação da grade curricular, esta foi considerada boa, visto que, mesmo com uma pequena variação percentual entre os três estratos, o contingente estudado a avaliou majoritariamente como “bom” (70,6%). Ao se comparar a avaliação dos egressos e a do mercado de trabalho, foi possível perceber que os ex-alunos acreditam que o curso carece de mais matérias profissionalizantes que os preparem melhor para o mercado.

Em sua pesquisa, Patrão e Feres (2007) procuram investigar a formação técnica abordando três aspectos: a empregabilidade dos egressos, a continuidade dos estudos após a conclusão do curso e a avaliação técnica recebida por parte dos alunos formados. No aspecto da empregabilidade, foi constatado que a maioria dos egressos (72%), com pequena variação entre as regiões do país, está atuando no mercado de trabalho. Ainda, que 38% deste contingente inserido no mercado também estuda, evidenciando que a educação continuada é relevante para a empregabilidade. No que relaciona aos gêneros a este aspecto, os autores perceberam maior inserção dos homens no mercado de trabalho (74%), contra menor inserção das mulheres (66%).

Sobre os rendimentos dos entrevistados, Patrão e Feres (2007) observaram que em relação à média de mercado, 11% recebem remuneração acima dela e 59% ganham exatamente o valor da média, o que pode justificar o elevado grau de satisfação (27% muito satisfeito e 59% satisfeito). Apesar do alto grau de contentamento, foi observado que o salário das mulheres é inferior ao dos homens. Enquanto 74% destes recebem a média/acima da média do mercado, o mesmo ocorre para apenas 61% das mulheres.

4 Considerando o processo histórico do curso na UFMG, essa população foi dividida em três estratos para facilitar a análise das respostas desses egressos de acordo com o contexto curricular do curso: a criação (03/12/82 até 20/07/90), a reestruturação (21/12/90 até 18/12/97) e o amadurecimento do curso (24/07/98 até 21/01/05). (CÂMARA; SANTOS, p. 6).

Esta breve revisão demonstra que a população universitária brasileira é majoritariamente composta por jovens de até 24 anos, na maioria mulheres e autodeclarados brancos. Assim, a participação de determinados grupos ainda é incipiente, o que alerta para a necessidade da implantação de políticas públicas eficazes, voltadas para igualdade de oportunidades para os diferentes grupos. Além disso, as políticas não podem perder de vista a inserção destes sujeitos no mercado de trabalho, que, por sua vez, reflete a mesma desigualdade de oportunidades.

4 SOBRE O MÉTODO

Foi utilizada, como método de coleta de dados, a aplicação de questionários estruturados, tanto para os alunos ingressantes, como para os egressos. O projeto foi submetido ao Comitê de Ética em Pesquisa da UEMG, em 12 de fevereiro de 2015, sendo aprovado em 29 de abril de 2015.

Os questionários foram aplicados levando-se em consideração as responsabilidades éticas exigidas pelo comitê, como a utilização de Termo de Consentimento Livre e Esclarecido para todos os participantes, tanto para a aplicação dos questionários presenciais (ingressantes) como à distância (egressos).

Como se trata de pesquisa de levantamento do perfil de alunos que estão na universidade e daqueles que concluíram a graduação, foi necessária a utilização de métodos distintos de aplicação dos questionários.

A coleta de dados com os alunos ingressantes foi realizada no início de cada semestre letivo e contou com a participação de alunos bolsistas, responsáveis pela aplicação do questionário e pela explicação de seus objetivos, sendo garantido o caráter confidencial da pesquisa.

O questionário dos ingressantes é composto por 72 questões, sendo 30 questões abertas e 42 fechadas, que foram divididas em cinco grandes fatores, sendo: perfil sociodemográfico, trajetória escolar, condições de estudo, condições socioeconômicas e hábitos de lazer.

O perfil sociodemográfico segue os moldes do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), levantando as seguintes informações: nome, sexo, estado civil, idade, etnia, dentre outros. As questões relativas à trajetória escolar questionam o aluno sobre seu percurso acadêmico, se estudou em escola pública/privada, se já concluiu algum curso superior, se foi aprovado ou pretende prestar outros vestibulares e quais as expectativas em relação à graduação tecnológica. Nas condições de estudo, indaga-se sobre o tempo disponível para estudos, acesso ao computador e as atividades que mais consomem o tempo do discente. As condições socioeconômicas buscam informações sobre renda e atividade remunerada do estudante. Os hábitos de lazer buscam informações sobre quais são suas atividades fora dos horários de trabalho/estudo.

Após a aplicação dos questionários, estes foram inseridos em banco de dados do *Excel*, de onde os dados são tabulados e analisados pela equipe de professores e alunos participantes da pesquisa. No total, foram respondidos 413 questionários.

Em relação aos egressos da Universidade, o levantamento dos dados foi realizado por meio eletrônico, via plataforma do *Google docs*. Para composição do banco de dados, foi solicitado ao setor de informática da Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG) o cadastro de todos os alunos que se formaram entre os anos de 2008 e 2015, na Unidade. Estes dados foram disponibilizados no sistema acadêmico de registro *Web Giz* e continham as seguintes informações dos discentes: nome,

ano de conclusão da graduação tecnológica, o curso e o respectivo *e-mail* dos discentes.

O questionário dos egressos é composto por 40 questões, sendo 4 abertas e 36 fechadas, organizadas em quatro categorias: perfil sociodemográfico (sexo, estado civil, idade, etnia); situação de trabalho durante a graduação (ramo de atuação, jornada de trabalho, remuneração); situação de trabalho após a graduação tecnológica (se trabalha atualmente, se atua na área de formação, se houve progressão na carreira, jornada de trabalho, remuneração, interesse em continuação dos estudos) e satisfação com a graduação (se contribuiu com conhecimentos técnicos, se permitiu reflexão crítica sobre a prática, se favoreceu o estabelecimento de boas relações com colegas no ambiente de trabalho, se favoreceu o pensamento crítico, se contribuiu com a capacidade de comunicação, se permitiu o entendimento de conceitos de ética profissional). Para estas últimas questões, as respostas são estruturadas em uma escala de frequência, sendo: 1 = Discordo Totalmente; 2 = Discordo; 3 = Neutro; 4 = Concordo; 5 = Concordo Totalmente.

Ao todo, foram enviados, via e-mail, 645 formulários para os alunos egressos da FaPP. Destes, 217 não conseguiram ser entregues, pois os endereços eletrônicos não eram válidos. Dos 428 questionários entregues, obteve-se 70 respostas, um índice de 16%. Após a aplicação, o procedimento foi análogo ao questionário de ingressantes: lançamento no *Excel* e análise da equipe de trabalho da pesquisa.

5 O PERFIL DOS INGRESSANTES DA FAPP/CBH/UEMG

Conforme descrito na seção do método, após a aplicação do questionário para os ingressantes, foi realizada a tabulação dos dados, cujos principais resultados serão apresentados nesta sessão. Essas

.....
análises serão realizadas baseadas na revisão sobre os cursos superiores, pois, ainda que existam diferenças entre a graduação e a graduação tecnológica, os elementos referentes ao perfil (ingressantes e egressos) permanecem, tais como gênero, perfil socioeconômico, dentre outros.

Historicamente, pode-se pensar a FaPP e seus cursos em dois momentos. Entre os anos de 2006 e 2008, a Unidade possuía apenas um curso (Tecnologia em Gestão de Finanças Públicas e Auditoria Governamental). A partir de 2009, foram criados mais dois: Curso Superior de Tecnologia em Gestão de Recursos Humanos e Curso Superior de Tecnologia em Processos Gerenciais. Os dados do perfil dos ingressantes entre os anos de 2006 e 2009 foram apresentados em outro trabalho⁵. Desta forma, apresentaremos neste capítulo os dados dos ingressantes entre os anos de 2010 e 2015.

Dentre os ingressantes dos cursos Tecnológicos em Nível Superior da Faculdade de Políticas Públicas “Tancredo Neves” - FaPP/CBH/UEMG, foi observada a predominância do sexo feminino (56,2%) ao longo do intervalo temporal previamente definido. Este resultado difere da pesquisa de Câmara e Santos (2012), na qual os autores verificaram a maior participação feminina (75%) no curso de fisioterapia. Essa divergência pode estar relacionada ao curso, que, historicamente, possui maioria feminina, apesar das modificações dos últimos anos. Quando é analisada a distribuição por sexo de acordo com o curso (Tabela 1), pode-se verificar que o curso de Tecnologia em Gestão de Recursos Humanos possui maior participação feminina que os demais.

5 ARANTES, B. O.; DAIBERT, B. ; RAMALHO JUNIOR, A. ; CASTRO, C. L. F. (2015). Educação Tecnológica e o perfil dos alunos nos cursos tecnológicos. In: CASTRO, Carmem Lúcia Freitas de; GONTIJO, Cynthia Rúbia Braga; DIAS, Darli de Souza. (Orgs.). Políticas Públicas de Educação: a inclusão e a diversidade. Ied.Barbacena: EdUEMG. v. 1, p. 195250.

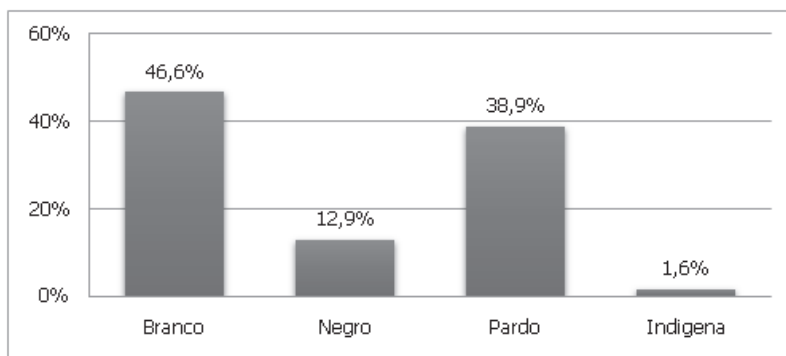
Tabela 1 - Distribuição por sexo de acordo com o curso (ingressantes)

Curso	Sexo	
	Feminino	Masculino
Tecnologia em Gestão Pública	51,4%	48,6%
Tecnologia em Processos Gerenciais	55,1%	44,9%
Tecnologia em Gestão de Recursos Humanos	61,7%	38,3%
Total	56,2%	43,8%

Fonte: Elaborado pelos autores.

Em relação à etnia, dentre os ingressantes, a pesquisa apontou que 46,6% dos alunos egressos se declararam brancos, enquanto 12,9% se declararam negros, 38,9% se declararam pardos e 1,6% como orientais (Cf. Figura 1). Essa composição é similar à encontrada pelo IBGE (2014), na pesquisa Nacional Por Domicílios (PNAD), em que 47,76% se declaram brancos, 8,21% se declaram negros e 43% pardos. Esta similaridade pode estar relacionada às recentes políticas afirmativas (Lei nº 12.711/2012).

Figura 1 - Distribuição de acordo com a etnia declarada (ingressantes)



Fonte: Elaborado pelos autores.

Sobre a idade, a média histórica é de 29,5 anos (DP=10,7) e 37,8% dos discentes possuem até 24 anos, conforme Tabela 2. Estes resultados diferem do encontrado no relatório da Andifes (2011) realizado nas universidades federais, em que 75% dos estudantes possuíam até 24 anos. No caso da FaPP, a distribuição da idade apresenta uma enorme variação e demonstra, como afirmam Corrêa et al. (2011), a necessidade de dinamismo didático por parte do corpo docente para atender a um grupo tão heterogêneo.

Tabela 2 - Distribuição de acordo com a idade (ingressantes)

	N	(%)
Até 24 anos	156	37,8
Entre 25 e 34 anos	160	38,7
Entre 35 e 44 anos	52	12,6
Entre 45 e 54 anos	32	7,7
Acima de 55	13	3,1
Total	413	100

Fonte: Elaborado pelos autores.

Em relação à trajetória escolar dos alunos da FaPP, em sua maioria, tiveram origem em escolas públicas (58,6%). Esses resultados diferem do encontrado por Câmara e Santos (2012), segundo os quais os ingressantes advindos de escolas privadas no curso de fisioterapia da Universidade Federal de Minas Gerais estão em maior quantidade (62,2%).

Quando se analisa o tempo que o aluno dispõe para estudo, existem cinco faixas de tempo: nenhuma, até 5, até 10, até 15 e acima de 15 horas semanais. Esses dados indicam que os alunos da Unidade possuem pouco tempo de dedicação aos estudos, sendo que a maioria (54,7%) afirma ter menos de 5 horas para tal atividade. Deve ser considerado que um percentual dos alunos possui atividade remunerada (73,4%) e, ainda, que os alunos podem não ter contabilizado o tempo durante os finais de semana. De um modo geral, 5 horas por semana é um tempo curto de dedicação. Sobre a disponibilidade de computador na residência, quase a totalidade dos alunos (95,9%) tem acesso.

Outro dado verificado pela pesquisa foi o levantamento do perfil socioeconômico destes ingressantes, em que 73,4% declararam exercer algum tipo de atividade remunerada. Esse resultado é similar ao encontrado por Andriola (2014), em que 74,7% dos estudantes trabalhavam. Sobre a renda pessoal, 68,5% possuem renda inferior a 3 três salários mínimos (SM). Quando analisados os dados dos ingressantes ano a ano, pode-se verificar que o número de alunos que recebem até 3 SM chega a 80% em 2015. Em relação à renda familiar, 24,2% das famílias dos discentes recebem até 3 SM.

Os hábitos de lazer buscam informações sobre as atividades desenvolvidas fora dos horários de trabalho/estudo. A maioria dos discentes declara assistir televisão em seus horários de folga (70,5%) e tem como fonte de informação os telejornais (68,7%). Em relação

às preferências de leitura, em primeiro lugar estão os jornais escritos (39,2%), seguido de livros literários (26,1%).

6 O PERFIL DOS EGRESSOS DA FAPP/CBH/UEMG

Em relação aos egressos, apresentam-se aqui os dados preliminares da pesquisa, a partir da amostra de 70 respondentes. Em relação a esses discentes, 51,6% são do sexo feminino e 51,6% se declaram brancos, com 12,9% negros e 35,5% pardos. A média de idade é de 34 anos (DP=9,82).

Sobre a renda média dos egressos, entre os respondentes, 24,2% afirmavam ganhar mais de 3 SM ainda durante a graduação. Após a conclusão, 37,1% afirmam receber mais de 3 SM. Como outras variáveis podem influenciar neste resultado (progressões por tempo de trabalho, mercado de trabalho - menores ou maiores taxas de desemprego, variação do salário mínimo, etc.), não é possível afirmar que a graduação por si só resultou em aumento dos ganhos entre os alunos respondentes.

Quando analisada a relação entre as variáveis (sexo e remuneração), pode-se perceber a disparidade entre os salários de homens e mulheres, o que confirma a afirmativa de Guedes (2008). A autora salienta que o aumento da participação feminina não significa igualdade de oportunidades entre homens e mulheres; e este último grupo não é valorizado no mercado de trabalho.

Como pode ser observado na Tabela 3, existe uma diferença significativa entre os salários recebidos por homens e mulheres. É necessário considerar que não é possível verificar apenas a influência do gênero, pois se tratam, possivelmente, de atividades e postos de trabalho distintos. Ainda assim, cabe observar que entre aqueles que ganham até 3 SM, 69, 2% são mulheres. Entre aqueles que recebem mais de 3 SM,

78,3% são homens. Apesar de nossa observação, pode-se inferir que as mulheres têm rendimentos menores que os homens.

Tabela 3 - Relação entre as variáveis (sexo e remuneração)

		Sexo	
		Masculino	Feminino
Remuneração após a graduação	Até 3 SM	30,8%	69,2%
	Acima de 3 SM	78,3%	21,7%

Fonte: Elaborado pelos autores.

Sobre a avaliação do curso, apresentam-se os resultados nas Tabelas 4 e 5. Essas tabelas foram organizadas com base nas médias e no desvio padrão para cada variável. Com o objetivo de facilitar a visualização e análise dos dados, reagrupamos as respostas. Desta forma, a escala com variação de 1 a 5 (1 = Discordo Totalmente; 2 = Discordo; 3 = Neutro; 4 = Concordo; 5 = Concordo Totalmente) foi agrupada em três faixas, sendo: primeira, respostas inferiores a 2; segunda, respostas 3 e terceiro com respostas superiores a 3.

Sobre a avaliação dos respondentes em relação à sua atividade laboral, a análise da média sugere que os alunos se consideram bem-sucedidos profissionalmente. Desta forma, 41,9% dos alunos apresentam respostas superiores a 3 (concordo e concordo totalmente), como pode ser observado na Tabela 4. Não se pode deixar de ser observado o elevado número de discordância e neutralidade para a questão, que pode estar relacionada a fatores estruturais do mercado de trabalho (recessão, aumento do índice de desemprego). Além disso, a avaliação do critério é subjetiva, pois se trata de pergunta sobre a satisfação sobre o próprio sucesso profissional.

Tabela 4 - Satisfação com a atuação profissional

Variável	Média	Desvio Padrão	Intervalos (%)		
			X<2	2≤x≤3	x>3
Considero-me um profissional bem sucedido	3,16	1,01	27,4	30,6	41,9

Fonte: Elaborado pelos autores.

Como pode ser verificada na Tabela 5, a análise dos dados resultou em uma avaliação positiva em relação a todas as variáveis, como indicam as médias. Sobre a afirmativa “O curso permitiu a compreensão de conceitos sobre ética profissional e responsabilidade social”, encontra-se $M=4,05$ e $DP=1,03$, com 80,6% de concordância. A questão “Os conteúdos estudados durante a graduação favoreceram o pensamento crítico e criativo” obteve concordância de 74,2% ($M=3,89$; $DP=1,04$). Neste primeiro bloco, a afirmação “A graduação favoreceu a construção do espírito de cooperação e trabalho em equipe”, o índice de concordância foi de 66,1% ($M=3,82$; $DP=0,87$).

No segundo bloco, ainda que bem avaliado, verificam-se índices menores de aprovação em relação às afirmativas “A graduação contribuiu com conhecimentos técnicos sobre a área de atuação” com 67,7% ($M=3,77$; $DP=0,87$), “A graduação permitiu a reflexão crítica sobre a prática” com 71% ($M=3,76$; $DP=0,95$) e “A graduação contribuiu para o desenvolvimento de minha capacidade de comunicação oral e escrita” com 66,1% ($M=3,71$; $DP=1,07$). Nessas três variáveis, chama a atenção os índices mais altos de neutralidade. Ainda, sobre a terceira afirmativa, o índice considerável de reprovação. Esses resultados indicam a necessidade de fortalecer práticas pedagógicas que estimulem a aquisição de recursos relativos à comunicação oral e escrita na unidade.

Tabela 5 - Avaliação do curso tecnológico

Variável	Média	D e s v i o Padrão	Intervalos (%)		
			X<2	2≤X≤3	X>3
A graduação me permitiu compreender os conceitos de ética profissional e responsabilidade social	4,05	1,03	8,1	11,3	80,6
Os conteúdos estudados durante a graduação favoreceram o pensamento crítico e criativo	3,89	1,04	9,7	16,1	74,2
A graduação favoreceu a construção do espírito de cooperação e trabalho em equipe	3,82	0,87	4,8	29,0	66,1
A graduação contribuiu com conhecimentos técnicos sobre a área de atuação	3,77	0,87	9,7	22,6	67,7
A graduação permitiu a reflexão crítica sobre a prática	3,76	0,95	8,1	21,0	71,0
A graduação contribuiu para o desenvolvimento de minha capacidade de comunicação oral e escrita.	3,71	1,07	16,1	17,7	66,1
As atividades oferecidas fora da sala de aula na Unidade contribuíram para minha formação.	3,29	1,03	21,0	35,5	43,5
Infraestrutura do prédio é adequada às atividades acadêmicas.	2,82	1,00	45,2	27,4	27,4

Fonte: Elaborado pelos autores.

Os dois itens com pior avaliação foram: “As atividades oferecidas fora da sala de aula na Unidade contribuíram para minha formação”, com aprovação de 43,55% (M=3,29; DP=1,03) e “Infraestrutura do prédio da FaPP é adequada às atividades acadêmicas”, com apenas 27,45% (M=2,82; DP=1,00). Ainda assim, as médias destas duas variáveis

ultrapassaram o ponto médio da escala. Mas não se pode deixar de considerar que as atividades fora de sala de aula precisam ser reavaliadas. Esse resultado reforça a necessidade de oferecer atividades em maior número e mais diversificadas. Sobre a infraestrutura, esse resultado era esperado. A Unidade não possui sede própria e realiza suas atividades em prédio alugado. Nos últimos anos, têm sido realizadas modificações, como reformas nas instalações sanitárias, aquisição de equipamento multimídia para todas as salas de aulas, ventiladores, etc.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados demonstraram a importância das informações para as atividades de planejamento dentro da unidade. A partir destes resultados, a equipe de professores tem informações para o trabalho constante de repensar as atividades de ensino, pesquisa e extensão.

Sobre o perfil dos discentes ingressantes, foi possível constatar que são, em sua maioria, mulheres com idade média de 29,5 anos. Na maioria dos casos, trata-se de alunos oriundos de escolas públicas que trabalham e têm pouco tempo para dedicação aos estudos e renda média inferior a 3 salários mínimos. Esses resultados indicam a importância, por exemplo, de realização de atividades de pesquisa, ensino e extensão em horários que permitam aos alunos compatibilizar a atividade remunerada com as acadêmicas. Sinalizam ainda a necessidade de implantação de programas de auxílio estudantil, tais como: refeitórios com alimentação subsidiada, transporte, dentre outros.

Em relação aos egressos, constata-se que os cursos tecnológicos têm alcançado seu principal objetivo: ofertar cursos de qualidade, que busquem, além dos conhecimentos técnicos, a formação humana. Foi possível verificar um bom grau de satisfação com os cursos. No entanto, não se pode deixar de observar que percentual significativo destes

alunos é indiferente ou discorda de alguns aspectos, tais como a oferta de atividades extraclasse, a infraestrutura e a aquisição de habilidades de comunicação oral e escrita. Esses indicadores precisam ser objeto de reflexão por parte do corpo docente da unidade, tanto na atuação dos NDEs como das práticas cotidianas de cada professor.

Finalizamos este capítulo cientes das limitações da pesquisa, como o reduzido número de egressos que responderam o questionário. Essa lacuna poderá ser superada com a continuidade da pesquisa na Unidade nos próximos anos. Deve-se considerar, também, pela própria equipe e por outros pesquisadores interessados, a possibilidade de utilização de outros métodos, como entrevistas em profundidade, que busquem levantar informações como dificuldades em colocação no mercado, avaliação das atividades didático-pedagógicas, dentre outras.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, L.; MARINHO-ARAÚJO, C. M.; AMARAL, A.; DIAS, D. Democratização do acesso e do sucesso no ensino superior: uma reflexão a partir das realidades de Portugal e do Brasil. **Revista da Avaliação da Educação Superior**, Campinas, v.17, n.3, p. 899-920, 2012.
- ANDRIOLA, W. B. Estudo de egressos de cursos de graduação: subsídios para a autoavaliação e o planejamento institucionais. **Educar em Revista**, Curitiba, n. 54, p. 203-219, 2014.
- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR [ANDIFES]. **Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação das Universidades Federais Brasileiras**. 2011. Disponível em: <http://www.andifes.org.br/>. Acesso em: 27 ago. 2015.
- BITTAR, M.; ALMEIDA, C. E. M. Mitos e controvérsias sobre a política de cotas para negros na educação superior. **Educar**, Curitiba, n. 28, p. 141-159, 2006.
- BRASIL. LEI Nº 12.711, de 29 de agosto de 2012. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 30

- ago. 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112711.htm. Acesso em: 28 dez. 2015.
- CÂMARA, A. M. C. S.; SANTOS, L. L. C. P. Um Estudo com Egressos do Curso de Fisioterapia da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) – 1982-2005. **Revista Brasileira de Educação Médica**, Belo Horizonte, v.6 n. 36, p. 5 – 17, 2012.
- CORRÊA, A. K.; SOUZA, M. C. B. M.; SANTOS, R. A.; CLAPIS, M. J. E GRANVILLE, N. C. G. Perfil de estudantes ingressantes em licenciatura: **Revista Escola de Enfermagem (USP)**, Ribeirão Preto, v.45, n.4, p. 935-938, 2011.
- CRUZ, Robson Nascimento; ZILLER, Joana; NONATO, Symaira Poliana; TAVARES, Patricia Rodrigues Oliveira. Mapa do Invisível: Hierarquias sociais e Universidade. In: MAYORGA, Cláudia. (Org.) **Universidade Cindida, Universidade em Conexão: ensaios sobre democratização da Universidade**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010. p. 71-91.
- GUEDES, M. C. A presença feminina nos cursos universitários e nas pós-graduações: desconstruindo a ideia da universidade como espaço masculino. **História, Ciências, Saúde – Manguinhos**, Rio de Janeiro, v.15, supl., p.117-132, 2008.
- GUIMARÃES, A.S. Acesso de negros às universidades públicas. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 118, p. 247-268, 2003.
- GURGEL, L. G. F.; GUIMARÃES, R. P.; BEATRICE, L. C. S.; SILVA, C. H. V. Perfil dos Discentes Ingressos do Centro de Ciências da Saúde UFPE. **Revista Brasileira de Educação Médica**, Rio de Janeiro, v. 36, n.2, p. 180-187, 2012.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA [IBGE] (2014). **Séries estatísticas**. Disponível em: <http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/>. Acesso em: 28 dez. 2015.
- MAYORGA, C. Universidade Pública no Brasil: entre privilégios e direitos. In: MAYORGA, Claudia (Org.). **Universidade Cindida, Universidade em Conexão: ensaios sobre democratização da Universidade**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010. p. 19-46.
- PATRÃO, C. N.; FERES, M. M. 2007. **Pesquisa Nacional de Egressos dos Cursos Técnicos da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica (2003-2007)**. Diretoria de Formulação de Políticas de Educação Profissional e Tecnológica. 57 p. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br>. Acesso em: 12 mar. 2015.
- SANTOS, C.E.; LEITE, M. M. J. O perfil do aluno ingressante em uma universidade particular da cidade de São Paulo. **Revista Brasileira Enfermagem**, São Paulo, v. 59, n. 2, p. 154-156.

VARGAS, M. L. F. Ensino superior, assistência estudantil e mercado de trabalho: um estudo com egressos da UFMG. **Avaliação** (UNICAMP), v. 16, p. 149-163, 2011.

WETTERICH, N. C., MELO, M.R.A.C Perfil Sociodemográfico do Aluno do Curso de Graduação em Enfermagem. **Revista Latino-americana de Enfermagem**, Ribeirão Preto, v. 15, n.3, p. 01-07, 2007.

MINICURRÍCULO DOS ORGANIZADORES



COORDENAÇÃO

Cynthia Rúbia Braga Gontijo - Graduada em Pedagogia pela Faculdade de Educação, campus de Belo Horizonte, da Universidade do Estado de Minas Gerais (FaE/CBH/UEMG). Especialista em Gestão Social pela Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, mestre em Educação Tecnológica pelo Centro Federal de Educação Tecnológica do Estado de Minas Gerais (CEFET-MG). Doutora em Educação: ênfase em Políticas Públicas pela Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais (FAE/UFMG). Professora e Vice-diretora na Faculdade de Políticas Públicas “Tancredo Neves”, campus de Belo Horizonte, da Universidade do Estado de Minas Gerais (FaPP/CBH/UEMG). Atua nas áreas de Educação e Gestão Pública, com ênfase em ações coletivas e políticas públicas Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9643980375076522>

ORGANIZAÇÃO

Bruno Otávio Arantes - Graduado em Psicologia pela Universidade Federal de São João Del Rei (UFSJ). Mestre e Doutor em Psicologia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), linha de pesquisa Trabalho, Sociabilidade e Saúde, com pesquisa no campo da Psicologia do Trabalho e das Organizações (PT&O). Tem experiência de docência no ensino superior (CEFET/MG) e experiência como professor Pesquisador (CAPES/UAB). Professor e coordenador do Núcleo de Extensão da Faculdade de Políticas Públicas “Tancredo Neves”, campus de Belo Horizonte, da Universidade do Estado de Minas Gerais (FaPP/CBH/UEMG). Atua nas áreas Trabalho e Saúde Psíquica e Políticas Públicas e Educação. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3390183443568861>

Luciana Gelape dos Santos - Graduada em Psicologia pela Faculdade de Ciências Humanas (FCH) da FUMEC. Especialista em Consultoria Interna de Treinamento e Desenvolvimento pela Universidade Federal do Ceará, mestre em Administração pela Faculdade Novos Horizontes. Professora e Chefe do Departamento de Gestão na Faculdade de Políticas Públicas “Tancredo Neves”, campus de Belo Horizonte, da Universidade do Estado de Minas Gerais (FaPP/CBH/UEMG). Atua em cursos de graduação tecnológica, MBA e pós-graduação, nas modalidades presencial e a distância. Destacada experiência em gestão

de pessoas, com ênfase na elaboração e implantação de políticas de recursos humanos. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0549378087076176>

Patrícia Rosania de Sá Moura – Graduação e Mestrado em Psicologia e Doutorado em Educação pela Universidade de Genebra - Suíça. Possui experiência na docência do ensino superior há mais de dez anos. Professora na Faculdade de Políticas Públicas “Tancredo Neves”, campus Belo Horizonte, Universidade do Estado de Minas Gerais (FaPP/CBH/UEMG) desde 2011, ministrando as disciplinas de Comportamento Organizacional e de Educação, Treinamento e Desenvolvimento em Recursos Humanos. Atua nas linhas de pesquisa relacionadas à saúde mental e trabalho e à profissão docente com publicações nessas temáticas e em gestão de pessoas. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8783299073717324>

*Que a força do medo que eu tenho,
não me impeça de ver o que anseio.
Que a morte de tudo o que acredito
não me tape os ouvidos e a boca.
Porque metade de mim é o que eu grito,
mas a outra metade é silêncio...*

(Ferreira Gullar)

