

# GESTÃO E GOVERNANÇA PÚBLICA

## ASPECTOS ESSENCIAIS

ORGANIZADORES:

ANTONIO GONÇALVES DE OLIVEIRA

BEATRIZ JACKIU PISA

SONIA MARIA AUGUSTINHO

**Editora**  
**UTFPR**



**GESTÃO E  
GOVERNANÇA PÚBLICA**  
**ASPECTOS ESSENCIAIS**



**Reitor:** Luiz Alberto Pilatti. **Vice-Reitora:** Vanessa Ishikawa Rasoto. **Diretora de Gestão da Comunicação:** Mariângela de Oliveira Gomes Setti. **Coordenadora da Editora:** Camila Lopes Ferreira.

**Conselho Editorial da Editora UTFPR. Titulares:** Bertoldo Schneider Junior, Isaura Alberton de Lima, Juliana Vitória Messias Bittencourt, Karen Hylgemager Gongora Bariccatti, Luciana Furlaneto-Maia, Maclovia Corrêa da Silva, Mário Lopes Amorim e Sani de Carvalho Rutz da Silva. **Suplentes:** Anna Sílvia da Rocha, Christian Luiz da Silva, Lígia Patrícia Torino, Maria de Lourdes Bernartt e Ornella Maria Porcu.

Editora filiada a



Antonio Gonçalves de Oliveira  
Beatriz Jackiu Pisa  
Sonia Maria Augustinho  
(Organizadores)

# **GESTÃO E GOVERNANÇA PÚBLICA**

## **ASPECTOS ESSENCIAIS**

Curitiba  
UTFPR Editora  
2016

© 2016 Editora da Universidade Tecnológica Federal do Paraná.



Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons -  
Atribuição-NãoComercial-SemDerivações 4.0 Internacional.

*Esta licença permite o download da obra e o compartilhamento desde que sejam atribuídos créditos ao(s) autor(es), mas sem a possibilidade de alterá-la de nenhuma forma ou utilizá-la para fins comerciais.*

Disponível também em: <<http://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/>>.

---

#### Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

---

G393    Gestão e governança pública : aspectos essenciais. / Antonio Gonçalves de Oliveira, Beatriz Jackiu Pisa, Sonia Maria Augustinho (org.). – Curitiba: Ed. UTFPR, 2016.  
          336 p. : il.

ISBN: 978-85-7014-184-2

1. Administração pública. 2. Governança corporativa. 3. Finanças públicas.  
4. Serviço público – Qualidade. I. Oliveira, Antonio Gonçalves de, org. II. Pisa, Beatriz Jackiu, org. III. Augustinho, Sonia Maria, org. IV. Título.

CDD (23. ed.) 351

---

Bibliotecária: Maria Emília Pecktor de Oliveira CRB-9/1510

#### **Coordenação editorial**

Camila Lopes Ferreira  
Emanuelle Torino

#### **Projeto gráfico, capa e editoração eletrônica**

Tarliny da Silva

#### **Normalização**

Laudicena de Fátima Ribeiro

#### **Revisão gramatical e ortográfica**

Adão de Araújo

#### **UTFPR Editora**

Av. Sete de Setembro, 3165  
80.230-901 - Curitiba – PR  
[www.utfpr.edu.br](http://www.utfpr.edu.br)

# SUMÁRIO

<b>PREFÁCIO</b> .....	7
<b>SOCIEDADE</b>	
<i>Bruno Antonio Banzato, Simone Ferreira Naves Angelin, Isaura Alberton de Lima e Vanessa Ishikawa Rasoto</i> .....	11
<b>O ESTADO</b>	
<i>Eduardo Dias Dornellas, Gilberto Borges da Silveira, Rozana Maria de Holanda Pinto e Sergio Tadeu Gonçalves Muniz</i> .....	41
<b>GOVERNO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA</b>	
<i>Joanni Aparecida Henrichs, João Paulo de Souza Cavalcante, Márcia Beatriz Schneider Blanski e Décio Estevão do Nascimento</i> .....	69
<b>GOVERNANÇA CORPORATIVA</b>	
<i>André Carlos Paludo, Rosane Beatriz Zanetti Putz e Moises Francisco Farah Junior</i> .....	105
<b>GOVERNANÇA PÚBLICA</b>	
<i>Maria Lucia Figueiredo Gomes de Meza, Nelson Granados Moratta e Silmara Lucia Bindo Groschupf</i> .....	135
<b>CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA</b>	
<i>Bruno Pereira Faraco, Tiago Hideki Niwa e Ivan Carlos Vicentin</i> .....	195
<b>POLÍTICAS PÚBLICAS: ações essenciais do governo para o estado</b>	
<i>Marcelo Rodrigues da Silva, Silvana Nakamori e Christian Luiz da Silva</i> .....	235
<b>ORÇAMENTO APLICADO AO SETOR PÚBLICO: instrumento político, jurídico e de gestão</b>	
<i>Antonio Gonçalves de Oliveira, Beatriz Jackiu Pisa e Sonia Maria Augustinho</i> .....	259
<b>SOBRE OS AUTORES</b> .....	329



## PREFÁCIO

Os obstáculos que impedem o funcionamento adequado da administração pública no Brasil, para atender as crescentes demandas da sociedade por serviços públicos de qualidade, tem origem num passado distante, nos ranços colonialistas, na formação autoritária do Estado brasileiro, no qual prevalece uma cultura patrimonialista latente, na falta de educação, de consciência política e de cidadania da população. Esse contexto tornou as instituições, ministérios, órgãos e empresas públicas, presas fáceis para a captura, desmandos e negociatas de partidos e políticos populistas, que são utilizadas para arrecadação de recursos para financiamento de campanhas políticas, ou para atender interesses escusos de grupos e indivíduos. Essas deformações e desvios na administração têm um campo fértil para facilitar desperdícios e corrupção.

Constata-se, nesse contexto, que o nível de intolerância da sociedade brasileira na atualidade, com o baixo desempenho dos governantes e políticos, é cada vez maior. São crescentes as cobranças da população exigindo mudanças profundas nas relações entre o Estado e a sociedade e nas formas tradicionais de administração do bem público. A população se mostra cada vez mais disposta a promover o controle social desses atores, reavaliando a forma de mensurar os seus desempenhos à frente da gestão pública. Querem algo que as sociedades desenvolvidas já alcançaram há bastante tempo: melhores serviços públicos, mais ética na política e o combate efetivo aos desperdícios e à corrupção.

Diante desse contexto, onde as deficiências da gestão e da governança pública são patentes, chega em boa hora a publicação deste livro *Gestão e governança pública: aspectos essenciais*, organizado pelos professores Antônio Gonçalves de Oliveira, Beatriz Jackiu Pisa e Sonia Maria Augustinho, do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública da Universidade Tecnológica Federal do Paraná, que aborda diversos temas relevantes e atuais no campo da Administração Pública. Destacam-se, no rol dos temas tratados, os que dizem respeito à sociedade, ao Estado, ao Governo e à Administração Pública, à Governança nos âmbitos corporativo e público, às Políticas Públicas como instrumentos de materialização do Estado a partir das ações dos

governos, ao Orçamento Público como instrumento multidimensional nas arenas política, jurídica e de gestão, e também ao controle como ferramenta essencial aos atos da Administração Pública e perenidade e sustentabilidade do Estado.

No seu capítulo 1, que aborda o tema *Sociedade*, os autores Bruno Antonio Banzato, Simone Ferreira Naves Angelin, Isaura Alberton de Lima e Vanessa Ishikawa Rasoto, discutem a noção de sociedade, compreendendo as suas características e transformações ao longo da história da humanidade, contemplando desde suas formas mais primitivas e menos complexas, como as sociedades caçadoras e coletoras, até as atuais, as denominadas sociedades modernas.

No capítulo 2, que trata do tema *Estado*, de autoria de Eduardo Dias Dornellas, Gilberto Borges da Silveira, Rozana Maria de Holanda Pinto, Sergio Tadeu Gonçalves Muniz, se buscou definir o Estado, a partir dos conceitos de Maquiavel, Hobbes, Locke, Montesquieu e Rousseau, entre outros, apresentando a evolução de suas características principais, construindo um arcabouço conceitual da antiguidade à modernidade.

O capítulo 3, que aborda o tema *Governo e Administração Pública*, elaborado por Joanni Aparecida Henrichs, João Paulo de Souza Cavalcante, Márcia Beatriz Schneider Blanski e Décio Estevão do Nascimento, trata dos conceitos e das características estruturantes desses institutos. Também foram objetos de estudo a noção de administração direta e indireta, a relação com o Terceiro Setor e, por fim, a responsabilidade do Estado quanto aos danos causados a terceiros por seus agentes.

No capítulo 4, que trata do tema *Governança corporativa*, os autores André Carlos Paludo, Rosane Beatriz Carlos Putz, Moises Francisco Farah Junior, debatem, a partir de distintos conceitos, a importância da governança corporativa para a organização das empresas, para o mercado de capitais e para a sociedade. Concluem mostrando a interação-evolução da Governança Corporativa nacional e internacional e sua contribuição para o crescimento das empresas e da sociedade.

O capítulo 5, que aborda o tema *Governança pública*, elaborado por Maria Lucia Figueiredo Gomes de Meza, Nelson Granados Moratta e Silmara Lucia Bindo Groschupf, analisa, a partir de um debate multidisciplinar, as diferenças entre governança pública, governabilidade e boa

governança baseado nos princípios da administração e da governança públicas. Por fim, apresentam-se os casos internacionais e o brasileiro a partir de uma abordagem histórica e conceitual.

No capítulo 6, que cuida do tema *Controle na Administração Pública*, os autores Bruno Pereira Faraco, Tiago Hideki Niwa e Ivan Carlos Vicentin, apresentam distintos aspectos acerca dos controles da Administração Pública a partir de conceitos e fatos históricos. Ressaltam, por fim, que todo o sistema de controle deve ser analisado e reavaliado criticamente, de forma periódica, para que não perca as suas funções intrínsecas em razão de influências externas, políticas e de má gestão.

No capítulo 7, que trata do tema *Políticas públicas: ações essenciais do governo para o Estado*, elaborado por Marcelo Rodrigues da Silva, Silvana Nakamori e Christian Luiz da Silva, se buscou, inicialmente, introduzir o conceito de Políticas Públicas sob a ótica de diversos autores. Explicitam um pouco da história da Política Pública, como ela surgiu como área de conhecimento e disciplina acadêmica. Enfatizam, por fim, a importância das Políticas Públicas, como ações essenciais do Governo para o Estado.

O capítulo 8, que aborda o tema *Orçamento aplicado ao setor público: instrumento político, jurídico e de gestão*, de autoria de Antônio Gonçalves de Oliveira, Beatriz Jackiu Pisa e Sonia Maria Augustinho tem como objetivo principal introduzir o conceito de Orçamento aplicado ao Setor Público, como instrumento norteador e limitador de seus feitos, gerando impactos nas esferas políticas, econômicas e até sociais desse Estado. Inferem, por fim, que o Orçamento aplicado ao Setor Público pode ser entendido como instrumento multidimensional de contornos jurídicos, políticos e de gestão.

É importante ressaltar, por fim, que são inegáveis as contribuições deste livro *Gestão e governança pública: aspectos essenciais*, para permitir que os interessados no tema, em especial, alunos, professores e pesquisadores, possam ampliar o nível de compreensão sobre a gestão e a governança pública no Brasil.

José Matias-Pereira  
Professor de Administração Pública da Universidade de Brasília



BRUNO ANTONIO BANZATO  
SIMONE FERREIRA NAVES ANGELIN  
ISAURA ALBERTON DE LIMA  
VANESSA ISHIKAWA RASOTO

# SOCIEDADE

## OBJETIVOS

1. Introduzir ao leitor, o entendimento conceitual de Sociedade, em especial de Sociedade Moderna.
2. Apresentar debate acerca da acepção de sociedade, apontando diferenças entre sociedades tradicionais e sociedades modernas.
3. Analisar os elementos caracterizadores da sociedade, bem como sua evolução ao longo do processo histórico da humanidade.
4. Expor noções conceituais do termo **política** e a sua importância na sociedade.
5. Apresentar as principais características das sociedades modernas frente as suas intrigantes complexidades.



# INTRODUÇÃO

O presente capítulo tem como propósito abrir a discussão acerca da noção de **Sociedade**, analisando os elementos que a caracterizam, bem como compreendendo sua evolução ao longo do processo histórico da humanidade, perpassando pela importância da política em seu interior e, por fim, finaliza com uma consideração a respeito da complexidade das sociedades modernas.

Para maior compreensão das acepções de sociedade, é importante que sejam apresentados conceitos capazes de caracterizá-la. Sucintamente, pode-se compreender sociedade como o convívio e atividade conjunta do homem, no interior de cuja teia de relações o homem se desenvolve e se completa. A vivência em sociedade pressupõe costumes, linguagem, obrigações, regras e normas.

Ao longo do texto são levantadas questões sobre a forma como estudiosos a compreendem e suas diversas perspectivas. A perspectiva marxista<sup>1</sup>, por exemplo, estuda a sociedade capitalista, dispondo que os meios de produção são as formas de entender as relações sociais, sendo, portanto, os elementos caracterizadores da sociedade. Por outro lado, a perspectiva durkheimiana<sup>2</sup> enxerga como um ente superior que determina padrões de conduta através de instituições. Essa é uma visão mais cientificista, que vislumbra a estrutura da sociedade como externa e acima do indivíduo. Por sua vez, na ótica weberiana<sup>3</sup>, a sociedade é formada por uma complexa interação de ações sociais.

Outro ponto de fundamental importância no estudo da sociedade diz respeito a seus elementos caracterizadores. Para compreender e diferenciar as sociabilidades humanas é preciso que a conduta seja analisada. Para que uma sociedade exista é necessário que seus membros estejam organizados, de acordo com uma cultura; as sociedades só sobrevivem inseridas em uma cultura; os valores de uma cultura são

---

1 Baseada no pensamento filosófico, político, social, econômico de Karl Marx, intelectual alemão do século XIX.

2 Fundamentada nas teorias do sociólogo francês Emile Durkheim, que viveu entre 1858 e 1917.

3 Perspectiva alicerçada no conjunto de teorias elaborado pelo intelectual alemão Max Weber, economista, jurista e sociólogo, que viveu entre 1864 e 1920.

refletidos através das normas e regras, que são os delimitadores dos comportamentos dos membros de uma sociedade.

As sociedades não são estáticas e evoluem em função do aumento da complexidade nas relações entre os indivíduos. Estudando-se a evolução das sociedades primitivas até as modernas, é possível acompanhar as alterações em suas estruturas. As sociedades primitivas tinham características de sociedades caçadoras e coletoras, apresentavam organização social menos complexa e mais simples. Mas, com o surgimento das civilizações, ocorreram grandes rupturas nas formas de arranjos das sociedades. Os impérios são as civilizações históricas mais conhecidas, perdurando por séculos antes do declínio. Ao longo da história, com a evolução do processo de manufatura, a expansão comercial e, na sequência, a invenção e introdução de máquinas no processo produtivo, surgiu a sociedade industrial, sustentada por meio da produção capitalista de bens industriais.

Após estas breves explanações da conceituação, caracterização e evolução das sociedades, é destacada a importância da política na sociedade. A política deve ser entendida como um elemento essencial na vida de quem vive em sociedade. A todo o momento as pessoas fazem política, seja em seu ambiente organizacional, na vida privada ou numa campanha eleitoral. O termo política tem diferentes acepções conforme o contexto no qual está inserido. A política pode ser compreendida como o resultado das ações dos homens vivendo em sociedade. Por um lado, ela tem uma relação íntima com o poder. Essa afinidade é a gênese da ideia de poder político, poder desempenhado por intermédio da aplicação da força. Por outro lado, a política também pode ser a arte de governar.

Finalmente, o capítulo é encerrado com a discussão acerca das características e complexidades das sociedades modernas, caracterizadas pelas marcantes transformações no plano cultural, político, social, econômico e religioso, e especialmente pela relação de interdependência entre os indivíduos decorrentes da divisão do trabalho. Nas sociedades modernas o Estado Liberal é fortalecido frente ao Estado Absolutista, gerando consequências, como o predomínio do individualismo, que levou à formação de oligopólios, ou seja, à concentração e centralização nas mãos de poucos.

Outro ponto crucial é o predomínio da indústria. O capítulo finaliza revelando que, se, por um lado, as sociedades modernas criam opor-

tunidades para os indivíduos desfrutarem uma existência mais segura e gratificante do que qualquer tipo de sistema pré-moderno, por outro, também desenvolveram forças de produção com potencial destrutivo de larga escala, por exemplo, em relação ao meio ambiente, além de deixar as relações e instituições sociais fragilizadas e individualizadas.

## NOÇÕES CONCEITUAIS

O conceito de sociedade pressupõe convivência e atividade conjunta do homem, ordenada ou organizada conscientemente. É nela que o ser humano desenvolve personalidade, constitui cultura e desenvolve suas atividades, dentro dos parâmetros estabelecidos, a fim de realizar-se (FERRARI, 1983).

“O ser humano se completa na sociedade”, afirma Roble (2008, p. 12), ao observar que o adjetivo **humano** se aplica ao homem não só na acepção física e biológica, mas também ao seu desenvolvimento como ser social. O **viver em comum** estabelece linguagem, normas de conduta e costumes, e, a partir disso, o homem de fato se apresenta na **condição humana**. O autor destaca que Thomas Hobbes já posicionava a sociedade como necessidade humana, ao afirmar que o indivíduo sozinho só encontrará dificuldades e a morte (ROBLE, 2008).

Não há uma conceituação definitiva e inequívoca de sociedade humana, mas Vila Nova (2004, p. 221) explica que, apesar de incompletas, muitas conceituações são complementares:

A sociedade humana nada mais é do que uma complexa teia de indivíduos e grupos interagindo de acordo com significado por eles atribuídos a suas ações, principalmente os significados da cultura, em função de interesses e objetivos interpessoais. Outras possibilidades, porém, existem. Assim, a sociedade pode ser definida, sem que haja contradição com a primeira definição, como um sistema intermental de símbolos, valores e normas. Do mesmo modo, não faltamos com a verdade se a definirmos como um sistema de posições e papéis. Podemos, também, defini-la como um sistema de grupos e categorias, ou, ainda, como um sistema institucional. Todas essas definições baseiam-se em características exclusivas da sociedade humana, mas são claramente metonímicas, ou seja, tomam a parte pelo todo e, por isto, são insuficientes.

Apesar de considerar a primeira definição com maior teor científico, Vila Nova (2004) destaca que todas as outras concepções se aplicam a qualquer tipo de sociedade, desde as tribais até as politicamente organizadas na forma de nação.

A complexidade da conceituação se deve, também, ao fato de as sociedades humanas estarem sempre em processo de estruturação. Giddens (2005) pondera que, apesar de haver regularidade nos comportamentos e relacionamentos entre os indivíduos, a estrutura social não é como uma estrutura física, rígida: as sociedades são, a todo o momento, reestruturadas pelas ações humanas.

Existem diversas correntes teórico-metodológicas que buscam compreender a sociedade, principalmente a capitalista pós-revolução industrial do final do século XIX, das quais se destacam as concepções clássicas de Emile Durkheim, Karl Marx e Max Weber (SERRANO, 2013).

Durkheim defendia uma postura científica, livre de preconceitos e ideologia, para buscar a objetividade do estudo empírico da vida social através dos fatos sociais – aspectos da vida social que modelam os meios de agir, pensar e sentir dos indivíduos. Durkheim assinala que os fatos sociais têm uma realidade própria fora da percepção individual das pessoas, além de exercerem um poder coercitivo, ao forçarem um determinado padrão de comportamento de diversas maneiras, como a punição absoluta, a rejeição social ou a simples incompreensão (GIDDENS, 2005).

Segundo Durkheim (2008, p. 47): “A consciência pública, pela vigilância que exerce sobre a conduta dos cidadãos e pelas penas especiais que tem a seu dispor, reprime todo ato que a ofende”.

Dessa forma, Durkheim coloca a sociedade como um ente superior que determina padrões de conduta por meio de instituições encarregadas de instituir valores e referências adequadas à manutenção da ordem e do bem comum. Sua visão cientificista propunha que certas classes da sociedade exerciam funções vitais e deveriam ser, necessariamente privilegiadas, o que explicaria a concentração de riqueza e poder (SERRANO, 2013).

Marx, ao contrário de Durkheim, não estava preocupado em elaborar uma teoria geral das sociedades, mas sim em estudar a sociedade

capitalista. Porém, ao conectar problemas econômicos a instituições sociais, teve um estudo rico em percepções sociológicas (GIDDENS, 2005).

Marx defende que os meios de produção são a principal forma de entender as relações sociais que caracterizam a sociedade. Em cada tipo de sociedade existem duas classes fundamentais, formando um sistema dicotômico constituído pelas relações de propriedade: os elementos **não produtores**, mas detentores dos meios de produção, e a maioria **produtora**, que sustenta os **não produtores** por meio da exploração, por aqueles indivíduos, do trabalho destes (LAKATOS; MARCONI, 2006).

Essa relação econômica entre **exploradores** e **explorados**, para Marx, está correlacionada com a dominação política da sociedade, porque há uma relação de dominação e subordinação. Lakatos e Marconi (2006, p. 260) explicam: “A classe dominante procura alicerçar sua posição por intermédio de uma ideologia, cuja finalidade é **racionalizar** sua dominação política e econômica e **explicar** à classe subordinada as razões pelas quais ela deve aceitar tal situação”.

Dessa forma, Marx propõe que a verdadeira forma de mudança social não está relacionada a ideias ou valores, mas sim a influências econômicas (GIDDENS, 2005).

Já Max Weber discorda dessa concepção materialista de Marx e também da ideia de que a estrutura da sociedade é externa e acima do indivíduo de Durkheim. Para ele, a sociedade é formada por uma complexa interação de ações dos homens, das quais os fatores econômicos são importantes, mas as ideias e valores também têm um impacto paritário (GIDDENS, 2005).

A visão weberiana coloca os indivíduos em destaque na sociedade, já que os padrões e convenções são definidos a partir das relações sociais estabelecidas entre eles e suas motivações e intenções (SERRANO, 2013).

Weber acreditava que, após a revolução industrial e ascensão do capitalismo, as pessoas estavam cada vez mais pautadas nos princípios da eficiência e do conhecimento técnico através de avaliações racionais e instrumentais. A sociedade moderna estava marcada pela racionalização de todas as áreas da vida, desde a política até a religião. A única forma de organizar o número cada vez crescente de pessoas

desse mundo com a garantia do crescimento econômico e político era através da burocracia (GIDDENS, 2005).

## **ELEMENTOS CARACTERIZADORES DA SOCIEDADE**

Nem sempre os homens formaram sociedade, pelo menos não como são conhecidas as sociedades modernas. Ao longo do desenvolvimento da espécie humana, duas grandes mudanças diferenciaram os homens das demais espécies (ROBLE, 2008).

A primeira foi quando os homens passaram a assumir a postura bípede e ereta, que possibilitou um campo de visão ampliado para caça e defesa de ameaças e também liberou as mãos para a exploração da motricidade fina, possibilitando a construção de armas e instrumentos, por exemplo (ROBLE, 2008).

A segunda grande mudança diz respeito à formação de grupos socialmente estáveis, onde cada indivíduo tinha a sua tarefa em prol do bem comum: manter vivos e sadios seus participantes. Esses agrupamentos evoluíram quando passaram a viver em territórios fixos e em uma forma simples de divisão social (ROBLE, 2008).

A conduta é o principal meio de compreender e diferenciar as sociabilidades humanas: é o seu estudo que determina o modo de vida e, conseqüentemente, o grau de socialização, como, por exemplo, as associações, as tribos, as comunidades e as civilizações. A divisão do trabalho foi fundamental para a formação da conduta e dos comportamentos, porque proporcionou a diferenciação dos papéis assumidos pelos indivíduos do mesmo grupo – quanto mais especializadas as funções dos componentes, mais complexa se torna a sociedade (ROBLE, 2008).

Uma sociedade existe apenas quando seus membros estão organizados em relações sociais estruturadas de acordo com uma cultura única, que molda a forma de vida dessa população. Essa cultura abrange tanto aspectos intangíveis (como: crenças, as ideias e os valores), quanto aspectos tangíveis (como: os objetos, símbolos e tecnologias derivadas desse conteúdo) (GIDDENS, 2005).

Sobre a conexão entre cultura e sociedade, Lakatos e Marconi (2006) afirmam que aquela atende às dificuldades da vida do indivíduo

ou do grupo social, enquanto a esta depende daquela para a sobrevivência. “Ambas são intimamente relacionadas: não há sociedade sem cultura assim como não há cultura sem sociedade” (LAKATOS; MARCONI, 2006, p. 148).

A cultura define o que é importante, válido e desejável na sociedade, ou seja, seus valores, que direcionam as interações no mundo social. As normas são as regras de comportamento que refletem os valores de uma cultura. Tanto os valores quanto as normas delimitam o comportamento dos membros da sociedade. É a cultura que permite a comunicação, ter noção de autoconsciência e habilidade de pensar ou raciocinar. É ela que diferencia o humano das outras espécies animais (GIDDENS, 2005).

No estudo sociológico, a cultura pode ser aprendida ou herdada. Os homens aprendem a cultura através do processo de socialização, por meio do contato com outros indivíduos da sociedade, os membros mais novos incorporam os costumes daquela cultura, tornando-se instruídos e conscientes de seus papéis naquela coletividade (GIDDENS, 2005).

Vila Nova (2004) assinala que a população de uma sociedade adapta um ambiente natural as suas necessidades, criando um ambiente artificial. Isso, segundo o autor, é cultural, por criar um significado coletivo por meio de conhecimento e técnicas compartilhadas entre seus entes, diferentemente dos animais, que transformam um ambiente impulsionados pelos seus instintos biológicos e de forma natural.

O domínio do conhecimento e da técnica proporciona um nível intersubjetivo de investigação ao se estabelecerem convenções comuns à coletividade através de símbolos, valores e normas sociais. Vila Nova (2004) lembra que esses elementos não eram iguais para a totalidade do grupo em todas as circunstâncias e situações: indivíduos que ocupavam determinadas posições na sociedade gozavam de normas e valores diferenciados, gerando um sistema de posições e papéis sociais, que acabam criando subcoletividades homogêneas com os mesmos interesses.

Essa categorização social pode ser expressa desde as simples classificações etárias até um complexo sistema de estratos sociais (castas, estamentos e classes). Para gerenciar os interesses das categorias, papéis e grupos dentro da sociedade, um sistema de instituições se faz

necessário para que os bens e objetivos comuns à sociedade não sejam ameaçados (VILA NOVA, 2004).

Por sua vez, Ferrari (1993) propõe o estudo dos sistemas estruturais da sociedade formado por dois grandes grupos: o sistema estrutural interno e o sistema estrutural externo.

O sistema estrutural externo é composto por elementos visíveis como a base física (o assentamento da sociedade), os atores sociais (as pessoas organizadas em grupos etários que garantem a continuidade da espécie), as manifestações tecnológicas (os meios utilizados para obter um grau de autossuficiência daquele grupo), e a independência em relação a outras sociedades (FERRARI, 1983).

Já o sistema estrutural interno é composto pelos elementos intrínsecos (como as atitudes, tendências ou inclinações para agir), a posição social (o status do ator social dentro de um grupo), papéis e normas sociais, (representados no desempenho de direitos e obrigações relacionados à posição social), valores sociais (apreciações subjetivas ou objetivas predeterminadas e que têm cunho coletivo), bem como as sanções sociais (as formas de reação aos comportamentos dos atores sociais, que podem ser positivos ou negativos) (FERRARI, 1983).

Ferrari (1983) propõe que as funções básicas da sociedade podem ser divididas em duas:

- a) funções gerais (que incluem a operacionalidade no tempo e no espaço, a comunicabilidade, a economia de tempo e energia dos atores e a diferenciação de posições e papéis entre as funções específicas da sociedade: a socializadora, a renovadora e a divisão e distribuição de serviços);
- b) função administrativa, que estabelece direitos e obrigações.

Lakatos e Marconi (2006) propõem outro ponto de vista, analisando a sociedade sob a ótica da ordem social. Segundo os autores, dois aspectos compõem a ordem social: a estrutura (a organização de um grupo de pessoas) e as funções realizadas (aquilo que o grupo em questão faz).

Para estruturar uma sociedade, os membros interagem uns com os outros. Essas ações, repetidas de geração em geração, ajudam a moldar o comportamento da sociedade e organizar a sua estrutura, for-

mando a base de uma ordem de comportamento social. “Em uma sociedade bem organizada, as normas estão ajustadas ou harmonizadas entre si. Este ajuste produz equilíbrio na sociedade. Isso significa ordem na função” (LAKATOS; MARCONI, 2006, p. 152).

Já a ordem na estrutura ocorre quando as pessoas se juntam em organizações, como família, empresa e partido político, entre outras. A ordem social é a junção da estrutura com a função, não sendo habitual ou automática, mas sim estabelecida e mantida dentro de uma sociedade (LAKATOS; MARCONI, 2006).

## **EVOLUÇÃO DA SOCIEDADE**

A sociedade evolui conforme se expande a capacidade de organização entre os indivíduos. Desde sua formação mais rudimentar até a atualidade, o grau de hierarquização da sociedade cresceu e, como consequência, ampliou-se a desigualdade entre os membros da mesma sociedade assim como entre as sociedades mais tarde formadas pelos estados-nação (GIDDENS, 2005).

No princípio, as sociedades primitivas eram caracterizadas como potencialmente efêmeras, estando circunscritas em limites geográficos relativamente pequenos e com um número comparativamente reduzido de seres humanos vivendo nessas localidades (BURNS, 1968).

Enquanto coletores e caçadores, os indivíduos se organizavam em busca da subsistência. Por serem nômades e dependentes das condições climáticas, os membros daquela sociedade não eram acumuladores e, por essa razão, pouca desigualdade era observada nesses grupos, sendo as atividades divididas apenas por sexo e idade, com ênfase na cooperação (GIDDENS, 2005).

As principais atividades desse tipo de sociedade, como o próprio nome a caracteriza, era a caça e a coleta de alimentos, considerados os primeiros modos de subsistência. Sua organização social era considerada simples e tais atividades tornaram-se centrais na evolução humana. A coleta e a caça permitiam um modo de vida estável e uma relação harmoniosa com o meio ambiente. Richard Lee considera que o compartilhamento de bens, alimentos e poder praticado por essas sociedades é

suficiente para caracterizar seu sistema de produção como uma forma de **comunismo primitivo** (LEOPOLDI, 2004).

A fixação na terra, a invenção dos primeiros arados, a construção de canais de irrigação, bem como a domesticação de animais foram passos importantes para o desenvolvimento da agricultura e para a formação das comunidades. Dessa forma, puderam sustentar seus membros e permitiram um maior acúmulo de bens materiais.

Mais tarde, essas sociedades passaram a se organizar em cidades, que estavam associadas ao governo de reis e imperadores, formando civilizações. As civilizações são consideradas culturas superiores, pois para Burns (1968, p. 44) “uma cultura merece o nome de civilização quando atingiu um nível de progresso em que a escrita tem largo uso, em que as artes e as ciências alcançaram certo grau de adiantamento” e que suas instituições políticas, sociais e econômicas se desenvolveram de forma que consigam resolver problemas de **ordem, segurança e eficiência** pelos quais se defronta uma **sociedade complexa**.

A maioria dessas civilizações tradicionais foram impérios e cresceram por meio da conquista de outros povos (GIDDENS, 2005). Apesar do grande arranjo formado pelas civilizações, os governantes, no caso, os imperadores, não exerciam influência direta sobre hábitos e costumes de seus súditos.

Foi a partir da industrialização que se tornou possível criar uma identidade nacional entre os membros do estado-nação, por meio da difusão mais ágil de informações nos sistemas de transporte e comunicações (GIDDENS, 2005). O nascimento da sociedade industrial, sustentada pela produção de bens industriais, acaba por alterar as relações de trabalho e a acumulação do capital, possibilitando novas formas de relações entre as nações.

As sociedades industriais surgem como os primeiros estados-nações, sendo as comunidades políticas, divididas uma das outras por fronteiras claramente delimitadas. Os governos nacionais assim estabelecidos propunham leis que se aplicavam a todos que se encontravam dentro de seus limites territoriais (GIDDENS, 2005).

Desde as primeiras fases da industrialização, processos de produção foram dirigidos ao uso militar, o que, baseado no tripé força eco-

nômica, coesão política e superioridade militar, mudou a relação entre as sociedades e moldou a relação entre países durante os dois últimos séculos (GIDDENS, 2005).

Marcuse (1973), em sua obra *A ideologia da sociedade industrial*, faz uma crítica ferrenha a esse modelo de sociedade. Para ele, o homem vive hoje em um sistema mais totalitário do que nos modelos anteriores. O avanço da tecnologia, proporcionado pela sociedade industrial, “serve para instituir novas formas, mais eficazes e mais agradáveis de controle social e coesão social [...] a sociedade tecnológica é um sistema de dominação que já opera no conceito e na elaboração das técnicas” (MARCUSE, 1973, p. 18-19). Na concepção do autor, o sentimento de liberdade que o homem tem nessa sociedade é apenas aparente, não se concretizando de fato.

Na visão de alguns autores, a sociedade industrial foi compreendida pela sociologia científica como aquela na qual as desigualdades sociais tenderiam a desaparecer, já que seria quebrada a ordem estamental, um fator que levaria à desigualdade social. O sociólogo alemão Dahrendorf (1977) levanta, em sua obra *Sociologia e Sociedade Industrial*, as características da sociedade industrial, estabelecidas pela sociologia científica, e elabora uma crítica.

Primeira característica: proscricção da estratificação social (desigualdade social) – tendência a uma **nivelção pelo achatamento** – haveria uma eliminação nas diferenças entre os homens, um aumento da classe média e uma maior mobilidade social, razão pela qual o indivíduo não se restringiria a sua posição social, podendo se mover livremente.

Segunda característica: sociedade de massas – nesse tipo de sociedade o indivíduo não se distinguiria de seus semelhantes. Em função de sua estruturação e organização, tenderia à eliminação das desigualdades entre os homens, porém a individualidade dos indivíduos seria perdida.

Terceira característica: sociedade do consumo – tipo de sociedade na qual o homem é o que ele consegue; será a renda, a acumulação de capital que determina sua posição social. Entretanto, todos têm a mesma oportunidade, razão pela qual levaria à eliminação da desigualdade.

Quarta característica: desapareceria o domínio do homem sobre o homem – nas fábricas automatizadas as relações de dominação se

transfeririam para os mecanismos eletrônicos, e ninguém daria ordens a ninguém, bem como nenhum indivíduo estaria acima ou subordinado a outro; essa característica se estenderia aos sistemas políticos. Por isso, acreditava-se na eliminação da desigualdade entre os homens.

Para o autor, esse esquema defendido pela sociologia científica é uma fábula, “uma fantasia sociológica e que não responde, além disso, a todas as perguntas básicas que formulamos às sociedades de nossa época” (DAHRENDORF, 1977, p. 123).

Toffler (2005), em *A Terceira Onda*, traça a evolução das civilizações em três grandes ondas:

- a) revolução agrícola;
- b) revolução industrial;
- c) revolução da informação.

Para ele, o desenvolvimento social humano ocorreu com o aparecimento da agricultura. Esta primeira onda tem seu marco por volta dos anos 800 a.C. e se estendeu até meados de 1750 d.C., quando começa a emergir a segunda onda, ou seja, a civilização industrial (TOFFLER, 2005).

A segunda onda foi a responsável por absorver grande parte dos trabalhadores agrícolas, que começaram a ser substituídos pela mecanização. O setor de serviços encarregou-se dessa absorção, empregando a mão de obra ociosa advinda do campo, resultando em um rápido crescimento desse setor. Nesse momento, este novo paradigma é marcado pelos processos produtivos e pela massificação das novas tecnologias tendo, assim, início a sociedade industrial (TOFFLER, 2005).

Por fim, para Toffler (2005), a terceira onda é marcada por uma nova sociedade, que tem como base a informação e o conhecimento. Esta onda teve seu início nos EUA, por volta dos anos 50, quando as tecnologias de informação e comunicação começaram a impactar o mundo dos negócios e a vida privada.

Precisou o homem, então, se adaptar à nova realidade que despontava. O computador se torna seu grande aliado, e o homem passa a utilizar as novas tecnologias de informação e comunicação, tanto em sua vida profissional, quanto em sua vida pessoal. Entretanto, ainda que a sociedade tenha alcançado grande avanço na ciência, medicina, tec-

nologia, dentre outros setores, tais avanços passam a coexistir de forma dicotômica com a extrema miséria que atinge grande parte da humanidade, já que existem sociedades que ainda não alcançaram sequer a segunda onda.

## A POLÍTICA COMO FATOR ESSENCIAL NA SOCIEDADE

De acordo com o dicionário de política de Norberto Bobbio (1998), política vem de *pólis* (*politikós*), cujo significado se refere a tudo que diz respeito à cidade e, posteriormente, ao que é urbano, civil, público. O termo se expandiu devido à obra de Aristóteles, intitulada **Política**, considerada como o primeiro tratado sobre a natureza, função e divisão do Estado e sobre as diversas formas de governo.

A obra de Aristóteles, situada no campo da filosofia política clássica, nasce como crítica ao posicionamento dos sofistas, que entendiam a vida em sociedade consistir num produto artificial de uma convenção que contrariava a própria vida natural. Opondo-se a essa visão, Aristóteles faz uma análise da vida social concebendo-a, não como uma convenção, mas como o produto natural do desenvolvimento de sociedades humanas (MUÑOZ, 2008).

Segundo Aristóteles (1997), todas as sociedades existem para conquistar algum bem para seus membros. Nesse sentido, a comunidade política deve existir visando atingir esse fim. E a forma suprema de comunidade é a pólis. Diz Aristóteles (1977, p. 13):

Vemos que toda cidade é uma espécie de comunidade, e toda comunidade se forma com vista a algum bem, pois todas as ações de todos os homens são praticadas com vistas ao que lhes parece um bem; se todas as comunidades visam a algum bem, é evidente que a mais importante de todas elas e que inclui todas as outras tem mais que todas este objetivo e visa ao mais importante de todos os bens; ela se chama cidade e é a comunidade política.

Segundo Muñoz (2008, p. 150), a “cidade comunidade política” em Aristóteles surge como um produto natural, razão pela qual o homem é naturalmente um animal político. A política, portanto, é resultado da própria essência humana.

No entanto, a tese de Aristóteles não deixou de ser contestada pelos pensadores da filosofia moderna, mas constitui-se no primeiro passo para o entendimento de que a política tem fundamental importância na sociedade e que ela se faz para e na sociedade.

Assim, entende-se que a política é um fator em todas as dimensões do cotidiano, sendo, portanto, resultado da vida do homem em sociedade. A todo o instante os indivíduos fazem política: seja numa campanha eleitoral, debatendo assuntos de interesse público, seja no âmbito da universidade, nos inflamados debates acadêmicos. Até mesmo numa proverbial conversa de boteco, numa discussão em família ou em um ambiente organizacional. Tudo isso é verdade, pois política envolve conflitos, interesses e, necessariamente, relações de poder.

De acordo com Maar (1994), existem inúmeras acepções que se aplicam ao termo **política**, permitindo, segundo o contexto, significados distintos. Por isso é perfeitamente cabível falar em política empresarial (que pode se referir ao cumprimento de determinadas metas ou ao relacionamento com empregados), em política de determinada igreja (que pode expressar o seu posicionamento em relação às questões de ordem social, como a miséria, a violência, o desemprego e a injustiça social), em política dos sindicatos (que diz respeito à própria atividade do sindicato e ao relacionamento com os seus filiados e com a sociedade), em política feminista e em política institucional. No próprio dia a dia, nas interações sociais, o indivíduo desenvolve constantemente políticas, para alcançar seus objetivos na vida profissional, acadêmica, familiar ou mesmo na vida afetiva.

Compreendendo a política como o resultado das ações dos homens vivendo em sociedade e corroborando o pensamento de Maar (1994), Azambuja (2008) estabelece cinco acepções para o termo **política**.

A primeira, de uso trivial, muitas vezes pejorativo, tem conotação popular e comum: “política, como substantivo ou adjetivo, compreende as ações, comportamentos, intuitos, manobras, entendimentos e desencontros dos homens (os políticos) para conquistar o poder, ou uma parcela dele”, por intermédio de campanhas eleitorais, eleições, lutas ou coligações partidárias, loteamentos de cargos (AZAMBUJA, 2008, p. 25).

A segunda, de conceituação erudita, mas no fundo síntese primeira, compreende a política como a arte de apropriar-se, conservar e

desempenhar o poder e o governo (AZAMBUJA, 2008). É uma definição baseada nas doutrinas de Nicolau Maquiavel (2006), reconhecido como fundador da filosofia política moderna, em sua célebre obra O Príncipe.

Os preceitos de Maquiavel (2006) orientam o príncipe na conquista de um principado, apresentando-lhe as formas de ele apropriar-se, bem como de sua manutenção, utilizando-se, para isso, da importante organização militar do principado. Tão importante quanto conquistar e manter o principado, é se manter no poder. Assim, Maquiavel o instrui também nesse sentido, declarando a importância de aprender a agir sem bondade nos momentos necessários, pois quem pratica a bondade em tudo o que faz está fadado a sofrer e aniquilar-se. Maquiavel também o ensina a ser um príncipe miserável ao invés de liberal, pois este último tende a cair no infortúnio, gastando todo o erário do principado e tendo que fixar pesados tributos ao povo, que logo passará a odiá-lo. Diante desse risco, o príncipe precisa ser miserável e não se incomodar com esse título. O povo logo o prestigiará, pois verá que, com a sua parcimônia, terá o bastante para si e para o principado, tendo recursos suficientes para se defender dos inimigos.

A terceira definição entende a política como a atitude de um governo em relação a determinados assuntos de interesse público, como: política financeira, política econômica, política educacional, política social. Cite-se, como exemplo de política econômica brasileira, o posicionamento e as ações do governo ao adotar medidas para combater e controlar a inflação, quando esta atinge patamares acima da meta, medidas como a diminuição de impostos para alguns setores da sociedade e a diminuição de custos para produtores e consumidores (AZAMBUJA, 2008).

A quarta definição, por sua vez, contemplada por diversos pensadores, eleva a política como sendo a “ciência moral normativa do governo da sociedade civil” (AZAMBUJA, 2008, p. 26).

Finalmente, a quinta e última acepção, de origem científica, compreende política como o “conhecimento ou estudo das relações de regularidade e concordância dos fatos com os motivos que inspiram as lutas em torno do poder do Estado e entre os Estados” (AZAMBUJA, 2008, p. 26).

Como se vê, *lato sensu*, os significados do termo **política** são múltiplos. Para os propósitos deste capítulo, porém, é adotado o conceito

de política em seu sentido *stricto sensu*, partindo-se do entendimento da sociologia política e da ciência política, que consideram política a ciência do Estado ou a ciência do poder.

No sentido *stricto*, a política enquanto prática humana leva a se pensar no conceito de poder. Assim, Giddens (2005) afirma que a política diz respeito aos meios pelos quais o poder é empregado para influenciar a abrangência e o teor das atividades governamentais. “O poder consiste na habilidade de os indivíduos ou grupos fazerem valer os próprios interesses ou as próprias preocupações, mesmo diante da resistência de outras pessoas” (GIDDENS, 2007, p. 342).

Nesses termos, a política perpassa por todas as esferas da sociedade, já que o poder é um elemento que está presente em praticamente todas as relações sociais. Veja-se a relação de poder entre o empregador e o empregado. O empregador tem em mãos o poder de despedir o seu empregado quando este não corresponde às expectativas da empresa, por exemplo.

Nesse mesmo sentido, a polícia tem o poder de prender o indivíduo quando ele comete desvios de conduta. O juiz tem o poder de julgar aquele que infringiu a lei. O Legislativo, por meio de seus deputados e senadores, tem o poder de criar e aprovar projetos de leis, ao passo que o Executivo tem o poder de executar as leis. Por isso, pode-se dizer que existem vários tipos de poder: poder social, poder econômico, poder de polícia, poder religioso, poder político.

Como mencionado no item **noções conceituais**, Durkheim (2008) já demonstrava no final do século XIX que o poder perpassa por todas as relações sociais. Ele vincula o poder à moral social e afirma que, quando o ser individual nasce (principalmente em sociedades menos complexas, nas quais a solidariedade mecânica é preeminente), está enraizado um composto de regras sociais, chamadas de moral social. Sendo assim, o indivíduo fica obrigado a orientar-se pelas normas sociais que lhe são impostas coercitivamente, não tendo poder nenhum para modificá-las sozinho. Aqueles que, por ventura, ousam transgredir tais normas podem ser severamente punidos. Nesses termos, a moral social demonstra a sua força, controlando as ações individuais.

Ainda no campo da sociologia política, Weber (1999) afirma que a sociedade constitui um sistema de poder que abrange todas as esferas

da vida social, indo desde as relações de classe a governados e governantes, bem como as relações cotidianas na família ou na empresa. Em sua análise, o poder tem como base três tipos de dominação:

- a) dominação tradicional, cujo poder é exercido por meio da tradição e do costume;
- b) dominação carismática, onde a imposição da vontade ocorre por meio da admiração e fascinação;
- c) dominação racional-legal, cujo poder se manifesta em virtude de um estatuto e submissão às normas, diretrizes e leis do Estado.

Sobre o poder político, Bobbio (2000), em *Teoria geral da política*, o define como aquele em que um homem/instituição exerce poder, por meio do emprego da força, como na relação entre governante e governado. Diz o autor:

O que caracteriza o poder político é a exclusividade do uso da força em relação a todos os grupos que agem em um determinado contexto social, exclusividade que é o resultado de um processo que se desenvolve, em toda sociedade organizada, na direção da monopolização da posse e do uso dos meios com os quais é possível exercer a coação física. Esse processo de monopolização caminha com o processo de criminalização e penalização de todos os atos de violência que não forem cumpridos por pessoas autorizadas pelos detentores e beneficiários desse monopólio (BOBBIO, 2000, p. 164).

Elemento importante na análise de Bobbio diz respeito aos fins da política, que para o autor estão relacionados diretamente às metas que a sociedade se propõe alcançar, segundo os tempos e os contextos. Entretanto, segundo Ribeiro (2013), para Bobbio (2000), “um fim mínimo à política (enquanto poder de força) é a manutenção da ordem pública e a defesa da integridade nacional”.

No campo da ciência do Estado, a política também tem fundamental importância e diz respeito à arte de governar um Estado. De acordo com Schmitt (1992), o conceito de Estado pressupõe o conceito de Político. O Estado é o status político de um povo constituído num território. Dessa forma, Estado não existe sem política. Observa-se, assim, a importância da política nas sociedades e em suas mais diversas esferas.

O Estado, na concepção weberiana, consiste na instituição social que mantém o monopólio sobre o uso da força, conforme muito bem evidenciou Bobbio (2000). O Estado deve ser considerado o detentor do poder legítimo e a autoridade necessária para gerar e aplicar poder coletivo. Afirma Johnson (1997, p. 91):

O Estado é organizado em torno de um conjunto de funções sociais, incluindo manter a lei, a ordem e a estabilidade, resolver vários tipos de litígios através do sistema judiciário, encarregar-se da defesa comum e cuidar do bem estar da população de maneira que estão além dos meios do indivíduo, tal como implementar medidas de saúde pública, prover a educação de massa e financiar pesquisa médica dispendiosa. De uma perspectiva de conflito, no entanto, o Estado opera também no interesse dos vários grupos dominantes, como as classes econômicas e grupos raciais e étnicos.

O Estado existe para corresponder às expectativas da vida social e para representar os interesses públicos. Assim, afirma Maar (1994), a atividade política institucional do Estado consiste em um conjunto de respostas às necessidades dos homens vivendo historicamente em sociedade.

Sendo a política a arte de governar o Estado, representada nas mais diversas formas e sistemas de governo, certamente promoverá impactos na vida social, seja realizando reformas sociais, tributárias ou urbanas, seja atuando no controle da inflação, no crescimento do Produto Interno Bruto, em políticas públicas visando à diminuição das desigualdades sociais. Como salienta Maar (1994, p. 47), “a política é, sobretudo uma atividade transformadora do real, da história”.

Schmitt (1992) afirma que nos últimos anos tem ocorrido um esquecimento da política, em virtude dos efeitos causados pelo liberalismo, redundando na perda do conceito de espaço público desenvolvido por Hannah Arendt. Assim, segundo Araújo (2007, p. 235):

A sociedade deve buscar urgentemente o retorno da política, pois, com o esquecimento desta, haverá um prejuízo irreparável ao estágio evolutivo em que se encontra a humanidade e, com certeza, haverá um retrocesso na garantia de direitos, que são conquistados e preservados por meio da política.

É de extrema importância que a política nas atuais sociedades seja preservada e fortalecida, tendo em vista a necessidade de um go-

verno forte e atuante, que atente para as demandas de todos os setores da sociedade civil.

## CARACTERÍSTICAS E COMPLEXIDADES DAS SOCIEDADES MODERNAS

Nos escritos de Giddens (1991, p. 11), a modernidade “refere-se ao estilo, costume de vida ou organização social que emergiram na Europa a partir do século XVII e que posteriormente se tornaram mais ou menos mundiais em sua influência”.

A modernidade é responsável por marcar o surgimento das **sociedades modernas**, que se estendem até os dias atuais, embora alguns autores discordem, como Santos (1995), ao afirmar que atualmente o mundo passa por um período de transição, conhecido como pós-modernidade. Tal fato decorre, na concepção do autor, do suposto esgotamento do projeto da modernidade, no qual os meios para o desenvolvimento material e moral tomam por base o uso racional dos recursos naturais indispensáveis a esse mesmo progresso (GONÇALVES, 2011).

As sociedades modernas podem então ser conceituadas em função de relações sociais mais complexas, quando comparadas às sociedades tradicionais. Durkheim (2008) sugere a distinção entre sociedade tradicional e moderna, revelando o maior nível de complexidade desta última, quando analisa os mecanismos de coesão social, nomeado de **solidariedade mecânica e solidariedade orgânica**.

Para Durkheim (2008), o mecanismo que oferece a coesão denomina-se solidariedade social, que se expressa por uma maior ou menor divisão do trabalho e da consciência coletiva que se desdobra em dois tipos: a mecânica e a orgânica. Em sua análise, o autor demonstra que a sociedade modela o comportamento societário do indivíduo no curso da transformação social, mudando de uma solidariedade (mecânica) para outra solidariedade (orgânica). Em sua definição, a solidariedade mecânica é mais simples e se forma pela igualdade: por terem uma **consciência coletiva** partilhada, os membros do grupo social pensavam e se comportavam em comum. Este tipo de vínculo preponderava

nas sociedades tradicionais e pré-capitalistas, nas quais os indivíduos permaneciam independentes e autônomos em relação à divisão do trabalho social. Nas sociedades de predomínio da solidariedade mecânica, existia total superioridade do agrupamento sobre o indivíduo.

O avanço da sociedade acarreta na diferenciação social, com a qual predomina a divisão do trabalho. Com o aumento de sua complexidade, calcada no crescimento numérico de pessoas e na consistência material e moral, advém um processo de especialização de funções denominado por Durkheim (2008) de **divisão do trabalho social**.

Nesta sociedade mais complexa, o indivíduo, embora tenha certa autonomia de ação, depende dos demais integrantes do grupo social, o que resulta em sua socialização. Para o pensador, prevalece, assim, a **solidariedade orgânica**, uma sociedade na qual os indivíduos estão unidos em virtude da divisão social do trabalho.

A solidariedade orgânica é fruto, portanto, das diferenças sociais, capazes de conectar os indivíduos em razão da urgência da permuta de serviços e de sua interdependência. Durkheim (2008) apresenta a divisão do trabalho social como um novo mecanismo de integração social. Assim, nas sociedades capitalistas, compreendidas como modernas e mais complexas, a solidariedade orgânica é predominante. Nelas, em virtude da divisão do trabalho social, os indivíduos se tornam interdependentes, e suas especialidades e funções são imprescindíveis para o desempenho do organismo social; enfraquece a **consciência coletiva**, assim como a superioridade do grupo ao indivíduo.

As sociedades modernas apresentam atributos diferentes das sociedades tradicionais, atributos que não se limitam ao campo do trabalho, em razão de modos de vida diferentes e de suas estruturas mais complexas. Segundo Giddens (1991, p. 13), as sociedades e instituições sociais modernas “são, sob alguns aspectos, únicas, diferentes em forma de todos os tipos de ordem tradicional”.

Vilela e Neiva (2010) apresentam argumentos que evidenciam as características mais marcantes das sociedades modernas e as diferenciam da sociedade tradicional.

A primeira característica representativa das sociedades modernas é o surgimento e fortalecimento do Estado Liberal, frente ao Estado

Absolutista das sociedades tradicionais. O Estado Liberal, ou liberalismo, tem como pressuposto a defesa da liberdade individual em diversos campos da vida social, como no campo econômico, político, religioso.

Outra característica emblemática das sociedades modernas é que elas são predominantemente urbanas, diferenciando-se, claramente, das sociedades tradicionais, que eram predominantemente rurais. A urbanização nas sociedades modernas, iniciada no século XVI, é intensificada, sobretudo nos séculos XIX e XX, proporcionando o crescimento e tornando as cidades mais complexas, criando grandes centros urbanos, que acabam gerando impactos profundos sobre os comportamentos e interações entre os indivíduos.

Simmel (1973) afirma que o impacto da urbanização está no crescimento da impessoalidade e das reivindicações dos indivíduos de salvaguarda da autonomia e da individualidade, frente às opressivas forças sociais. O autor afirma ainda que, nos grandes centros urbanos, é comum o encontro entre pessoas desconhecidas e mais difícil o encontro entre conhecidos. Com isso, o indivíduo se mantém mais reservado, muitas vezes distante das questões de ordem social que, aos olhos de moradores de pequenas cidades, de caráter mais tradicional, faz os residentes das grandes cidades parecerem indiferentes.

A preponderância da indústria, frente a dominação da agricultura em sociedades tradicionais também integra o perfil da sociedade moderna.

Também se configura como elemento caracterizador das sociedades modernas o predomínio da razão e separação entre Estado e Igreja, ao passo que, nas sociedades tradicionais, predominavam o sagrado, a magia, o mito e sacralização nas esferas sociais e políticas (VIVELA; NEIVA, 2010). Em período mais recente, as sociedades modernas podem ser caracterizadas, pelas inovações tecnológicas, sociedades em rede, globalização, e também pelo consumismo, impactos ambientais, insegurança, individualismo exacerbado, relações afetivas frágeis, dentre outras.

Analisando as sociedades modernas por uma ótica contemporânea, Giddens (1991) afirma que a modernidade é um fenômeno de dois gumes. Ela certamente cria oportunidades bem maiores para os indivíduos desfrutarem experiências variadas. É na era moderna, por exemplo, que nascem os direitos naturais e a prioridade dos deveres dos sú-

ditos dá lugar à prioridade dos direitos do cidadão (BOBBIO, 2004). Mas ela também tem o seu lado negativo, sombrio, mais aparente no mundo contemporâneo. Por exemplo, se por um lado, a modernidade introduz a urbanização e cria sociedades predominantemente industriais, por outro, ela também tem um potencial destrutivo em relação ao meio ambiente, que nem mesmo Karl Marx conseguiria prever.

Giddens, Beck e Lash (1997) afirmam que as instituições modernas foram universalizadas pelos processos da globalização. Um exemplo é o dramático crescimento da produção mundial, que sofre flutuações e quedas. Por outro lado, as ações locais ou individuais atingem o mundo globalizado. Uma decisão individual pode afetar não somente a sobrevivência de alguém que vive do outro lado do mundo, como também colaborar para um processo de deterioração ecológica que terá consequências potenciais para toda a humanidade.

O filósofo e sociólogo polonês Baumann (2004), em *Modernidad líquida*, também analisa a modernidade elucubrando sobre as transformações que permeiam todas as esferas da sociedade moderna, indo do individualismo até as relações de trabalho, relações familiares e comunidade, revelando que as relações deixam de ser concretas e substanciais, para serem líquidas e relativas. O autor analisa os impactos da modernidade na vida dos indivíduos e afirma que a solidez das relações e instituições sociais perde espaço para a **liquefação**: antes, instituições sólidas e inabaláveis; hoje, transformadas pela modernidade, se encontram em estado líquido, fragilizadas.

Por fim, Arendt (2005), em *A condição humana*, estabelece uma conexão entre a modernidade e a alienação. Afirma que as sociedades modernas são sociedades competitivas, individualizadas, devastadoras, produtoras de bens de consumo imediato, resultando na incapacidade de reflexão e ação dos indivíduos, bem como no seu alto grau de alienação em relação ao mundo. Aponta que esse processo atingiu toda a humanidade, por conta do desenvolvimento de uma razão instrumentalizada, instigada, principalmente, pelo advento da era moderna. Para Arendt, com isso o homem se aliena em relação ao mundo, pois, embora o conheça, não se reconhece nele, e, devido a isso, estaria fora da condição humana.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O propósito deste capítulo foi analisar a sociedade, a inter-relação entre seus membros e a multiplicidade de fatores que influenciam na vida social. Estar em sociedade pressupõe conviver e agir conjuntamente, de maneira ordenada ou organizada conscientemente. É na sociedade que o ser humano desenvolve sua personalidade, adquire cultura e desenvolve suas atividades em busca de sua realização. A estrutura social, porém, não é rígida. As relações humanas na sociedade são constantemente transformadas, sendo diferentes conforme o tempo e o lugar. Diversos teóricos, como Marx e Weber, por exemplo, discutem essa relação e a maneira como os acontecimentos econômicos também se sobrepõem à maneira como os indivíduos interagem, dentro de uma relação de poder.

Ao longo da evolução do homem, os indivíduos passaram a interagir de forma que cada um exercesse uma função em prol do bem comum. Os agrupamentos sociais só puderam acontecer porque seus membros compartilhavam da mesma cultura, de um princípio norteador e de uma civilização. Foi a maneira como organizaram que determinou uma cultura única entre os membros da sociedade. Enquanto coletores e caçadores, os indivíduos se organizavam para sua subsistência. Mais tarde, essas sociedades passaram a se organizar nas cidades, que estavam associadas ao governo de reis e imperadores.

Entretanto, foi a partir da industrialização (quando se reuniram em torno das organizações para o trabalho, particularmente as industriais) que se tornou possível criar uma identidade nacional entre os membros, sob a forma do Estado-Nação, por meio da **maior** difusão de informações nos sistemas de transporte e comunicações. Desde a formação mais rudimentar até os tempos atuais, o grau de hierarquização da sociedade cresceu e, como consequência, ampliou-se a desigualdade entre os membros da mesma sociedade como entre as sociedades mais tarde formadas pelos Estados-nação.

Neste capítulo foi visto que a política é um conceito fundamental, porque decorre das relações vividas pelo homem em sociedade em diversas áreas do cotidiano. A todo instante os indivíduos fazem política e promovem impactos na vida social, que envolvem conflitos e interesses.

Para consolidar a multiplicidade dos significados do assunto, foram apresentados os sentidos *latu* e *stricto sensu* de política.

No primeiro, cinco conceitos foram comentados: o primeiro, trivial, refere-se apenas à conquista do poder por meio de campanhas eleitorais ou eleições; o segundo, erudito, refere-se à arte de exercer o governo a partir da capacidade de conservação do poder; o terceiro, a entende como a atitude de um governo em relação a determinadas áreas de interesse público, as políticas setoriais; o quarto, eleva a política a uma ciência de estudo das normativas e da moral da sociedade civil; e o quinto coloca a política, cientificamente, como um estudo da relação de fatos e motivos que justificam as lutas pelo poder do Estado.

No sentido *stricto*, o conceito de poder político é fundamental para o entendimento da sociedade. A partir dos estudos de Weber e Bobbio, entende-se que as relações de poder estão presentes em todas as esferas da sociedade, e, especificamente, o poder político se caracteriza a partir da relação de dominação de um homem ou instituição sobre outros em determinado grupo ou território, dominação que pode ser exercida de três formas: tradicional, pelos costumes; carismática, por meio da admiração; e racional-legal, adotando-se normas e diretrizes estabelecidas pela coletividade.

No que tange às sociedades modernas, foi possível conhecer que, a partir dos movimentos que ascenderam contra o modelo de sociedade absolutista, surgiu o Projeto da Modernidade, que, ao propor um modelo de sociedade antropocêntrica e baseada no trabalho científico, fortaleceu o Estado Liberal.

A modernidade produziu um novo paradigma social, chamado de **liberal-burguês**, firmado pelos ideais do liberalismo, quando se promoveu a diferenciação social na qual predomina a divisão do trabalho, fator que tornou os indivíduos socializados e interdependentes.

Esse novo modelo produziu sociedades urbanas, o que impactou num crescimento da impessoalidade e demandou maiores anseios por proteção da autonomia e da individualidade, em uma sociedade predominantemente industrial. Embora proporcione oportunidades aos indivíduos, a sociedade moderna também exerce grande pressão destrutiva sobre o meio-ambiente.

Houve uma desintegração da condição humana, com a perda da liberdade individual, um esvaziamento ético e a formação de um sujeito egocêntrico. A desintegração humana se evidencia na alienação, coisificação e massificação. No diagnóstico de Hanna Arendt, a crise da modernidade tem três grandes sustentáculos esvaziados pela razão instrumental: vazio de referências humanas pelo afastamento da religião, crise do pensamento pelo relativismo da verdade e crise de autoridade política.

## REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, S. M. L. Política: instrumento de democratização da sociedade. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, v. 46, n. 0, p. 223-236, 2007. Disponível em: <<http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs2/index.php/direito/article/view/14982/10034>>. Acesso em: 3 maio 2013.
- ARENDR, H. **A condição humana**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005. 352 p.
- ARISTÓTELES. **Política**. 3. ed. Brasília: Ed. UnB, 1997. 317 p.
- AZAMBUJA, D. **Introdução à ciência política**. 2. ed. São Paulo: Globo, 2008. 402 p.
- BAUMANN, J. **Modernidad líquida**. Buenos Aires: F.C.E, 2004. 232 p.
- BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier; Campus, 2004. 232 p.
- BOBBIO, N. **Dicionário de política**. 11. ed. Brasília: Ed. UnB, 1998. v. 1.
- BOBBIO, N. **Era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- BOBBIO, N. **Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos**. Rio de Janeiro: Campus, 2000. 717 p.
- BURNS, E. M. **História da civilização ocidental**. Rio de Janeiro: Globo, 1968. 828 p.

DAHRENDORF, R. Sociologia e sociedade industrial. In: FORACCHI, M. M.; MARTINS, J. S. (Org.). **Sociologia e sociedade**: leituras de introdução à sociologia. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1977. p. 118-125.

DURKHEIM, E. **Da divisão do trabalho social**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008. 483 p.

FERRARI, A. T. **Fundamentos de sociologia**. São Paulo: McGraw-Hill, 1983. 558 p.

GIDDENS, A. **As consequências da modernidade**. São Paulo: Ed. Unesp, 1991. 177 p.

GIDDENS, A. **Modernidade Reflexiva**. São Paulo: Unesp, 1997.

GIDDENS, A. **Sociologia**. Porto Alegre: Artmed, 2005. 598 p.

GIDDENS, A. **Sociologia**. São Paulo: Artmed, 2005.

GIDDENS, A.; BECK, U.; LASH, S. **Modernização reflexiva**: política, tradição e estética na ordem social moderna. São Paulo: Ed. Unesp, 1997. 264 p.

GONÇALVES, M. B. Boaventura de Sousa Santos e a “pós-modernidade de contestação”: algumas notações marxistas. **Aurora**, Marília, v. 4, n. 2, p. 1-17, ago. 2011.

JOHNSON, A. G. **Dicionário de sociologia**: guia prático da linguagem sociológica. Rio de Janeiro: Zahar, 1997. 314 p.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Sociologia geral**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2006. 373 p.

LEOPOLDI, J. S. As relações de gênero entre os caçadores-coletores. **Sociedade e Cultura**, Goiânia, v. 7, n. 1, p. 61-73, jan./jun. 2004.

MAAR, W. L. **O que é política**. São Paulo: Brasiliense, 1994. 238 p.

MAQUIAVEL, N. **O príncipe**. São Paulo: Martin Claret, 2006. 189 p.

MARCUSE, H. **A ideologia da sociedade industrial**. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1973. 238 p.

MUÑOZ, A. A. A filosofia política de Aristóteles. In: MACEDO JÚNIOR, R. P. (Coord.). **Curso de filosofia política**: do nascimento da filosofia a Kant. São Paulo: Atlas, 2008. p. 147-163.

RIBEIRO, P. S. Ideia de política em Norberto Bobbio. **Brasil Escola**, 2013. Disponível em: <<http://www.brasilecola.com/sociologia/ideia-politica-norberto-bobbio.htm>>. Acesso em: 25 abr. 2013.

ROBLE, O. **Conhecimento do homem da natureza e da sociedade**. Curitiba: lesde Brasil, 2009. 68 p.

ROBLE, O. Introdução ao conceito de sociedade e de vida coletiva. In: ROBLE, O. **Escola e sociedade**. Curitiba: lesde Brasil, 2008. p. 7-16.

SANTOS, B. S. **Pela mão de Alice**: o social e o político na pós-modernidade. São Paulo: Cortez, 1995. 348 p.

SCHMITT, C. **O conceito do político**. Petrópolis: Vozes, 1992. 151 p.

SERRANO, M. M. Os clássicos da sociologia e três concepções de sociedade. **DocSlide**, 2013. Disponível em: <<http://docslide.com.br/science/classicos-sociologia-sociedade.html>>. Acesso em: 21 ago. 2016.

SIMMEL, G. A metrópole e a vida mental. In: VELHO, O. G. (Org.). **O fenômeno urbano**. Rio de Janeiro: Zahar, 1973. p. 11-25.

TOFFLER, A. **A terceira onda**. 28. ed. Rio de Janeiro: Record, 2005. 491 p.

VILA NOVA, S. **Introdução à sociologia**. São Paulo: Atlas, 2004. 231 p.

VILELA, E. M.; NEIVA, P. R. P. As sociedades tradicionais e modernas. In: CENTRO DE REFERÊNCIA VIRTUAL DO PROFESSOR. **Módulo didático de sociologia**. Belo Horizonte, set. 2010. Disponível em: <[http://crv.educacao.mg.gov.br/sistema\\_crv/banco\\_objetos\\_crv/%7BE94EE8ED-8BCF-40B9-A487-D3BF4DB4E553%7D\\_As%20sociedades%20tradicionais%20e%20modernas.pdf](http://crv.educacao.mg.gov.br/sistema_crv/banco_objetos_crv/%7BE94EE8ED-8BCF-40B9-A487-D3BF4DB4E553%7D_As%20sociedades%20tradicionais%20e%20modernas.pdf)>. Acesso em: 26 abr. 2013.

WEBER, M. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: Ed. UnB, 1999. 586 p.



EDUARDO DIAS DORNELLAS  
GILBERTO BORGES DA SILVEIRA  
ROZANA MARIA DE HOLANDA PINTO  
SERGIO TADEU GONÇALVES MUNIZ

# O ESTADO

## OBJETIVOS

1. Apresentar o conceito de Estado, seu alicerce filosófico e sua evolução histórica.
2. Propiciar ao leitor noções básicas sobre o papel e as formas de Estado.
3. Apontar de forma sucinta os elementos constitutivos do Estado.
4. Discorrer sobre a personalidade jurídica do Estado.



# INTRODUÇÃO

O capítulo aborda inicialmente o Estado sob a ótica de seus principais pensadores, tais como: Maquiavel, em cujos escritos foi mencionada pela primeira vez a denominação Estado; os contratualistas Hobbes, Locke, Montesquieu e Rousseau, que semearam as bases do conceito de Estado até hoje vigente. Em seguida, são abordadas as duas principais teorias sobre a origem e formação do Estado.

Inicialmente, a teoria da Sociedade Natural foi fundamentada nos preceitos Aristotélicos de que o homem é um animal naturalmente político. Segue-se o estudo, com a apresentação do pensamento que se contrapõe, ou seja, o Jusnaturalismo, para o qual o Estado é, ao contrário do estado natural, o produto de um acordo hipotético de vontades celebrado entre os homens.

Apresenta-se na sequência uma evolução histórica do Estado, começando pelo Estado Antigo, dotado de uma concepção religiosa, e por isso também denominado Estado Teocrático; Estado Grego, cuja característica fundamental é a cidade-estado como a unidade política de maior expressão; Estado Romano, com longo período de existência e grande extensão territorial, que mantém características básicas de cidade-estado com uma parcela restrita do povo incluído nas decisões políticas; Estado Medieval, marcado pelo feudalismo e pelo cristianismo, que sucumbiu com as invasões bárbaras dando lugar, finalmente, ao Estado Moderno, cuja formação foi “ensejada pelos anseios liberais de garantias de direitos, igualdade e liberdade dos indivíduos, pautada na construção de um Estado mandatário do poder dos cidadãos” (LUCAS, 2012, p. 34).

O capítulo trata ainda da legitimação e legalidade, que no Estado de Direito se expressam originalmente pela vontade popular e também pela noção de Constitucionalismo que trata dos limites do poder político.

O Papel do Estado e sua compreensão ao longo da história perpassa pela evolução do Estado Absoluto ao Estado Moderno e, deste, ao Estado Democrático. Em seguida, são apresentados seus elementos constitutivos, que são o povo, o território e a soberania.

Este estudo se completa com as questões sobre a Soberania (entendida como o poder ou autoridade moral suprema do Estado), a

Cidadania (que confere ao cidadão a oportunidade de participar da vida coletiva do Estado) e, finalmente, a Personalidade Jurídica (que atribui ao Estado direitos e deveres de forma semelhante ao que ocorre com os demais entes jurídicos).

O capítulo encerra com um resumo dos temas abordados, apresentado por meio das Considerações finais.

## **O ESTADO SOB A ÓTICA DOS PENSADORES**

Se o Estado nasceu naturalmente, como manifestação do ato político intrínseco do homem, ou se foi uma evolução da vontade e necessidade dos homens, esta é uma discussão que ainda hoje está longe de se encerrar. Diversos autores discorrem sobre a criação do Estado, apresentando argumentos que ajudaram a consolidar o estudo do Estado como uma ciência Política, conforme se apresenta a seguir.

### **ARISTÓTELES (384-322 A.C.)**

Os pensamentos deste filósofo estão disseminados em várias áreas do conhecimento, e suas maiores contribuições foram dadas às ciências naturais e biológicas, à ética, à política e à lógica. Para Aristóteles, o homem é um animal político, sendo-lhe é facultado manifestar o conveniente e o inconveniente, o justo e o injusto, e só a ele é dado alcançar a participação comunitária na plêiade de valores e sentidos (BITTAR, 2008).

O autor acrescenta que Aristóteles defende uma ideia de política por natureza, a qual se dá dentro da ideia de um desenvolvimento natural, gradual e progressivo das comunidades para a realização ética humana e a concreção da felicidade humana.

### **NICOLAU MAQUIAVEL (1469-1527)**

Para este pensador, a ordem é produto da política; não é natural, nem é manifestação de uma vontade divina. Ao contrário, tem como

imperativo que “deve ser construída pelos homens para evitar o caos e a barbárie e, uma vez alcançada, ela não será definitiva, pois sempre estará sendo ameaçada” (SADEK, 2000, p. 18).

Maquiavel defende que os homens são movidos por interesses que os fazem agir de forma dissimulada e egoísta, e a política é o resultado dessas ações. Alguns sempre estarão contra o poder estabelecido, por insatisfação em relação às ações do governo contrárias aos seus interesses, ou pela própria natureza humana de sempre buscar o poder, gerando uma constante turbulência, para a qual o Estado deve estar preparado.

Para ele, há duas respostas à anarquia decorrente da natureza humana: a República e o Principado, escolha não decorrente da vontade dos homens, mas da situação que o Estado enfrenta.

Quando há conflitos em função de questionamentos sobre o poder estabelecido, esse poder deve se manifestar de maneira forte mediante o principado. Em situações de estabilidade, quando os homens se mostram satisfeitos e não questionam o poder estabelecido, o governo pode se instituir como república.

## THOMAS HOBBS (1588-1679)

Considerado um dos teóricos do poder absolutista, Hobbes é um **jusnaturalista** que considera que os homens, por natureza, não são iguais entre si, cada um representando temor para o próximo, gerando insegurança e levando à ação de agredir antes de ser agredido. Hobbes é também um **contratualista**, uma vez que para ele a origem do Estado deve ocorrer por meio de um pacto firmado pelos homens, com as regras e condições de convívio social e subordinação política.

Na sua mais expressiva obra, *O leviatã* (1651), Hobbes identifica um estado beligerante dos homens em sua origem, caracterizado como uma **guerra de todos contra todos**; no entanto, independentemente de seu estado natural, o homem racionaliza e infere sobre a necessidade de superar esse estado belicoso e de viver em harmonia e em sociedade.

Para Hobbes, é por força dessa racionalidade que se cria a vida em sociedade, cuja manutenção necessita de um acordo formal que es-

tabeleça os limites de cada um e imponha a todos a observância de tais condições. Os homens precisam ser mantidos dentro de limites estabelecidos, mediante um poder que deve ser superior aos seus criadores, já que é um mito o homem sociável por natureza, e esse mito impede identificar onde se situa o conflito entre as pessoas, para que possa ser contido.

Hobbes entende que o titular desse poder, se denomina soberano, e que todos os que o rodeiam são seus súditos, numa clara referência ao absolutismo.

## JONH LOCKE (1632-1740)

Juntamente com Hobbes e Rousseau, Locke é um representante do jusnaturalismo, e para ele os homens viviam em estado pacífico, desfrutando a vida, a liberdade e os bens próprios, reconhecidos como direitos naturais do ser humano.

Ao contrário de Hobbes – para quem não existe propriedade no estado natural, sendo necessária a formação de uma organização social prévia –, Locke afirma que a propriedade pode existir já no estado da natureza, anterior à formação de grupos sociais, como resultado individual do trabalho, sendo, portanto, um direito que não pode ser violado por um contrato posterior.

Segundo Mello (2000), para Locke, a necessidade de preservar a propriedade e a proteção comum contra perigos externos é que leva os homens a passarem do estado natural para uma sociedade política, mediante um contrato social ou um pacto de submissão ou consentimento, no qual transferem poder a um terceiro e trocam voluntariamente parte de sua liberdade pela segurança do Estado.

Vivendo numa época em que a Inglaterra era açodada por intensas disputas internas entre um sistema absolutista e uma câmara legislativa, Locke considerava a formação de um sistema misto de governo com adoção de poder legislador e defendia a teoria da resistência contra o exercício ilegal do poder pelo Estado, na qual o povo, para resgatar os seus direitos, tem o direito legítimo de recorrer à força.

## CHARLES-LOUIS DE SECONDAT – MONTESQUIEU (1689-1755)

Montesquieu é reconhecido como o pensador da ciência política que desenvolveu a teoria dos três poderes, ainda hoje um dos princípios do funcionamento do Estado de direito.

Segundo Albuquerque (2000), foi ele quem estabeleceu o sentido de lei como conceito jurídico, sem conotação arbitrária, abstrata ou mesmo divina. Dessa forma, as leis possuem uma expressão de autoridade, porque são legítimas, imutáveis, enquanto persista a situação para a qual foram criadas, e ideais, por visarem a uma finalidade perfeita.

Com o conceito de lei, ele tira a política do campo da teologia e a insere num campo teórico ligado ao campo das ciências: as instituições políticas são regidas por leis que derivam das relações políticas, que por sua vez são consequências das formas de distribuição de poder entre as classes em que se divide a população (ALBUQUERQUE, 2000, p, 115).

Para Montesquieu, a natureza do poder – ou um contrato social, não explica as relações que os cidadãos têm entre si e, portanto, a grande complexidade das sociedades. Para ele, o fundamento da ordem está na natureza do governo, que diz respeito a quem detém o poder e de como se estabelecem as relações entre as classes sociais; e o princípio de governo que é a forma como o poder é exercido.

## JEAN-JAQUES ROUSSEAU (1712-1778)

Rousseau, assim como Hobbes, explica a existência e a organização da sociedade a partir de um contrato e considerando a predominância da bondade humana no estado de natureza.

O pensamento de Rousseau teve grande repercussão prática, exercendo influência sobre a Revolução Francesa e demais movimentos sociais de defesa dos direitos naturais do homem.

Segundo Dallari (1998), a concepção de soberania surge com Rousseau, valorizando-se como objetivos fundamentais da sociedade a igualdade e, ao mesmo tempo, os interesses coletivos.

Também conforme este pensador, o homem, na impossibilidade de aumentar sua própria força e consciente de que a liberdade e a força

constituem os instrumentos fundamentais de sua conservação, pensa num modo de combiná-las. E assim propõe: “Tal é o problema fundamental que o Contrato Social soluciona” (DALLARI, 1998, p. 10).

Mediante o contrato, os homens se tornariam conscientes de seu papel, submetendo a vontade individual ao bem comum, pautado em mecanismos adequados para que se execute essa vontade coletiva, tarefa que cabe ao seu corpo administrativo – o governo. Entretanto, o poder soberano, independentemente da forma de governo, seja democracia ou monarquia, continua a ser o conjunto das pessoas associadas.

O princípio de que todos os homens são iguais entre si e, portanto, devem aceitar a vontade da maioria para manter a ordem comum, é a base do pensamento de Rousseau e se constitui em um dos fundamentos da democracia, mediante a afirmação da predominância da vontade popular e o reconhecimento de uma liberdade natural e busca de igualdade, que se reflete na aceitação de todos a partir da vontade consubstanciada pela maioria.

## **PRINCIPAIS TEORIAS SOBRE A ORIGEM E FORMAÇÃO DO ESTADO**

Contemporaneamente, a distinção entre estado e sociedade é mais facilmente perceptível, mesmo que suas definições e limitações ainda enfrentem contradições. A sociedade civil pode ser entendida como as relações sociais não reguladas pelo poder coercitivo do Estado, o que pode ser bastante diverso, conforme a organização que cada povo ou nação adota.

Essa dicotomia entre sociedade e estado tem suas origens nas concepções iniciais do estado. Para a doutrina naturalista, a sociedade é decorrente da natureza humana, e, para a corrente jusnaturalista, a sociedade é precursora do Estado como forma de organização dos homens para atender suas necessidades. O Estado surge em decorrência dessa organização, para regular e controlar as relações que se estabelecem na sociedade. Já para a doutrina naturalista, a sociedade é manifestação dos homens e credita sua concepção a partir da evolução das relações familiares e domésticas.

## SOCIEDADE NATURAL

Para essa doutrina os direitos naturais são inalienáveis, invioláveis e peculiares ao estado da natureza e que, portanto, independem do julgamento do homem.

Para os defensores desse pensamento, as comunidades primitivas se formaram pela integração de grupos familiares, por razões de sobrevivência e defesa.

A sociedade seria a passagem de um estado primitivo, sem organização e de extrema fragilidade, para o início da formação de grupos maiores, que extrapolam as relações familiares e que começam a adotar normas de procedimento como forma de convívio.

Segundo Dallari (1998, p. 8), a ideia da sociedade natural tem o antecedente mais remoto no século IV a.C, na conclusão de Aristóteles de que “o homem é naturalmente um animal político”.

Para Bobbio (1987), a sociedade de Aristóteles corresponde à natureza social ordenada à base de uma constituição. Dessa forma, a *polis* pode ser considerada como origem ou precedente histórico do Estado moderno, partindo da concepção de Estado como prosseguimento natural da sociedade familiar ou doméstica.

De acordo com esse pensamento, o direito natural é entendido como um conjunto de princípios superiores, inatos, imutáveis e permanentes, e sua origem está na natureza e não na vontade dos homens.

Assim, a formação de grupos sociais seria inata e inexorável do ser humano, para enfrentar as necessidades e a própria sobrevivência.

## JUSNATURALISMO OU CONTRATUALISMO

O contratualismo surge para legitimar uma soberania política decorrente do esfacelamento do sistema medieval, com o surgimento de uma classe social urbana e burguesa. O argumento contratualista aparece no escopo da insatisfação dessa nova sociedade, que carecia de normas e princípios de comportamento que oferecessem segurança e garantias mediante novas formas de organização política.

Os defensores dessa teoria alegam que o homem toma consciência das dificuldades e articula relações no sentido de superá-las e, desse ato voluntário e racional, surgem as normas de convivência em sociedade.

Para Hobbes, o Estado é a antítese do estado da natureza, e a sociedade é produto de acordo de vontades numa visão contratualista. Segundo ele, os homens no estado natural são egoístas e insaciáveis e, na busca da sobrevivência, representam uma ameaça aos outros, traduzida como uma **guerra de todos contra todos**. Essa situação é que os induz a estabelecer relações que permitam conseguir os meios fundamentais para prover suas necessidades, formalizando um ato político de vida em conjunto mediante regras estabelecidas em comum devendo ser seguidas por todos.

Adepto da ideia da função social do Estado, Locke entende que, no estado de natureza, os homens viviam livres, em situação de liberdade e igualdade, as quais, entretanto, para não gerar permissividade e garantir os direitos naturais, exigem responsabilidade e reciprocidade, que só pode existir mediante um poder coercitivo.

Para Locke, portanto, o poder devia ser fruto de um consentimento entre os membros como essência do pacto social, criando a base do limite do Estado, em que o poder de agir depende da vontade da maioria, respeitando-se os direitos naturais de todos. Rousseau, como Hobbes, acreditava nos homens vivendo em liberdade (mas cada qual diferente na capacidade de superar os obstáculos do estado na natureza, nenhum, isoladamente, capaz de superar essas dificuldades) e propõe um pacto legítimo entre os indivíduos, onde todos renunciam a sua liberdade natural para alcançar a garantia da segurança do Estado. Para esse pacto existir, há uma renúncia parcial dos direitos individuais e a manutenção dos direitos inalienáveis fundados no estado da natureza.

Para Rousseau, a vontade geral é inalienável e a soberania, sua máxima expressão, jamais podendo ser alienada por um poder absoluto, configurando a manutenção da igualdade mediante um pacto social.

# EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO ESTADO

Segundo Bobbio (1987, p. 65), a palavra **estado** tem sua primeira incidência na obra *O Príncipe* de Maquiavel, a qual começa com esta definição: “Todos os Estados, todos os domínios que imperarem e imperam sobre os homens foram e são ou repúblicas ou principados”.

Se a conotação de **Estado** começa entre 1512 e 1513 com Maquiavel, para muitos autores a sociedade política ora denominada Estado é, em essência, igual às que existiram nas sociedades antigas, sendo essa designação dada a todas as sociedades políticas que, com autoridade superior, fixaram as regras de convivência de seus membros.

Outros autores, entretanto, argumentam que a sociedade política só aparece no século XVI, tendo em Pallieri (1969 apud DALLARI, 1998, p. 22) um defensor desse ponto de vista, o qual indica que “a data oficial em que o mundo ocidental se apresenta organizado em Estados é a de 1648, ano em que foi assinada a paz de Westfália”, entre França e Alemanha, ponto de inflexão entre o Estado Medieval e o Estado Moderno, quando foram reconhecidas as soberanias dessas nações nos limites territoriais estabelecidos.

A verdade é que, desde os primeiros ordenamentos sociais, existiram formas de organização política, como pode ser visto nas diferentes sociedades de que se tem algum registro. Assim, os principais modelos de Estado, na perspectiva de sua evolução histórica, serão apresentados a seguir.

## ESTADO ANTIGO

De maneira em geral, o Estado Antigo é demarcado pelo caráter religioso e por certa unidade, sem qualquer divisão interior ou territorial.

Para Dallari (1998), a ideia da natureza unitária é permanente sendo marcante, nessa ideia, a presença do fator religioso, podendo as organizações políticas desse período ser qualificadas como Estado Teocrático, afirmando-se a autoridade dos governantes e as normas de um poder divino.

## ESTADO GREGO

É caracterizado pela cidade-estado, ou seja, pela polis, como a unidade política de maior expressão. Dotadas de um sentido idealizado de sociedade, as polis eram pequenas e com pequena população, formando um conjunto que associava economia, política e religião, interferindo e controlando a vida dos moradores.

Essa noção de autossuficiência do estado grego teve fundamental importância na preservação do caráter de cidade-estado, uma vez que, mesmo quando esses estados conquistavam e dominavam outros povos, não se efetivava a implantação de organizações sociais nos novos territórios e não se procurava a integração de vencedores e vencidos numa ordem comum.

A despeito da denominação de democracia, havia clara distinção de classes sociais, com uma elite compondo a classe política detentora do poder sobrepondo-se àquilo que tinha caráter público.

## ESTADO ROMANO

O império romano se notabiliza pela expansão do seu domínio sobre grande extensão do mundo, abrangendo povos de costumes e organizações absolutamente diferentes. Para Dallari (1998), esse domínio contribuiu para tornar insustentável a posição centralizadora do governo romano, assim como os antecedentes do cristianismo fizeram desaparecer a noção de superioridade que fora a base da unidade do Estado Romano.

## ESTADO MEDIEVAL

A Idade Média teve uma complexidade muito grande de formas de organização social, complexidade e vulnerabilidade, provocada nos povos e senhorios, que, propiciando a busca por maior segurança, constituiu a origem do Estado Moderno.

A organização feudal, sacudida por constantes invasões e guerras internas (cristianismo, invasões bárbaras e feudalismo) que dificulta-

vam o desenvolvimento de atividades produtivas e tornavam os burgos dependentes de alimentos e valorizava enormemente a posse da terra como meio de subsistência.

Nesse quadro é que se encontram os fatores de transformação, que, despertando aspirações e criando novas condições, determinaram o surgimento do Estado Moderno.

## ESTADO MODERNO

O sistema feudal, constituído de unidades familiares que viviam de forma paupérrima, voltadas para a produção de subsistência e associadas a propriedades dos senhores feudais, que por sua vez se encontravam exauridos pelas tributações impostas por reinados instáveis e exploradores, favoreceu o quadro político propenso à busca de uma unidade que oferecesse alguma ordem e segurança social.

Para Dallari (1998), os tratados de paz de Westfália<sup>1</sup>, considerados como um dos pilares do Estado Moderno, documentaram o surgimento de um novo tipo de organização política, que passava a reconhecer o princípio de soberania e a respeitar os direitos territoriais, não mais interferindo nos assuntos internos das partes contratantes. Muitos consideram que foi a partir desses tratados que surgiu a Europa Moderna, constituída por Estados independentes e soberanos.

## A LEGALIDADE E A LEGITIMIDADE DO ESTADO

Desde Hobbes, a passagem do estado de natureza ao estado contratualista se caracteriza pela mudança da condição em que cada um usa a própria força, indiscriminadamente, contra todos os demais, para uma condição na qual o direito de usar a força cabe apenas ao soberano. Dessa forma, o poder político assume uma conotação vigente até hoje (BOBBIO, 1987).

---

1 A Paz de Westfália designa uma série de tratados que puseram fim à Guerra dos Trinta Anos, conflito que envolveu desde a Alemanha e países escandinavos até a Espanha.

Para esse autor absolutista, a propriedade inexiste no estado de natureza, sendo estabelecida somente após a formação da sociedade, contrariando Locke, para quem a propriedade já existe no estado da natureza anteriormente à sociedade, sendo, portanto, um direito que não pode ser violado pelo Estado.

É em Rousseau (apud BOBBIO, 1987, p. 74) que a sociedade surge do ato daquele que, antes dos demais, cercou seus terrenos e disse: “isto é meu”, levando ao surgimento da propriedade privada.

Essa justificação teve uma concepção inicial descendente, em que o poder era desígnio de Deus, devendo ser exercido em seu nome, e passou para uma concepção ascendente com Rousseau, na qual a base do poder era a vontade do povo.

A vontade soberana do povo, nos estados modernos pós-revoluções americana e francesa, expressa a legalidade como necessidade real dos governados em sentirem-se controlados por um poder com força material e intelectual, bem como a legitimidade como necessidade de jugo sob um princípio moral. Em nome do povo, a legalidade dos atos soberanos adquire também a necessária legitimidade, por serem expressos em Lei.

Segundo Max Weber, a legalidade repousa sobre três formas básicas de manifestação da legitimidade: a carismática, baseada em crenças ou reconhecimento; a tradicional, baseada em tradições, sistemas existentes e consolidados, e a legal ou racional, que tem o poder amparado no fundamento do estatuto.

São, portanto, duas as principais teorias sobre a origem do Estado, se para alguns pensadores o Estado nasceu naturalmente, como manifestação do ato político intrínseco do homem, para outros, foi uma evolução da vontade e necessidade dos homens. Essas diferentes concepções também se apresentam na formação dos grupos sociais, visto que para a doutrina naturalista a sociedade é decorrente da natureza humana, enquanto a corrente jusnaturalista considera que a sociedade é precursora do Estado como forma de organização dos homens para atender suas necessidades. Sucintamente, pode-se ponderar que o Estado é uma sociedade política que nasceu para regular e fixar regras de convivência para seus membros.

## O PAPEL DO ESTADO

A compreensão do papel do Estado ao longo da história perpassa pelo estudo de sua evolução, tomando como referencial o Estado Absoluto, o Estado Moderno e o Estado Democrático. Platão (2006) alude à criação de um Estado ideal ou perfeito, cingido a uma tríplice direção: a produção, a defesa e a administração da coisa pública.

Matias-Pereira (2010) registra que Marx e Engels não chegaram a desenvolver uma teoria completa acerca do Estado, mas a corrente de pensamento marxista vem contribuindo efetivamente no estudo do Estado Capitalista. Nessa perspectiva, o Estado não visa ao bem comum, mas aos interesses da classe dominante.

Algumas características mais expressivas de cada época, em que se convencionou a evolução do Estado, apontam para papéis e funções específicas, sendo que, conforme Bobbio (1987), no Estado absoluto se dá a concentração e a centralização do poder de ditar leis válidas para toda a coletividade, o poder jurisdicional, o poder do uso da força e de tributar. Assim, a imposição de um ordenamento originário superior submete os demais.

O Estado se propõe como garantidor da ordem interna, da segurança de seu território, detentor dos meios de produção e regulador do mercado.

Hobbes defende que o Estado deveria ser a instituição fundamental que regularia as relações humanas, pelo caráter da condição natural dos homens, que os impele a buscar atender seus desejos de qualquer maneira, a todo custo, de forma violenta, egoísta ou movida por paixões.

Para Silva e Souza-Lima (2010), a análise histórica do Estado aponta para diferentes formas de atuação, no que diz respeito à sua interação com a sociedade: o Estado protecionista e intervencionista, atuando fortemente na economia; o Estado liberal/neoliberal, que protagoniza a defesa da propriedade privada em nome da sustentação dos direitos individuais. Apontam para a contraposição deste às sociedades monárquicas absolutistas, interpretando a liberdade política e a livre entrada e saída de bens e serviços.

Matias-Pereira (2010) apresenta como principal característica do liberalismo a busca da eficiência, e o livre mercado, como instrumento adequado de regulação social, no qual o Estado prioriza a proteção do cidadão das ameaças externas, manutenção da ordem interna, garantia da propriedade privada e liberdade individual, de tal forma que:

[...] a evolução do modelo de Estado ao longo dos últimos séculos é resultado da necessidade de se adequar às mudanças econômicas, políticas, sociais, culturais e ambientais. Isto explica a transformação do Estado moderno para o Estado liberal e deste para o Estado social, chegando à atualidade ao Estado inteligente-mediador-indutor. Esta mudança caracterizaria as transformações de um Estado de serviço, produtor do bem público, para um ente que serve de garantia à produção do bem público; de um Estado ativo, provedor solitário do bem público, para um ente mediador e estimulador, que aciona e coordena outros entes a produzir com ele; de um Estado gestor em um Estado cooperativo, que produz o bem público em parceria com outros atores, especialmente com o setor privado e o terceiro setor, com o propósito de mobilizar seus recursos e ativar as forças da sociedade civil (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 44).

A evolução do papel e das funções específicas do Estado é também produto do contexto político, econômico, social e cultural da época, e é por meio desse contexto que o modelo de Estado se transforma para se adaptar às necessidades de desenvolvimento da própria sociedade.

## ELEMENTOS ESSENCIAIS DO ESTADO

A palavra Estado tem sua gênese no latim, *status* – estar firme, condição de estabilidade, que conforma a sociedade política.

Bobbio (1987) argumenta que o Estado tem sido definido através de três elementos constitutivos: o povo, o território e a soberania. O povo, delimitado em um território, se subordinando a um poder soberano, a partir de um ordenamento jurídico. Só o poder do Estado é soberano e não há Estado sem este, sendo a soberania uma característica essencial do poder, uma qualidade que o torna supremo. Rousseau (2002) defende que a soberania pertence ao povo, expressa a vontade geral, sendo

imprescindível, indivisível e inalienável. A evolução da soberania compreende a passagem dos atributos da força, vontade, dominação para as prerrogativas do direito – ordenamento jurídico, ensejando a conjugação destes fundamentos. Outros autores consideram os elementos essenciais do Estado a população, o território e o governo, sendo que a população, neste caso, não se confunde com povo, pois este último abarca os direitos políticos intrínsecos à nacionalidade, sendo a população uma representação quantitativa dos indivíduos que compõem o Estado, que habitam um território, podendo ou não formar uma nação.

O território constitui-se na área de domínio de um Estado, não se referindo apenas ao espaço geográfico delimitado por uma fronteira, pois representa o ambiente onde o Estado exerce sua posse, seu poder e sua soberania.

O elemento Governo representa o povo, e em nome deste prima pela soberania nacional através do exercício do poder estatal, que no Estado Democrático de Direito está expresso no contrato social da Carta Magna – a Constituição.

Em suma, o povo se submete ao Estado, para que em seu nome se constitua um poder supremo que exerça a soberania sobre seu território.

## **FORMAS DE ESTADO**

Vários são os elementos a considerar para distinguir as formas de Estado, podendo ser objeto de análise a partir de um viés histórico, político e das interações entre governo e sociedade.

Pode-se também caracterizar as formas de Estado como perfeito e imperfeito, em que se define o primeiro como o Estado que reúne os três elementos essenciais constitutivos – povo, território e soberania, possuidor de personalidade jurídica de direito público internacional.

No Estado imperfeito, mesmo existindo os três elementos constitutivos, estes não se configuram em sua plenitude, sofrendo restrições, principalmente no que se refere ao governo, podendo estar sob influência de potência estrangeira, que lhe subjugava a soberania, declinando, portanto da personalidade jurídica de direito internacional.

O Estado perfeito pode ser simples, com poder constituído pelo governo nacional, que se refere a uma população não heterogênea; ou composto, formado a partir da junção de dois ou mais Estados, com poderes governamentais distintos, que obedecem a um regime jurídico, com predominância do governo formado – a União, com personalidade jurídica de direito internacional. Caracteriza-se pela pluralidade de Estados, em se tratando de direito interno, mas externamente se configura como um único ente, a União.

O Estado composto poderá se caracterizar pela União Pessoal – quando dois ou mais Estados são regidos por um só rei. União Real – onde se conserva a autonomia administrativa, mas há uma só personalidade jurídica de direito público internacional. União pela Incorporação – onde há a extinção dos Estados em prol do novo ente. União Confederada – os Estados independentes se unem em contrato para fins de defesa externa e paz interna. União Federada – os Estados constituem um Estado soberano, com personalidade jurídica de direito internacional.

A partir de um critério histórico, Bobbio (1987) apresenta uma tipologia de Estado em ordem sequencial – Estado feudal, Estado estamental, Estado absoluto e Estado representativo –, complementando que os direitos naturais do indivíduo, originários por sua natureza, permitem a este indivíduo até mesmo ir contra o Estado, sendo, portanto, uma revolução nas relações entre governantes e governados, de forma que o indivíduo vem antes do Estado.

## **SOBERANIA E CIDADANIA**

Diversos autores afirmam que o conceito de soberania é bastante variado, gerando uma multiplicidade de teorias que tornam seu uso vago e desordenado. No entanto, tradicionalmente, a soberania é considerada um dos elementos constitutivos do Estado Moderno, estando, para Dallari (1998), na raiz da ideia de Estado Moderno.

Efetivamente, a Constituição Brasileira, em seu art. 1º, determina a soberania como um dos fundamentos do Estado brasileiro, juntamente com a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores so-

ciais do trabalho, da livre iniciativa e o pluralismo político (BRASIL, 1998). Silva (2014) entende que a soberania nem precisaria ser citada, pois se configura na base do próprio conceito de Estado. Para esse autor, de acordo com o art. 170 – I, a soberania também constitui um princípio da ordem econômica.

Em sentido lato, soberania significa a superioridade advinda de autoridade, domínio, poder, ou propriedade ou qualidade que caracteriza o poder político supremo do Estado dentro do território nacional e em suas relações com outros Estados. Soberania pode ser definida também como o conjunto de poderes que constituem um Estado politicamente organizado (HOUAISS; VILLAR; FRANCO, 2009). Silva (2014) sintetiza que soberania significa, portanto, o poder político supremo e independente.

A soberania do Estado é geralmente considerada sob duas perspectivas, interna e externa. A externa se refere à igualdade nas relações estabelecidas entre os Estados. Nesta concepção, o poder de cada Estado é independente em relação aos demais. Trata-se, pois, do poder político que o Estado possui, de exercer sua autoridade, sem subordinar-se aos interesses de outro Estado.

Na soberania interna, o poder do Estado se sobrepõe a todos os indivíduos e grupos que habitam seu território, com base nas suas próprias leis e ordenações internas. Isso significa dizer que o Estado detém o poder supremo dentro de si mesmo. Estas afirmações corroboram a visão de que, na atualidade, o Estado brasileiro é independente em âmbito externo e possui supremacia em relação às questões internas.

Na antiguidade não existia um conceito de soberania ou qualquer noção similar. Os termos que eram usados como expressões de poder não indicavam poder máximo do Estado em relação a outros entes.

A doutrina clássica de soberania surgiu na França, em consequência da luta pelo poder entre os reis e os senhores feudais, interna e externamente, para se emanciparem da tutela da Igreja.

A primeira teoria sobre soberania foi formulada pelo jurista francês Jean Bodin, na obra *Os seis livros da República de 1576*, baseados no Estado Absolutista Francês, no qual o governante possuía poder absoluto e perpétuo de origem divina.

Nessa concepção monárquica, o poder se concentra totalmente nas mãos do governante, que possui autoridade suprema como reflexo do poder divino, não podendo assim ser dividido com nenhuma outra instituição ou pessoa. Esse poder só existe quando o povo transfere inteiramente seu próprio poder ao governante, a quem chamam de soberano e prestam obediência como súditos.

A soberania passou a ser considerada atributo de um governante a partir do *Contrato social*, de Jean Jacques Rousseau, para quem o povo é o único possuidor da soberania, defendendo o princípio, de teor democrático, de que a vontade da maioria deve ser respeitada pela totalidade. Como já mencionado, essas concepções de soberania popular influenciaram os ideais de liberdade da Revolução Francesa.

Ainda com base na clássica doutrina francesa, as características atribuídas à soberania consideram-na una, indivisível, inalienável e imprescritível, características que, segundo Dallari (2012), são reconhecidas pela quase totalidade dos estudiosos do tema.

A unicidade se apresenta, uma vez que num mesmo Estado não pode haver duas soberanias. A soberania é sempre o poder único e superior a todos os demais, ao qual estão sujeitas todas as pessoas que ali habitam.

A teoria clássica afirma também que a soberania possui uma natureza indivisível, premissa, no entanto, questionada por Azambuja (2008, p. 65), segundo o qual: “se a soberania é indivisível e reside na nação, somente toda a nação é que deveria exercê-la”. E acrescenta: “os corpos eletivos que se presumem representar a nação dividem-se geralmente em dois ramos, o Senado e a Câmara, e de resto os poderes do Estado são geralmente três, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. Qual deles exerce a soberania? E, se são os três a exercê-la, onde está a indivisibilidade?”

Ao ser considerada inalienável, acredita-se que a soberania não pode ser cedida ou transferida a outrem, pois, conforme assevera Dallari (2012), aquele que a detém desaparece ao ficar sem ela, seja o povo, a nação ou o Estado. Novamente, Azambuja (2008) apresenta sua crítica à doutrina clássica, ao afirmar que o regime representativo, adotado por todos os Estados modernos, estaria em contradição com a doutrina da soberania inalienável.

Outro atributo da soberania, segundo Dallari (2012), é o de ser ela um poder imprescritível, uma vez que a sua impermanência impediria seu caráter verdadeiramente superior.

Vêm da Antiguidade as teorias que atribuem ao poder uma conotação divina. Como explicita Azambuja (2008), estas teorias apresentavam-se como de **direito divino sobrenatural**, quando acreditavam que Deus concedera o poder diretamente à pessoa do soberano e de **direito divino providencial** quando afirmavam que a soberania vem de Deus, mas diretamente vem do povo. Em ambos os casos seu titular é o monarca.

Numa primeira fase da teoria Democrática, o povo aparece como titular da soberania, mas como um elemento disforme, situado fora do Estado. Na segunda fase, que se consolida com a Revolução Francesa, a titularidade é concebida à Nação, que é o povo percebido numa ordem integrante. Por último, chega-se ao Estado como titular da soberania, princípio que passa a ser aceito na segunda metade do século XIX e início do século XX.

É sobre os indivíduos, unidades elementares do Estado, que isoladamente se aplica o seu poder soberano ao qual estão sempre sujeitos, mesmo que atuem coletivamente. Esta premissa encontra algumas exceções, em relação aos indivíduos que, não sendo cidadãos do Estado, nele estão inseridos territorialmente.

O conceito de soberania que historicamente apresenta um caráter político, atualmente apresenta-se organizado em preceitos jurídicos em relação à sua obtenção, seu exercício e sua perda.

Dessa forma, o uso arbitrário da força é inaceitável. Como explica Dallari (2012), mesmo que naturalmente a soberania continue a ter um caráter político, sua atribuição de direito tem sido importante para a solução de conflitos internos ou externos, estabelecendo uma nova perspectiva na qual o uso arbitrário da força é tido como injusto e totalmente repudiado.

Se o Estado existe e se configura em função de um elemento pessoal, que é o povo, cabe ressaltar que o conceito de povo é diferente do conceito de população. População se refere a um conceito demográfico, a uma expressão numérica, um dado quantitativo, que inclui até mesmo os

estrangeiros e apátridas que residem em determinado Estado. A noção de povo, por sua vez, pressupõe vínculo com o Estado, por meio da nacionalidade ou da cidadania, sendo, portanto, um conceito político e jurídico.

Figueiredo (2009) salienta que o conceito de povo é derivado do direito, significando um conjunto de pessoas que detém o poder político, a soberania, podendo ser designado como expressão da cidadania. A titularidade de tais direitos políticos, explica Figueiredo, é determinada pela nacionalidade, concebida como o vínculo jurídico estabelecido pela Constituição do Estado entre os cidadãos e o Estado.

O conceito de povo remete ao de cidadania. Cidadãos são os membros do Estado, os destinatários da ordem jurídica estatal, os sujeitos e os súditos do poder (MIRANDA, 2002). A cidadania também constitui um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, e nesse aspecto, conforme Silva (2014), surge com um sentido ampliado à titularidade de direitos políticos, pois é o reconhecimento do indivíduo como pessoa integrada na sociedade estatal, significando que o funcionamento do Estado estará submetido à vontade popular. De igual modo, para Miranda (2002), a cidadania está relacionada com a participação no Estado democrático e, ainda, foi com base nesse entendimento que o conceito foi elaborado e repercutiu depois da Revolução Francesa.

Desse modo, esse termo, na Constituição Brasileira, liga-se ao conceito de soberania popular, aos direitos políticos, ao conceito de dignidade da pessoa humana e aos objetivos da educação como base e meta essencial do regime democrático (SILVA, 2014).

A nacionalidade, por sua vez, é pressuposto da cidadania, ou seja, os direitos políticos só podem ser exercidos por aqueles que são considerados brasileiros natos ou naturalizados. O art. 12 da Constituição Federal define as condições para os brasileiros, natos ou naturalizados, exercerem a nacionalidade brasileira.

A Constituição Federal, ao tratar dos Direitos Políticos, define, no art. 14, que a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto em plebiscito, referendo e iniciativa popular. Segundo a Carta Magna brasileira, a cidadania é exercida de forma ativa, por meio do voto para a escolha dos governantes, ou de forma passiva, que consiste no direito de ser eleito. Somente o cidadão ativo pode usufruir da cidadania passiva (BRASIL, 1988).

A Constituição determina, ainda, que ao brasileiro é facultado o status de cidadão ativo aos 16 anos, sendo o voto obrigatório aos maiores de 18 e menores de 70 anos, obriga à inscrição como eleitor e ao voto. A carta magna, em seu art. 14, II, a, b, e c, dispõe que podem tornar-se cidadãos ativos, facultativamente, os analfabetos, os maiores de 70 anos, e os maiores de 16 e menores de 18 anos (BRASIL, 1988).

Não podem se inscrever como eleitores, isto é, não podem exercer a cidadania ativa, os menores de 16 anos, os estrangeiros e os conscritos durante o período de serviço militar obrigatório.

Existe o consenso de que a cidadania é uma conquista. Conforme ilustra Dimenstein (1994), são exemplos de como os direitos vêm sendo ampliados e conquistados ao longo da história: a Revolução Francesa (que no século XVIII modificou a concepção da supremacia dos reis), a independência dos Estados Unidos, a abolição da escravatura, a luta pelo direito ao voto e a Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948.

Como afirma Soares (2011), o sentido histórico em que se consolidou o conceito de cidadania deriva das conquistas socioeconômicas e políticas de movimentos libertários. E completa o autor que a cidadania deve ser compreendida como participação política do indivíduo no Estado, ao contemplar o gozo de direitos políticos e civis, acompanhados de direitos econômicos, sociais e culturais.

Assim, a ideia de cidadania ultrapassa as questões legais, sendo importante a reflexão sobre a cidadania participativa. Não é apenas por meio do voto e dos demais mecanismos propostos pela legislação que a cidadania é exercida, mas também por meio de ações que buscam transformar a sociedade em que se vive. A cidadania só existe se houver igualdade, justiça e liberdade.

## **PERSONALIDADE JURÍDICA DO ESTADO**

Considerada por muitos autores um grande avanço no estudo dos interesses coletivos, a concepção do Estado como personalidade jurídica lhe confere direitos e deveres de modo análogo ao que ocorre com os demais entes jurídicos, gerando relações mais sólidas e respeita-

das. Para Kelsen (1998), essa ideia advém de considerá-lo simplesmente como um fenômeno jurídico semelhante a uma corporação. Conforme afirma o autor, o Estado é a comunidade criada por uma ordem jurídica nacional, e o seu caráter jurídico é uma personificação dessa comunidade ou a ordem jurídica nacional que constitui essa comunidade.

Essa teoria teve sua gênese entre os pensadores que consideravam que a sociedade é o produto do contrato social. A sociedade seria, então, entendida como uma coletividade, cujos indivíduos possuem interesses e vontades coletivas, independentes de suas vontades e interesses individuais.

Uma linha de raciocínio que se opõe a esta atribui um caráter realista e não fictício à personalidade jurídica do Estado. Essa teoria, que se completou com o pensamento de Jellinek, tornou-se um dos principais fundamentos do Direito Público, segundo aponta Dallari (2012).

Dallari (2012) observa que existem teorias que se opõem a esta ideia, teorias segundo as quais o Estado consiste apenas num espaço territorial e num grupo de pessoas governadas por um desejo superior ou, ainda, numa relação entre subordinados e mandantes ou entre serviços públicos geridos por governantes.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A questão da organização política e social é uma preocupação que remonta aos primeiros registros históricos. Nas referências greco-romanas, por exemplo, são extensos os estudos que poderiam compor o que hoje se chamaria uma Teoria de Estado.

Grandes pensadores antigos, como Platão, Aristóteles e Cícero, manifestavam sua preocupação com uma visão **ideal** de viver em comunidade – tendo como referência as cidades – as *polis*, que já possuíam certa estrutura política. Esses pensadores tinham idealizada uma visão da realidade, visando à convivência social.

Sem questionar a necessidade do homem de viver em comunidade, as divergências entre esses pensadores e outros surgidos após a Ida-

de Média, são no sentido de que uma organização social seria construída racionalmente ou seria decorrente de uma condição natural dos homens.

Se o feudalismo criou as condições para o nascimento do Estado, na sua concepção ele nasceu absolutista, como desígnio de um poder supremo ao qual todos deviam se submeter. E para Engels, se o Estado nasce da necessidade coletiva, acaba sendo imposto como vontade de alguns para garantir a propriedade privada.

Foi Rousseau quem primeiro propôs que o poder supremo do governante só pode ter origem no povo, fazendo com que a orientação do Estado passasse a ser democrática, e influenciando as Revoluções Americana e Francesa, que precederam o Estado Moderno.

O sistema de pesos e contrapesos, proposto por Montesquieu, estabelecendo a necessidade de autonomia de cada poder com participação de pessoas e grupos diferentes, deu origem ao sistema de separação de poderes, conferiu legalidade ao Estado e estabeleceu os princípios básicos do Estado vigentes até hoje: território, povo e soberania.

Se os conceitos de povo e território pouco mudaram, o de soberania nasce como um conceito externo ao de nação que evoluiu para um conceito de soberania interna, conferindo legitimidade ao Estado, na perspectiva de garantir aos seus membros os direitos fundamentais que caracterizam a cidadania.

A evolução do Estado, conforme entende Matias Pereira, tem sido fruto das mudanças políticas, econômicas e sociais por que passam as sociedades. Essas mudanças “explicam as transformações do Estado moderno para o Estado liberal e deste para o Estado social, chegando à atualidade ao Estado inteligente-mediador-indutor” (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 44).

Por fim, o Estado, na visão de Engels, é um produto da sociedade, como resposta às suas próprias contradições e divisões.

## REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, J. A. G. Montesquieu: sociedade e poder. In: WEFFORT, F. C. (Org.). **Os clássicos da política**. 13. ed. São Paulo: Ática, 2000. v. 1, p. 113-185.
- AZAMBUJA, D. **Teoria geral do Estado**. 4. ed. São Paulo: Globo. 2008. 455 p.
- BAUMAN, Z. Modernidad líquida y fragilidad humana. **Nómada: Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas**, Madrid v. 19, n. 3, 309-316, 2008. Disponível em: <<https://pendientedemigracion.ucm.es/info/nomadas/19/avrocca2.pdf>>. Acesso em: 23 ago. 2016.
- BITTAR, E. C. B. **Curso de filosofia política**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008. 338 p.
- BOBBIO, N. **Estado, governo, sociedade**: por uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. 173 p.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 26 fev. 2015.
- DALLARI, D. A. **Elementos de teoria geral do Estado**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 1998. 307 p.
- DALLARI, D. A. **Elementos de teoria geral do Estado**. 31. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. 306 p.
- DIMENSTEIN, G. **O cidadão de papel**: a infância, a adolescência e os direitos humanos no Brasil. São Paulo: Ática, 1994. 157 p.
- ENGELS, F. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. São Paulo: Escala, 2006. 192 p.
- FIGUEIREDO, M. **Teoria geral do Estado**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2009. 162 p.
- HOUAISS, A.; VILLAR, M. S.; FRANCO, F. M. M. **Dicionário Houaiss da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009. 1986 p.

KELSEN, H. **Teoria geral do direito e do Estado**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998. 637 p.

LUCAS, A. C. K. **Estado, poder e gestão**. Curitiba: Instituto Federal do Paraná, 2012. v. 1.

MATIAS-PEREIRA, J. **Governança no setor público**. São Paulo: Atlas, 2010. 288 p.

MELLO, L. I. A. John Locke e o individualismo liberal. In: WEFFORT, F. C. (Org.). **Os clássicos da política**. 13. ed. São Paulo: Ática, 2000. v. 1, p. 81-89.

MIRANDA, J. **Manual de direito constitucional**. 2. ed. Coimbra: Coimbra Ed., 2002. 4 t.

PLATÃO. **A república**. São Paulo: Escala, 2006. 419 p.

ROCCA, A. V. Zygmunt Bauman: modernidad líquida y fragilidad humana. **Nómadas: Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas**, Madrid, v. 19, n. 3, p. 309-316, jul./dic. 2008. Disponível em: <<https://pendientedemigracion.ucm.es/info/nomadas/19/avrocca2.pdf>>. Acesso em: 23 ago. 2016.

ROUSSEAU, J. J. Do contrato social. **eBooksBrasil**, 2002. Disponível em: <<http://www.ebooksbrasil.org/eLibris/contratosocial.html>>. Acesso em: 26 fev. 2015.

SADEK, M. T. Nicolau Maquiavel: o cidadão sem fortuna, O intelectual de virtú. In: WEFFORT, F. C. (Org.). **Os clássicos da política**. 13. ed. São Paulo: Ática, 2000. v. 1, p. 11-24.

SILVA, C. L.; SOUZA-LIMA, J. E. (Org.). **Políticas públicas e indicadores para o desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Saraiva, 2010. 177 p.

SILVA, J. A. **Curso de direito constitucional positivo**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. 932 p.

SOARES, M. L. Q. **Teoria do Estado**: novos paradigmas em face da globalização. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2011. 408 p.



JOANNI APARECIDA HENRICHS  
JOÃO PAULO DE SOUZA CAVALCANTE  
MÁRCIA BEATRIZ SCHNEIDER BLANSKI  
DÉCIO ESTEVÃO DO NASCIMENTO

# GOVERNO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

## OBJETIVOS

1. Apresentar os conceitos de Estado, Governo e Administração Pública.
2. Demonstrar a substância de cada uma das funções do Estado, de modo que seja possível diferenciar Governo e Administração Pública.
3. Expor as formas mais comuns de relação entre Administração Pública e Sociedade.
4. Proporcionar o contato com novas formas de gestão pública em parceria com a Sociedade Civil.



# INTRODUÇÃO

Nas repúblicas presidencialistas, as funções de chefe de Estado e governo se concentram na pessoa do Presidente, por isso mesmo é comum no Brasil deparar-se com interpretações que confundem a figura do Estado com o governo. Antes de diferenciar os dois institutos, é importante familiarizar-se com o conceito e o papel do Estado contemporâneo.

Após o transcurso de momentos históricos relevantes que imprimiram reflexos na construção e mutação do conceito e papel do Estado, na vertente contemporânea é certo que o Estado só pode ser concebido sob o manto constitucional, em que uma Constituição rege e regula o poder estatal e a partir da qual todas as demais leis vertem.

Além de constitucional, o Estado deve reunir o atributo democrático. Para Canotilho (2003), o Estado Constitucional se vale de duas grandes qualidades: Estado de direito e Estado democrático. Embora, não raro, essas denominações sejam referidas de forma dissociada, o Estado constitucional democrático de direito implica em concatenar essas qualidades. O mesmo autor expressa a interseção entre o Estado de Direito e o Estado Democrático:

O Estado constitucional é **mais** do que Estado de direito. O elemento democrático não foi apenas introduzido para **travar** o poder (to check the power); foi também reclamado pela necessidade de legitimação do mesmo poder (to legitimize State power). Se quisermos um Estado constitucional assente em fundamentos não metafísicos, temos de distinguir claramente duas coisas: (1) uma é a da legitimação do direito, dos direitos fundamentais e do processo de legislação no sistema jurídico; (2) outra é a da legitimidade de uma ordem de domínio e da legitimação do exercício do poder político. O Estado **impolítico** do Estado de direito não dá resposta a este último problema: donde vem o poder. Só o princípio da soberania popular segundo o qual **todo poder emana do povo** assegura e garante o direito à igual participação na formação democrática da vontade popular. Assim, o princípio da soberania popular concretizado segundo procedimentos juridicamente regulados serve de **charneira** entre o **Estado de direito** e o **Estado democrático** possibilitando a compreensão da moderna fórmula Estado de direito democrático (CANOTILHO, 2003, p. 100, grifo do autor).

Para ser considerado democrático, portanto, é necessário que o Estado se empenhe “em assegurar aos seus cidadãos o exercício efetivo não somente dos direitos civis e políticos, mas também e, sobretudo, dos direitos econômicos, sociais, e culturais, sem os quais de nada valeria a solene proclamação daqueles direitos” (MENDES; COELHO; BRANCO, 2010, p. 139).

A partir dessa premissa, com alicerce nos estudos de Silva (2006), podem-se elencar os seguintes princípios como estruturantes do Estado Democrático de Direito:

- a) princípio da constitucionalidade;
- b) princípio democrático;
- c) sistema de direitos fundamentais;
- d) princípio da justiça social;
- e) princípio da igualdade;
- f) princípio da divisão de poderes;
- g) princípio da legalidade;
- h) princípio da segurança jurídica.

A preocupação com a legitimação do poder e o alcance da justiça social são as tônicas do Estado Democrático de Direito. Não foi por acaso que a Constituição Federal de 1988 apregoou em seu art. 1º que a República Federativa do Brasil constitui-se como Estado Democrático de Direito e enalteceu, no parágrafo único: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988), que o regime democrático se funda no princípio da soberania popular (BRASIL, 1988). Note-se, portanto, que o Estado representa seu povo e os valores fundamentais que regem essa coletividade, por isso mesmo tem como característica a perenidade, diferindo-se do governo, que carrega o traço da transitoriedade e representa os interesses partidários daqueles que alcançam o exercício do poder por tempo determinado.

Em relação ao papel e a diferença entre Estado e governo, Rocha (2009, p. 140) defende que:

O Estado é toda a sociedade política, incluindo o governo. O governo é principalmente identificado pelo grupo político que está no comando de um Estado. O Estado possui as funções executiva, legislativa e judiciária. O governo, dentro da função executiva, se ocupa em gerir os interesses sociais e econômicos da sociedade, e de acordo com sua orientação ideológica, estabelece níveis maiores ou menores de intervenção. Assim, governo também não se confunde com o poder executivo, este é composto pelo governo, responsável pela direção política do Estado, e pela administração, como conjunto técnico e burocrático que auxilia o governo e faz funcionar a máquina pública. A administração pública dá execução às decisões do governo. Na pós-modernidade as funções do Estado continuam as mesmas, até mesmo o pragmatismo de sua separação é aceito, entretanto no limite de sua eficiência, e não na necessidade de garantir um Estado Democrático e de Direito.

Segundo Silva (2006), o Estado, enquanto estrutura social, é desprovido de vontade própria, razão pela qual se manifesta por meio de seus órgãos. Estes órgãos, segundo o autor, seriam de duas ordens: os **constitucionais**, aos quais cabe o exercício do poder político, ou seja, o governo; e os **administrativos**, que se preocupam com os atos executivos propriamente ditos, ou seja, a Administração Pública. Os primeiros são objeto de estudo do Direito Constitucional, e os segundos, do Direito Administrativo (SILVA, 2006). Neste contexto, o governo é, pois, “o conjunto de órgãos mediante os quais a vontade do Estado é formulada, expressada e realizada, ou o conjunto de órgãos supremos a quem incumbe o exercício das funções do poder político” (SILVA, 2006, p. 108).

## FORMAS DE GOVERNO

Pode-se dizer que as formas de governo são os mecanismos pelos quais o Estado se organiza para exercer o poder (SILVA, 2006). Não constitui tarefa fácil classificar as formas de governo, pois cada sociedade carrega em si peculiaridades em sua estrutura e forma de exercício do poder, de modo que as formas de governo poderiam ser tantas quanto as sociedades existentes. Entrementes, tradicionalmente despontam três categorias: República, Monarquia e Aristocracia (SILVA, 2006).

A forma de República, nos dizeres de Silva, é “uma coletividade política com características da **res publica**, no seu sentido originário de coisa pública, ou seja: coisa do **povo** para o **povo**, que se opõe a toda forma de tirania” (2006, p. 102, grifo do autor). No que se refere ao sistema de governo, a República pode ser parlamentarista ou presidencialista (SILVA, 2006). No formato parlamentarista, a chefia de Estado e a chefia de governo são exercidas por pessoas diferentes, como forma de melhorar a eficiência administrativa (reduzir a influência dos interesses do governo sobre os do Estado). Nesse formato, o mandato do Chefe de Estado é flexível e durará enquanto houver confiança entre este e o Parlamento, por isso urge afirmar que “a responsabilidade política se realiza do governo para com o Parlamento e deste para com o povo” (SILVA, 2006, p. 507). No formato presidencialista, a característica primordial, além do mandato periódico, é concentrar na mesma pessoa a chefia de Estado e a chefia de governo, tal qual o exemplo vivenciado pelo Brasil (SILVA, 2006).

A Monarquia é um sistema político em que o Chefe de Estado alcança o poder através da hereditariedade e o exerce até a morte ou renúncia voluntária (BOBBIO, 1997). Pode ser de duas espécies: absoluta ou constitucional. A primeira é quando o monarca (rei ou rainha) exerce o poder político tal qual a sua vontade sem observar qualquer outro regramento ou influência (BOBBIO, 1997). Já na monarquia constitucional a vontade do monarca está limitada e condicionada à Constituição e pode ser parlamentar (governo é exercício pelo gabinete que, por sua vez, é fiscalizado pelo parlamento) ou representativa (quando há uma assembleia constituída pelo povo atuando ao lado do monarca) (BOBBIO, 1997).

A Aristocracia, por seu turno, refere-se ao governo que é dirigido por mais de uma pessoa, porém esse número de governantes é reduzido (SILVA, 2006), pois se limita àqueles “que forem eleitos os mais justos e sábios” (BOBBIO, 1997, p. 66).

Convém pontuar que os estudos pioneiros sobre as formas de governo raiaram na obra *A política* de Aristóteles. O renomado filósofo político subdividiu o estudo em dois grupos: as formas **puras** de governo:

- a) monarquia (governo exercido pelo monarca visando ao bem comum);
- b) aristocracia (governo exercido pela nobreza em prol do bem comum);

- c) democracia (governo exercido por todos os cidadãos para o bem comum).

Já as formas **impuras**:

- a) tirania (governo exercido pelo monarca visando apenas seu interesse – forma corrupta da monarquia);
- b) oligarquia (governo exercido pela nobreza em prol de seus próprios interesses – forma corrupta da aristocracia);
- c) demagogia (governo exercido por multidões revoltadas em oposição aos demais governados – forma corrupta da democracia) (ARISTÓTELES, 1965).

Montesquieu, em sua obra *O espírito das leis*, também aprofundou estudos sobre o assunto, classificando os governos em três grupos (MONTESQUIEU, 1748 apud DALARI, 2013, p. 190):

- a) republicano (“aquele em que o povo, como um todo, ou somente uma parcela do povo, possui o poder soberano”);
- b) monárquico (“aquele em que um só governa, mas de acordo com as leis fixas e estabelecidas”);
- c) despótico (“uma só pessoa, sem obedecer a leis e regras, realiza tudo por sua vontade e seus caprichos”).

## O PRESIDENCIALISMO BRASILEIRO

O presidencialismo é um sistema de governo em que, diferentemente do parlamentarismo, o presidente exerce a função de chefe de Estado e de governo. O Brasil é uma República Presidencialista desde a Proclamação da República, que ocorreu em 1889. O parlamentarismo vigeu no país apenas sob a égide do governo do presidente João Goulart, entre 7 de setembro de 1961 e 24 de janeiro de 1963. Apesar de a constituinte de 1988 ter consagrado o Brasil no formato de República Presidencialista, os Atos de Disposições Constitucionais Transitórias, em seu art. 2º, quando da revisão constitucional, previram a possibilidade de o povo definir, através de plebiscito, se manteria o sistema presidencialista ou optaria pelo parlamentarismo, ocasião em que se manteve a opção já consolidada na Carta de 1988.

Não obstante os três poderes – legislativo, executivo e judiciário – coexistirem de forma independente e autônoma, no atual contexto pode-se afirmar que o presidencialismo brasileiro consiste num sistema de coalizão (RENNÓ, 2006). Isso porque a concentração da chefia de Estado e governo na mesma pessoa – Presidente – acaba por misturar os interesses transitórios do governo com os interesses perenes do Estado. Outrossim, o poder decisório do Presidente, enquanto Poder Executivo, possui uma relação muito estreita com o apoio proveniente do Poder Legislativo. De todo modo, o cerne do debate sobre o presidencialismo de coalizão reside em detectar em que termos acontece essa negociação entre os dois poderes e se o desenho institucional é favorável ou prejudicial ao sistema político (RENNÓ, 2006).

Em estudo comparado dos governos de Sarney, Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, Rennó (2006) detecta que a natureza da relação entre Executivo e Legislativo não é constante, pois depende do comportamento e da habilidade do governante em gerir sua base de apoio no Congresso.

O Congresso é integrado por representantes do povo e dos Estados e corado por uma pluralidade de partidos políticos, ou seja, há um intenso e contínuo conflito de interesses (RENNÓ, 2006). Logo, o apoio ao Chefe máximo do Poder Executivo, na toada dos humores partidários, é instável, traduzindo, nesse passo, o engessamento da capacidade decisória e a instabilidade da ação governamental, o que reduz a possibilidade de estruturar um planejamento de médio e longo prazo e também de efetivar mudanças estruturais de ordem político-institucionais (RENNÓ, 2007).

Frente às peculiaridades que amoldam a formação política brasileira, Mendes (2009), apoiado nos estudos de Lúcio Rennó (2006), classifica três visões críticas acerca do presidencialismo de coalizão brasileiro.

A primeira visão desacredita a capacidade governamental do sistema e julga “que os incentivos institucionais simplesmente levam à paralisia decisória ou ao alto custo da negociação entre Executivo e Legislativo” (MENDES, 2009, p. 70). A segunda visão “percebe um sistema movido à base da troca de recursos (cargos, emendas orçamentárias), em vez de apenas pela discussão programática entre os partidos”, não

obstante reconheça a relevância de obter decisões parlamentares de interesse do Executivo por meio das lideranças partidárias (MENDES, 2009, p. 71). Por fim, a terceira visão acredita que “o presidencialismo de coalizão não funciona uniformemente ao longo das distintas administrações e, mesmo dentro de uma mesma administração, varia de acordo com o momento político”, ou seja, “o presidencialismo de coalizão se resumiria a momentos de exceção durante uma administração que soube recompensar seus aliados e lhes dar voz no processo de formulação legislativa” (MENDES, 2009, p. 71).

Do lado prospectivo que labora em favor do atual desenho institucional vivenciado no país, Rennó destaca que Figueiredo e Limongi (1995, 1999, 2000 apud RENNÓ, 2006, p. 261) apontam que a “predominância do Executivo provê ordem ao funcionamento do sistema político e garante a governabilidade”. Isso se deve à forma de funcionamento interno da Câmara “que gera incentivos para a atuação legislativa ativa do Executivo”, quais sejam, a possibilidade do Presidente de editar Medida Provisória e pedir urgência no trâmite de matérias de maior interesse. Esses dois mecanismos favorecem o controle da agenda do Legislativo.

Note-se, portanto, que o presidencialismo brasileiro, no atual formato institucional, centra-se na “negociação entre Executivo e partidos políticos para construção de apoio legislativo. Uma relação, que antes era de apoio incondicional, após a redemocratização passa a ser de apoio negociado” (RENNÓ, 2006, p. 260).

## **A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

### **NOÇÕES CONCEITUAIS SOBRE ADMINISTRAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Recorrendo ao dicionário vernacular como ponto de partida, pode-se começar a buscar o conceito de administração. Este substantivo advém do verbo administrar, que tem como sinônimos, dentre outros, os verbos exercer, gerir, governar e reger (MICHAELIS, 2012).

Do ponto de vista técnico, da Teoria Geral da Administração, esta nada mais é do que a condução racional das atividades de uma organização, seja ela lucrativa ou não lucrativa (CHIAVENATO, 2003). Trata, com isso, do planejamento da organização, de sua direção e controle das atividades.

As organizações, de forma geral, têm como componentes o seu objetivo, seus recursos, o processo de transformação e a divisão do trabalho (MAXIMIANO, 2011). Uma organização é, basicamente, um sistema de recursos que procura realizar algum tipo de objetivo.

A administração privada, assim como a pública, é atividade dependente de uma vontade externa, que se manifesta por meio do alinhamento de um objetivo, que pode ser individual ou coletivo (CHIAVENATO, 2003; MAXIMIANO, 2011; DI PIETRO, 2012). Dizendo de outro modo, toda atividade de administração deve ser útil ao interesse ao qual o administrador deve satisfazer. Especificamente no que se refere à administração pública, esse objetivo decorre de lei que fixa a finalidade a ser perseguida pelo administrador (DI PIETRO, 2012).

Ainda dentro da Teoria Geral da Administração, a administração pública é um ramo aplicado que trata especificamente do planejamento, da organização, da liderança, da execução e do controle nos órgãos públicos componentes da administração direta e indireta dos governos federal, estadual e municipal (PALUDO, 2010).

Do ponto de vista jurídico, por outro lado, a expressão administração pública apresenta mais de um sentido. O primeiro deles, chamado de subjetivo, formal ou orgânico, diz respeito aos entes que exercem a atividade administrativa. Em contrapartida, na acepção objetiva (material ou funcional) aquela expressão diz respeito à natureza da atividade exercida pelos entes (função administrativa), predominantemente do Poder Executivo (DI PIETRO, 2012).

Justen Filho (2005), por sua vez, subdivide essa segunda classificação do termo administração pública em sentidos objetivo e funcional. Entende, com isso, que a administração pública, do ponto de vista objetivo, trata do conjunto de bens e direitos necessários ao desempenho da função administrativa. Do ponto de vista funcional, é uma atividade que se caracteriza pela adoção de providências para a satisfação dos direitos fundamentais.

A expressão administração pública, segundo Di Pietro (2012), ainda contém inúmeros significados e subdivisões. Registre-se, a título de conhecimento, que se pode utilizá-la em sentido amplo ou em sentido estrito. A utilização do sentido amplo implica no reconhecimento do ponto de vista subjetivo de que tanto os órgãos governamentais (aqueles que traçam os planos de ação) quanto os órgãos administrativos (subordinados aos primeiros, aqueles que executam os planos) fazem parte da administração pública. Já do ponto de vista objetivo, ou seja, da natureza da função exercida, incluir-se-ia tanto a função política quanto a função administrativa do Estado. De outro vértice, o emprego da expressão administração pública em sentido estrito obriga à retirada das funções que cabem ao governo, isto é, subjetivamente excluir-se-iam os órgãos governamentais e, objetivamente, a função política do Estado (DI PIETRO, 2012).

## ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNO

Partindo do encerramento do tópico anterior e utilizando a expressão administração pública em sentido estrito, é possível diferenciá-la conceitualmente de governo.

Contudo, antes de fazê-lo, importante tratar do conjunto das funções do Estado: a função administrativa (ou executiva), a função legislativa e a função jurisdicional. Para Bandeira de Mello (2007), estas funções estão distribuídas entre blocos orgânicos, que são denominados de poderes.

O autor explica que em diversos Direitos Constitucionais positivos, inclusive no brasileiro, há a distribuição das funções do Estado entre diversos órgãos que compõem o Poder. Isso porque, sendo uno, não haveria como dividi-lo (MELLO, 2007). Destarte, a utilização dos termos Poder Executivo, Poder Legislativo e Poder Judiciário representa nada mais do que a divisão orgânica daquele.

Portanto, o Poder tem como características ser uno, indivisível e indelegável (SILVA, 2006). Contudo, ele se desdobra e é composto de várias funções, que são aquelas acima delineadas. Ao Governo caberá, então, o exercício de tais funções, sendo representado pelos órgãos através dos quais se expressa a vontade do Estado.

Chama-se atenção, ainda, para o fato de que não se deve confundir distinção de funções com divisão de poderes que são essencialmente diferentes. A primeira diz respeito à especialização das tarefas governamentais, enquanto a segunda consiste em repassar cada uma dessas funções a órgãos diferentes (SILVA, 2006).

No direito brasileiro, a Constituição Federal permitiu algumas exceções ao princípio da divisão de poderes. Note-se que tanto o Poder Executivo quanto os poderes Legislativo e Judiciário cumprem, em determinadas situações, funções que não lhes são típicas (SILVA, 2006).

Citem-se, a propósito, os atos normativos editados pelo Poder Legislativo quando, por exemplo, realiza uma licitação ou quando promove seus servidores, ou mesmo no caso do Poder Judiciário na edição daqueles mesmos atos, ou por meio da expedição de seus regulamentos internos (ato de natureza legislativa). Também existem exemplos, no Poder Executivo, quando edita medidas provisórias (atos legislativos) ou mesmo quando faz julgamentos dentro de seus diversos órgãos, como no caso brasileiro, perante o Conselho Administrativo de Defesa Econômica ou até mesmo no Conselho de Contribuintes (atos jurisdicionais).

Neste aspecto, importante levar em conta que, em cada Direito Constitucional positivado nos mais diferentes países, não há uma regra geral para a divisão de poderes. Cada Estado a cria e a pratica de modo diferente, de acordo com as Instituições que o compõem; vale dizer, de acordo com a forma por meio da qual a Sociedade encara e resolve suas questões internas (JUSTEN FILHO, 2005).

A conceituação de cada uma das funções do Estado e sua divisão de poderes é necessária, todavia, porque se considera didaticamente melhor apresentar as funções políticas para delas destacar aquelas que não o são (DI PIETRO, 2012).

A melhor forma de depurar, a partir desse exercício intelectual, o conceito de função administrativa, de modo a permitir enxergar a distinção entre a administração pública e governo, passa por entender que as atividades que competem a este não se afeiçoam à função executiva, nem do ponto de vista material, nem do ponto de vista formal (DI PIETRO, 2012).

Materialmente, porque a função administrativa diz respeito à gestão concreta do Estado, prática, direta e imediata, tratando de assuntos de rotina da Sociedade e que, do ponto de vista formal, acomodam-se dentro de um quadro legal, infralegal ou infraconstitucional pré-existente (DI PIETRO, 2012).

A seu turno, nas funções política ou de governo, segundo Mello (2007, p. 37), “estão em pauta atos de superior gestão estatal ou de enfrentamento de contingências extremas que pressupõem, acima de tudo, decisões eminentemente políticas”.

Disso conclui-se que a diferença fundamental entre Administração Pública e Governo está basicamente na diferenciação entre as funções administrativa e política (ou de governo).

A análise da doutrina acerca da função administrativa denota certa dificuldade para a definição de seu conceito. Houve, inclusive, quem entendesse melhor defini-lo por exclusão. Para Gordillo (1997 apud JUSTEN FILHO, 2005), o significado compreende as competências estatais que não fazem parte da competência das funções legislativa e jurisdicional.

Justen Filho (2005) e Bandeira de Mello (2007), mesmo apresentando conceitos diferentes, concluem do mesmo modo que a função administrativa não pode ser descrita apenas em termos teóricos, pois, como já referenciado anteriormente para a função política, cada Estado possui a sua própria configuração para a função administrativa.

Dessa forma, tal conceito diz respeito à evolução histórica e os motivos de ordem política que fizeram cada Estado escolher quais funções estariam a cargo da administração pública. Para Justen Filho (2005), é aceitável, inclusive, que a função administrativa seja desempenhada por organismos da sociedade civil.

O conceito de função administrativa, portanto, deverá ser sempre o formal. Mello (2007, p. 36) define-a da seguinte forma:

É a função que o Estado, ou quem lhe faça as vezes, exerce na intimidade de uma estrutura e regime hierárquicos e que no sistema constitucional brasileiro se caracteriza pelo fato de ser desempenhada mediante comportamentos infralegais ou, excepcionalmente, infraconstitucionais, submissos todos a controle de legalidade pelo Poder Judiciário.

Apenas para reforçar o que foi dito anteriormente, reafirma-se que a distinção entre as funções política e administrativa do Estado é relevante porque nela reside a diferença fundamental entre Governo e Administração Pública. O conceito de Administração Pública em sentido estrito, por outro lado, é composto por dois pontos de vista: o primeiro é o sentido subjetivo, que determina quem cumpre com a função administrativa do Estado (DI PIETRO, 2012). São elas as pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos aos quais a lei incumbe tal obrigação.

Em contrapartida, em seu sentido objetivo, trata a Administração Pública, em sentido estrito, da realização da chamada atividade administrativa exercida pelos entes descritos anteriormente. Abrange as seguintes atividades, segundo Bandeira de Mello (2007): serviços públicos, intervenção do estado no domínio econômico e social, limitações administrativas à liberdade e à propriedade (poder de polícia), a imposição das sanções previstas para as infrações administrativas, as limitações administrativas e a gestão dos bens públicos.

Concluindo, Administração Pública “é uma atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve, sob regime jurídico total ou parcialmente público, para a consecução dos interesses coletivos” (DI PIETRO, 2012, p. 57).

## O PÚBLICO E O PRIVADO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

De modo geral, as atividades administrativas já delineadas são a pedra fundamental da relação entre a Administração Pública e a Sociedade. Dentro daquele rol encontram-se as seguintes atividades, que serão tratadas uma a uma:

- a) serviços públicos;
- b) intervenção do estado no domínio econômico e social;
- c) poder de polícia;
- d) imposição de sanções previstas para as infrações administrativas;
- e) sacrifícios de direito;
- f) gestão dos bens públicos.

## SERVIÇOS PÚBLICOS

É serviço público toda atividade atribuída por lei ao Estado, seja para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados e que tenha por objetivo satisfazer de modo concreto às necessidades coletivas. Seu regime jurídico será total ou parcialmente público (DI PIETRO, 2012). Ou seja, caberá ao Poder Legislativo estabelecer aqueles serviços que são públicos ou não, desde que respeitados os limites e determinações da Constituição Federal.

Os serviços públicos podem ser geridos tanto pelo próprio poder público, quanto pela iniciativa privada (o que é mais comum no direito brasileiro). A Constituição Federal, em seu art. 175, estabelece que, nos casos em que o serviço seja prestado indiretamente, poderá sê-lo por concessão ou permissão (BRASIL, 1988).

Na forma direta, os serviços públicos podem ser prestados pela administração indireta, no caso pelas autarquias, fundações públicas, sociedade de economia mista e empresas públicas (a serem estudadas adiante) ou mesmo pela administração direta, em alguns casos (DI PIETRO, 2012).

Além das citadas e já tradicionais formas de gestão dos serviços públicos no Brasil, têm surgido recentemente novos formatos, dentre os quais se destacam a concessão patrocinada e a concessão administrativa (Lei nº 11.079/2004), os contratos de gestão notadamente com as organizações sociais (Lei nº 9.637/1998), bem como os termos de parceria com as organizações da sociedade civil de interesse público (Lei nº 9.790/1999) (DI PIETRO, 2012).

Em que pese a existência de um sem-número de formas jurídicas para a gestão de serviços públicos pela iniciativa privada, a administração pública não tem liberdade para escolher o formato que bem entender. Veja-se, por exemplo, nos casos em que a execução seja feita por intermédio da administração indireta, a necessidade imposta pela Constituição da República de que seja expedida autorização legal (art. 37, XIX, CF/88) (BRASIL, 1988).

No Brasil, a Constituição determina a forma através da qual alguns serviços serão obrigatoriamente prestados. Segundo Mello (2007, p. 667), estão dispostos na Carta Magna as seguintes hipóteses:

a) serviços de prestação obrigatória e exclusiva do Estado; b) serviços de prestação obrigatória do Estado em que é também obrigatório outorgar a concessão a terceiros; c) serviços de prestação obrigatória pelo Estado, mas sem exclusividade e; d) serviços de prestação não obrigatória pelo Estado, mas não os prestando é obrigado a promover-lhes a prestação, tendo, pois, que outorga-los em concessão ou permissão a terceiros.

Com relação ao item **a**, tem-se como exemplo o serviço postal e de correio aéreo nacional, ao qual a Constituição Federal não permitiu fosse concedida a gestão à iniciativa privada. No segundo item, incluem-se os serviços de radiodifusão sonora ou de sons e imagens, que pode ser prestado de modo complementar por sistemas privado, público e estatal.

No item **c**, constam os serviços os quais o Estado não pode permitir que sejam prestados exclusivamente por terceiros, a exemplo de educação, saúde, previdência social e radiodifusão sonora e de sons e imagens. Por fim, com relação ao último item, estão incluídos todos os demais serviços públicos, especialmente aqueles constantes do art. 21, XI e XII, da Constituição Federal, nos quais o Estado pode tanto prestar por si mesmo, quanto transferir sua prestação a entidade privada.

## **INTERVENÇÃO DO ESTADO NO DOMÍNIO ECONÔMICO E SOCIAL**

A Constituição estabeleceu uma clara divisão entre as atividades que são da alçada dos particulares (econômicas) daquelas que são da alçada do Estado e que são implicitamente qualificadas como não econômicas (serviço público).

Essa diferenciação, afirma Mello (2007), é de extrema importância, pois, em termos práticos, ali reside a existência de um regime capitalista no País. Com a ressalva de alguns monopólios (art. 177, Constituição Federal), as atividades econômicas das quais o Estado se retirou apenas podem retornar à sua alçada em casos absolutamente excepcionais, como, por exemplo, na existência de imperativos de segurança nacional ou quando demandado por relevante interesse público (art. 173, Constituição Federal) (BRASIL, 1988).

A interferência do Estado na ordem econômica apenas poderá ocorrer em três ocasiões distintas (MELLO, 2007), por meio do Poder de Polícia (como agente normativo e regulador da atividade econômica), pela atuação no domínio econômico (de modo excepcional, conforme indicado anteriormente) e mediante incentivos à iniciativa privada (estimulando-a com favores fiscais ou financiamentos).

A interferência do Estado na ordem social, por sua vez, tanto se faz através da prestação dos serviços públicos desta natureza (educação, saúde, previdência e assistência social), quanto pelo fomento à iniciativa privada, mediante o repasse a particulares, de recursos a serem utilizados para aqueles fins (MELLO, 2007). A atividade de fomento pode ser direta ou indireta. No primeiro caso, ocorre por meio das contribuições, auxílios e subvenções que nada mais são do que repasses de verbas as quais as entidades receptoras deverão aplicar dentro das finalidades pré-estabelecidas, submetendo-se as prestações de contas ao Tribunal de Contas respectivo. No segundo caso, das atividades de fomento indiretas, as mesmas são resultantes da celebração de instrumentos como o contrato de gestão, o convênio e o termo de parceria (MELLO, 2007).

## PODER DE POLÍCIA

De acordo com Mello (2007), a utilização do termo poder de polícia é absolutamente descabida, uma vez que engloba sob um único nome coisas absolutamente distintas e que estão submetidas a regimes diversos, tais como leis e atos administrativos, ou seja, disposições superiores e providências subalternas. Além disso, a expressão evoca uma época pretérita, do Estado de Polícia, que precedeu ao Estado de Direito, e que transparece a existência de prerrogativas existentes em prol do príncipe. Contudo, sua utilização permanece porquanto ser largamente empregada no Brasil.

Na maioria dos países Europeus, segundo Mello (2007), utiliza-se atualmente a expressão limitações administrativas à liberdade e à propriedade, que explicam de maneira mais completa e com exatidão a que se refere o conjunto de prerrogativas estatais neste caso. Com efeito, não se deve confundir a liberdade e a propriedade com os direitos de liberdade e propriedade.

O conceito de poder de polícia tomado de maneira ampla refere-se às medidas do Estado que limitam e tutelam a liberdade e a propriedade dos cidadãos (MELLO, 2007). Do ponto de vista estrito, o conceito diz respeito às intervenções do Poder Executivo, gerais ou abstratas (autorizações, licenças), destinadas a prevenir e obstar o desenvolvimento de atividades particulares que se contraponham aos interesses sociais (MELLO, 2007).

Os atos jurídicos nos quais se expressa o Poder de Polícia não podem, em princípio, ser delegados a particulares ou ser por eles praticados. À primeira vista, não se pode repassar o encargo de praticar atos limitadores da liberdade e propriedade a particulares, já que isso ofenderia o equilíbrio entre eles.

Resumidamente, Mello (2007) aponta que o Poder de Polícia em sentido estrito propõe a salvaguarda dos seguintes valores:

- a) segurança pública;
- b) ordem pública;
- c) tranquilidade pública;
- d) higiene e saúde públicas;
- e) estéticos e artísticos;
- f) históricos e paisagísticos;
- g) riquezas naturais;
- h) moralidade pública;
- i) economia popular.

## IMPOSIÇÃO DE SANÇÕES PREVISTAS PARA AS INFRAÇÕES ADMINISTRATIVAS

A finalidade das sanções previstas para as infrações administrativas é desestimular a prática de condutas censuradas ou constranger ao cumprimento das obrigatórias, e tem como objetivo intimidar eventuais infratores para que não pratiquem os comportamentos proibidos e induzir os administrados a atuarem na conformidade da regra:

Infração administrativa é o descumprimento voluntário de uma norma administrativa para o qual se prevê sanção cuja imposição é decidida por uma autoridade no exercício de função administrativa – ainda que não necessariamente aplicada nesta esfera (MELLO, 2007, p. 813).

Exemplo típico dessa atividade administrativa são as multas de trânsito, as quais existem, como se disse, para desestimular comportamentos privados que coloquem em risco sua própria saúde e dos demais cidadãos.

## SACRIFÍCIOS DE DIREITO

Dá-se o nome de sacrifícios de direito às providências tomadas pela administração contra direitos dos administrados, de modo a restringi-los ou eliminá-los, ressaltando, sempre, a necessidade de indenização pelo agravo sofrido (MELLO, 2007).

Neste caso, ao contrário do Poder de polícia, os “direitos já compostos e definidos pela lei são objeto de uma compressão ou de uma supressão por uma providência administrativa” (MELLO, 2007, p. 647). São exemplos dos chamados sacrifícios de direito a desapropriação, a requisição e a servidão administrativa.

À luz do direito brasileiro, a desapropriação é o procedimento por meio do qual o Poder Público, fundado em necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, despoja alguém de um bem certo e o adquire para si, de modo originário, mediante indenização prévia e justa e pagável em dinheiro, salvo exceções (MELLO, 2007).

A requisição, por outro lado, diz respeito ao ato pelo qual o Estado, em proveito de um interesse público, determina de modo unilateral e autoexecutório que um cidadão lhe prestará serviços ou que cederá transitoriamente o uso de uma coisa in natura. Os exemplos clássicos de requisição são a prestação de serviço militar e a prestação de serviço eleitoral nas mesas receptoras de votos (MELLO, 2007). Por fim, a servidão administrativa “é o direito real que assujeita um bem a suportar uma utilidade pública, por força da qual ficam afetados parcialmente os poderes do proprietário quanto ao seu uso ou gozo” (MELLO, 2007, p. 872).

Exemplo de servidão é o uso de imóveis particulares para passagem de fios elétricos.

## **GESTÃO DOS BENS PÚBLICOS**

A gestão dos bens públicos, em que pese ser na classificação de Mello (2007) uma das atividades administrativas clássicas, é menos importante do que as demais no aspecto da relação entre o Público e o Privado na Administração Pública, de modo que será apresentada brevemente.

Esse aspecto da atividade administrativa trata do “regime jurídico do moneio dos bens públicos” (MELLO, 2007, p. 647), o que subentende a existência de uma preliminar identificação de quais seriam os bens qualificáveis como tal.

De modo geral, são bens públicos todos aqueles pertencentes às pessoas jurídicas de Direito Público, isto é, União, Estados e Municípios, bem como o Distrito Federal, respectivas autarquias e fundações, bem como aqueles bens que, embora não pertençam a quaisquer dessas pessoas, estejam afetados à prestação de um serviço público.

A relação entre público e privado neste caso ocorre nas formas através das quais os administrados podem fazer uso dos bens públicos. Mello (2007) aponta que, no caso dos bens de uso comum, sua utilização é livre por parte do cidadão. Exemplo desse tipo de bem são as ruas, praças, estradas, rios e mares.

Os bens de uso especial, por sua vez, “são aqueles onde estão instaladas as repartições públicas” (MELLO, 2007, p. 892), e o uso que pode ser feito deles é aquele correspondente ao serviço prestado no local.

Por fim, os bens dominicais, que são aqueles que pertencem ao Estado e são utilizados exclusivamente por particulares. Utilização mais comum nesse caso são: locação, comodato, permissão de uso, concessão de uso, concessão de direito real de uso, concessão de uso especial, autorização de uso e enfiteuse (MELLO, 2007).

# PRINCÍPIOS E PODERES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

De acordo com a Constituição Federal, a União é composta por três poderes, independentes e harmônicos entre si: o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. Os artigos da Constituição que explicitam a composição de cada poder são:

Art. 44. O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Art. 76. O Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República, auxiliado pelos Ministros de Estado.

Art. 92. São órgãos do Poder Judiciário:

I – o Supremo Tribunal Federal;

I – o Conselho Nacional de Justiça;

II – o Superior Tribunal de Justiça;

III – os Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais;

IV – os Tribunais e Juízes do Trabalho;

V – os Tribunais e Juízes Eleitorais;

VI – os Tribunais e Juízes Militares;

VII – os Tribunais e Juízes dos Estados e do Distrito Federal e Territórios (BRASIL, 1988).

A Administração Pública brasileira é regida pelo Direito Público e pelos princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade e publicidade, princípios estes consagrados na Constituição Federal de 1988, art. 37. A Emenda Constitucional nº 19 (BRASIL, 1998a) acrescentou o princípio da eficiência.

A Administração Pública e os seus serviços decorrem das funções constitucionais e legais do poder público, regidos por estes cinco princípios básicos, na administração direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Assim, qualquer órgão ou agente em função administrativa, em qualquer um dos poderes, deve observar estes princípios.

Dentre os vários conceitos existentes sobre os princípios da administração pública, discorre-se sobre eles de acordo com a interpretação de alguns autores.

O princípio da legalidade, conforme Meirelles (1999), significa que o administrador público está sujeito aos mandamentos da lei e às

exigências do bem comum, deles não podendo se afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal.

Di Pietro (2005) esclarece que o princípio da impessoalidade determina que a atividade pública deve ser destinada, indistintamente, a todos os cidadãos. Esse princípio estaria ligado ao da finalidade pública, o que significa que a Administração não pode atuar com vistas a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, uma vez que é sempre o interesse público que deve nortear suas ações.

O princípio da moralidade está baseado, como diz o próprio nome, na moral, um conjunto de comportamentos desejáveis para a sociedade e firmados pela ética. Segundo Di Pietro (2005), haverá ofensa ao princípio da moralidade administrativa sempre que, em matéria administrativa, se verificar que o comportamento da Administração ou do administrado, mesmo em consonância com a lei, ofende a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e a comum ideia de honestidade.

O princípio da publicidade pode ser entendido como a obrigação da clareza dos atos da Administração e sua acessibilidade, visibilidade e entendimento pela sociedade. A Constituição, no art. 37, garante o acesso aos atos do governo, pelo cidadão (BRASIL, 1988). Recentemente, em 18 de novembro de 2012, foi editada a Lei nº 12.527, chamada Lei da Transparência, que regulamentou o acesso à informação previsto constitucionalmente.

O princípio da eficiência foi inserido na gestão pública por meio da Emenda Constitucional n.º 19, de 4 de junho de 1998 e, conforme Moraes (1999), prima pela melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar-se desperdícios e garantir maior rentabilidade social. Meireles (2008) amplia a definição desse princípio, explicando que, além da exigência de economicidade, deve conviver com o controle da legalidade.

Todos estes princípios devem nortear o trabalho do agente público, que tem como compromisso, o bem-estar da coletividade.

## ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA E INDIRETA

Pelo Decreto-Lei nº 200 (BRASIL, 1967), art. 4º, entende-se Administração Pública Direta como a atuação do governo diretamente por meio dos seus órgãos. Os órgãos atuam nos quadros vinculados a cada uma das esferas de governo, a exemplo dos Ministérios ligados à Presidência da República na esfera federal, as Secretarias Estaduais ligadas ao Governador de cada Estado membro e as Secretarias Municipais ligadas à esfera municipal de poder.

A Administração Indireta, definida por Kohama (2010), é a atividade administrativa caracterizada como serviço público ou de interesse público, transferida ou deslocada do Estado para outra entidade por ele criada ou autorizada. O autor complementa que esta forma de exercício da administração pública visa proporcionar ao Estado a satisfação de seus fins administrativos.

O Decreto-Lei nº 200 explicita que a Administração Indireta é composta por Autarquias, Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista e Fundações (BRASIL, 1967).

As Autarquias possuem como característica principal a autonomia de gestão, uma vez que são consideradas um serviço autônomo com patrimônio e receita próprios. Sua personalidade jurídica é de direito público interno. As Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista e Fundações são consideradas paraestatais (paralelamente ao Estado), porém sua personalidade jurídica é de direito privado e sua criação é determinada por lei. O patrimônio da Sociedade de Economia Mista é realizado com a participação do governo e da iniciativa privada, o que não ocorre nas Empresas Públicas, dotadas de patrimônio exclusivamente governamental.

Conforme o art. 75 do Decreto-Lei nº 200 (BRASIL, 1967), redação dada pelo Decreto-Lei nº 900 (BRASIL, 1969), os órgãos da Administração Federal prestarão ao Tribunal de Contas, ou a suas delegações, os informes relativos à administração dos créditos orçamentários e facilitarão a realização das inspeções de controle externo dos órgãos da administração financeira, contabilidade e auditorias.

## O TERCEIRO SETOR E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

São diversas as conceituações de terceiro setor, não havendo consenso entre os autores. Di Pietro (2008), por exemplo, define o terceiro setor como um conjunto de entidades da sociedade civil de fins públicos e não lucrativos. Para Melo (2011), trata-se de entidades que, não sendo estatais, também não visam a objetivos mercantis, dispondo-se, ao menos formalmente, à realização de objetivos socialmente valiosos e economicamente desinteressados.

As definições do terceiro setor apontam para uma divisão entre a organização do Estado, mercado e sociedade civil, chamados de primeiro, segundo e terceiro setor. No terceiro setor, estão situadas as organizações privadas sem fins lucrativos e sem vínculos diretos com o primeiro setor (representado por entes públicos) ou com o segundo setor (representado por empresas privadas com fins lucrativos).

Nesse contexto e segundo Di Pietro (2008), as principais características das entidades do terceiro setor são: entidades privadas, instituídas por particulares; desempenham serviços não exclusivos do Estado, porém em colaboração com ele; quando recebem ajuda ou incentivo do Estado, sujeitam-se ao controle pela Administração Pública e pelo Tribunal de Contas. Seu regime jurídico é predominantemente de direito privado, porém parcialmente derogado por normas de direito público.

Esses conceitos acentuam a importância das instituições do terceiro setor como parceiras do poder público, para a implantação de políticas que objetivem o desenvolvimento social.

No Brasil, a partir da década de 70, observa-se o trabalho das instituições do terceiro setor, com o surgimento das ONGs, organizações não governamentais, impulsionadas por um sistema internacional de cooperação para o desenvolvimento. Verifica-se que o trabalho do terceiro setor partiu de uma esfera caritativa para uma esfera desenvolvimentista, onde vem crescendo a participação da sociedade civil no enfrentamento de causas coletivas, na área da saúde, educação, cultura, tecnologia e ciência, dentre outras.

Embora esteja prevista na Constituição Federal a participação do setor privado, de forma complementar, nas atividades públicas, vários

autores fazem referência à falta de legislação específica do Terceiro Setor e à dificuldade de discorrer sobre o tema no direito brasileiro.

Para Szazi (2006), no Brasil, o Terceiro Setor carece de uma legislação sistematizada e moderna, que incentive a participação dos atores sociais na execução e financiamento dos projetos que busquem cumprir os objetivos fundamentais da República, conforme previsto no art. 3º da Constituição, quais sejam (BRASIL, 1988): a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a erradicação da pobreza e da marginalização; a redução das desigualdades sociais e regionais e a promoção do bem de todos, sem qualquer tipo de discriminação.

As Instituições do Terceiro Setor são regidas pelo Código Civil (Lei nº 10.406/02, com as introduções trazidas pelas Leis nº 10.825/03 e 11.127/05) e juridicamente constituídas sob a forma de associações ou fundações e reconhecidas como pessoa jurídica de direito privado, sem fins econômicos ou lucrativos (BRASIL, 2002, 2003, 2005).

A Associação se forma pela união de pessoas em prol de um objetivo comum, organizadas para fins não econômicos. Regida pelos artigos 53 a 61 do Código Civil (BRASIL, 2002), é criada por decisão em assembleia e regida por um estatuto. Todos os recursos provenientes de suas atividades devem ser revertidos para os seus objetivos estatutários.

No caso da Fundação, esta se forma a partir da existência de um bem livre (patrimônio) que é dotado pelo seu instituidor, através de escritura pública ou testamento, para servir a um objetivo específico, voltado a causas de interesse público, isto é, para fins religiosos, morais, culturais ou de assistência. Regida pelos artigos 62 a 69 do Código Civil, é criada por intermédio de escritura pública ou testamento, e todos os atos de criação, inclusive o estatuto, ficam condicionados à prévia aprovação do Ministério Público dos Estados onde está situada (BRASIL, 2002).

Além dos registros obrigatórios nos órgãos públicos, outros registros são facultativos às Instituições do Terceiro Setor, que podem buscá-los perante o Poder Público objetivando o enquadramento num ordenamento jurídico específico ou com o propósito de certificação para fins de credibilidade ou padronização para acesso a benefícios e captação de recursos (ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL, 2011).

Esses registros facultativos são chamados de títulos, certificados ou qualificações e são obtidos na esfera federal, estadual ou municipal, por exemplo: Título de Utilidade Pública Federal (TUPF); Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS); Qualificação como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) e Qualificação como Organização Social (OS) (ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL, 2011).

As parcerias das Instituições do Terceiro Setor com o Poder Público podem ser realizadas por meio de Contrato, Convênio (ou fomento), Termo de Parceria e Contrato de Gestão.

Contrato e Convênio (ou fomento) são instrumentos que o Poder Público utiliza para associar-se com outras entidades públicas ou privadas e tem em comum o fato de ambos serem um acordo de vontades, porém com características próprias (DI PIETRO, 2008). A autora explica que o ponto principal de distinção entre eles é concernente aos interesses, que no contrato são opostos e contraditórios, enquanto no convênio são recíprocos.

Buscando explicar os tipos de contratos e convênios e suas diferenças, Mânica (2010, p. 226) observa:

[...] se a configuração de um contrato administrativo depende da presença da Administração Pública em um dos polos da relação contratual e o interesse específico por ela buscada no ajuste – devidamente fundamentado no processo de contratação – pode definir a modalidade de ajuste e o regime a ser seguido:

- i) se o objetivo é a obtenção de serviços de interesse do próprio Poder Público (o Estado como usuário direto), trata-se de contrato de prestação de serviços.
- ii) se objetivo é a prestação de serviços públicos a terceiros (o Estado como usuário indireto), trata-se de contrato de delegação de serviços públicos.
- iii) se o objetivo é o incentivo a atividades privadas que se alinham às políticas públicas de determinado órgão estatal, trata-se de contrato de fomento.

O Contrato de Gestão, para Di Pietro (2008), é um instrumento de acordo celebrado entre o Estado e instituições não governamentais que podem ser qualificadas como organizações sociais para fins de prestação de serviço público ou atividades de interesse público, mediante

fomento do Estado e com foco na eficiência deste. Também pode ser utilizado na Administração pública direta e indireta (Emenda Constitucional nº 19) (BRASIL, 1998a) e, no mínimo, deve estabelecer a forma como a autonomia será exercida ou como o programa será cumprido pela entidade e quais as metas a serem cumpridas pelo órgão ou entidade no prazo estabelecido no contrato e como será feito o controle do resultado (DI PIETRO, 2008).

O contrato de Gestão, na esfera federal, foi criado pela Lei nº 9637 (BRASIL, 1998b) da qual transcrevemos o teor do dispositivo legal:

Art. 1º O Poder Executivo poderá qualificar como organizações sociais, pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, atendidos aos requisitos previstos nesta Lei.

Art. 5º Para os efeitos desta Lei entende-se por contrato de gestão o instrumento firmado entre o Poder Público e a entidade qualificada como organização social, com vistas à formação de parceria entre as partes para fomento e execução de atividades relativas às áreas relacionadas no art. 1º.

No que se refere ao Termo de Parceria, entende-se que é o instrumento firmado entre o Poder Público e as entidades qualificadas como organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPS).

A diferença entre as Organizações Sociais (OS) e as Oscips, conforme Di Pietro (2008), está em que a OS recebe ou pode receber delegação para a gestão do serviço público, enquanto a Oscip exerce atividade de natureza privada, com a ajuda do Estado. As Oscips são disciplinadas pela Lei nº 9.790/99 e regulamentadas pelo Decreto nº 3.100 (BRASIL, 1999b).

A dedicação às atividades previstas configura-se mediante a execução direta de projetos, programas, planos de ações correlatas, por meio da doação de recursos físicos, humanos e financeiros, ou ainda pela prestação de serviços intermediários de apoio a outras organizações sem fins lucrativos e a órgãos do setor público que atuem em áreas afins às de atuação das Oscips, que podem ser: assistência social, cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico, educação, saúde, dentre outras, previstas no art. 3º da Lei nº 9.790 (BRASIL, 1999a).

A referida Lei também estabelece, em seu art. 10, § 2º, que as cláusulas essenciais do termo de parceria devem conter o objeto, as metas e resultados, os prazos de execução, os indicadores para avaliação do desempenho, a previsão de receitas e despesas e a forma de prestação de contas (BRASIL, 1999a).

É importante, também, destacar que algumas organizações do terceiro setor, como as entidades sociais e educacionais, recebem benefícios de ordem tributária, na forma de isenção e imunidade tributária, estabelecidas em dispositivos legais. Existem, ainda, incentivos fiscais sociais, como o uso de dedução fiscal na base do imposto de renda e da contribuição social sobre o lucro líquido de doações às Oscip realizadas por pessoas jurídicas optantes pelo lucro real.

## **A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A RESPONSABILIDADE DO ESTADO**

A responsabilidade objetiva do Estado está prevista no § 6º do art. 37 da Constituição Federal:

Art. 37, § 6º – As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa (BRASIL, 1988).

A Constituição confere aos agentes públicos o mesmo tratamento dado aos órgãos públicos e às entidades privadas incumbidas de prestar serviços públicos no que tange à obrigação da reparação de dano causado a terceiros (BRASIL, 1988). O novo Código Civil, Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, também consagra a responsabilidade objetiva do Estado e a responsabilidade subjetiva do agente público.

Art. 43 – As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis por atos dos seus agentes que nessa qualidade causem danos a terceiros, ressalvado direito regressivo contra os causadores do dano, se houve, por parte destes, culpa ou dolo (BRASIL, 2002).

Consignada a redação dos principais dispositivos legais, é inegável a responsabilidade civil do Estado sempre que haja um dano causado a terceiros, por intermédio dos atos de seus agentes públicos.

Sobre as causas excludentes e atenuantes da responsabilidade, Di Pietro (2005, p. 568) classifica como força maior e a culpa da vítima:

Força maior é acontecimento imprevisível, inevitável e estranho à vontade das partes, como uma tempestade, um terremoto, um raio. Não sendo imputável à Administração, não pode incidir a responsabilidade do Estado; não há nexo de causalidade entre o dano e o comportamento da Administração. [...] Quando houver culpa da vítima, há que se distinguir se é culpa exclusiva ou concorrente com a do poder público; no primeiro caso, o Estado não responde; no segundo, atenua-se a sua responsabilidade, que se reparte com a vítima.

A autora esclarece que, mesmo existindo força maior, a responsabilidade do Estado poderá existir se houver omissão, ou seja, quando, pela inércia do Estado, este poderia impedir o dano (DI PIETRO, 2005). A responsabilidade do agente público evoluiu com o advento do Estado de Direito na busca do bom funcionamento da máquina administrativa e do serviço público.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Do apanhado teórico, conclui-se que Estado e governo não se confundem. Há uma diferença substancial entre os dois institutos. O primeiro, marcado pelo traço da perenidade, representa os valores fundamentais que regem essa coletividade, enquanto que o segundo, transitório, representa os interesses partidários daqueles que alcançam o exercício do poder por tempo determinado.

Também se verificou que governo tampouco se confunde com o Poder Executivo, visto que esse poder é composto pelo governo (direcionamento político, exercício do poder) e pela Administração Pública, que é o aparelhamento técnico responsável pela execução das ações.

O cerne da função administrativa, que caracteriza a Administração Pública, difere basicamente da função política (Governo) porque,

em primeiro lugar, diz respeito ao dia a dia da gestão do Estado e, em segundo, porque não cria direito, mas apenas o executa, sendo, sempre, hierarquicamente inferior às funções políticas.

Importante ter em conta que não é possível elaborar, sobre a função administrativa, um conceito que pudesse ser aceito amplamente em todos os países democráticos. Esta tem a particularidade de respeitar as conjunturas históricas, econômicas e sociais de cada povo, de modo que as instituições que a representam são moldadas para cada Estado.

É também por meio da função administrativa que o Estado se relaciona com os cidadãos. Faz parte do conjunto de prerrogativas dessa função a aplicação da lei e dos regulamentos que organizam o mercado e a sociedade civil.

Entre as atividades que competem à Administração Pública, encontram-se o serviço público, a intervenção do Estado no domínio econômico e social e as limitações à liberdade e à propriedade, para citar as mais importantes.

Deve-se, ainda, ter em conta que a atuação da Administração Pública deverá sempre ser regida pelos princípios inscritos no art. 37 da Constituição Federal, baseada no princípio norteador da legalidade, que molduram a atuação do administrador.

No entanto, cumpre considerar que todos os princípios devem ser observados, pois o agente público deve agir com eficiência, não se restringindo ao mero cumprimento da lei, mas também fazendo-o com presteza, perfeição e economicidade, buscando sempre os resultados que atendam ao interesse público. Agindo dessa forma, o agente público contribuirá para que o Estado atenda à sua finalidade: promover o bem comum.

No tocante ao Terceiro Setor, entende-se que é uma forma inovadora, que pode ser aproveitado na gestão pública, por meio da descentralização das atividades àquelas entidades, sob o controle do Estado, por meio do cumprimento de metas, com o objetivo de enfrentar as causas coletivas em parceria com o poder público. A análise do tema acentuou ainda mais a importância desta atuação conjunta no combate aos desequilíbrios sociais e, igualmente, na busca pela eficiência e eficácia da gestão pública.

## REFERÊNCIAS

ARISTÓTELES. **A política**. Rio de Janeiro: Tecnoprint, 1965. 187 p.

BOBBIO, N. **A teoria das formas de governo**. 10. ed. Brasília: Ed. UnB, 1997. 179 p.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Seção 1, n. 191-A.

Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 7 ago. 2013.

BRASIL. Decreto-Lei nº 900, de 29 de setembro de 1969. Altera disposições do Decreto-Lei número 200, de 25 de fevereiro de 1967, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 30 set. 1969. Seção 1, p. Página 8201. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0900.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0900.htm)>.

Acesso em: 7 ago. 2013.

BRASIL. Decreto nº 3.100, de 30 de junho de 1999. Regulamenta a Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 24 mar. 1999b.

Seção 1, p. 1. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d3100.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3100.htm)>. Acesso em: 7 ago. 2013.

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] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 27 fev. 1967. Seção 1, p. 4. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm)>. Acesso em: 23 ago. 2016.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 jun. 1998a. Seção 1, n. 106-E, p. 1. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm)>. Acesso em: 7 ago. 2013.

BRASIL. Lei nº 11.127, de 28 de junho de 2005. Altera os arts. 54, 57, 59, 60 e 2.031 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, que institui o Código Civil, e o art. 192 da Lei nº 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 29 jun. 2005. Seção 1, p. 1. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/L11127.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/L11127.htm)>. Acesso em: 7 ago. 2013.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 11 jan. 2002. Seção 1, n. 8, p. 1. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/10406.htm)>. Acesso em: 7 ago. 2013.

BRASIL. Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 18 maio 1998b. Seção 1, n. 92, p. 8. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19637.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19637.htm)>. Acesso em: 7 ago. 2013.

BRASIL. Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 24 mar. 1999a. Seção 1, n. 56, p. 1. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19790.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19790.htm)>. Acesso em: 7 ago. 2013.

BRASIL. Lei nº 10.825, de 22 de dezembro de 2003. Dá nova redação aos arts. 44 e 2.031 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, que institui o Código Civil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 23 dez. 2003. Seção 1, p. 1. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/L10.825.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.825.htm)>. Acesso em: 7 ago. 2013.

CANOTILHO, J. J. G. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003. 1522 p.

CHIAVENATO, I. **Introdução à teoria geral da administração**: uma visão abrangente da moderna administração das organizações. 7. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003. 634 p.

DALLARI, D. A. **Elementos de teoria geral do Estado**. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. 306 p.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005. 765 p.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012. 876 p.

DI PIETRO, M. S. Z. **Parcerias na administração pública**: concessão, permissão, franquias, terceirização, parceria público-privada e outras formas. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008. 445 p.

JUSTEN FILHO, M. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005. 863 p.

KOHAMA, H. **Contabilidade pública**: teoria e prática. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2010. 368 p.

MÂNICA, F. B. **O setor privado nos serviços públicos de saúde**. Belo Horizonte: Fórum, 2010. 299 p.

MAXIMIANO, A. C. A. **Teoria geral da administração**: da revolução urbana à revolução digital. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2011. 491 p.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. 839 p.

MELLO, C. A. B. **Curso de direito administrativo**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. 1053 p.

MELLO, C. A. B. **Curso de direito administrativo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2011. 1127 p.

MENDES, G. F.; COELHO, I. M.; BRANCO, P. G. G. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2007. 1364 p.

MENDES, M. M. Breves anotações sobre o presidencialismo de coalizão no Brasil. **E-Legis**, Brasília, v. 2, n. 3, p. 62-72, set. 2009. Disponível em: <<http://e-legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/view/21/17>>. Acesso em: 18 maio 2013.

MICHAELIS. **Moderno dicionário da língua portuguesa**, 2012. Disponível em: <<http://michaelis.uol.com.br>>. Acesso em: 13 jul. 2013.

MODESTO, P. Reforma do marco legal do terceiro setor no Brasil. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 214, p. 55-68, out./dez. 1998.

MORAES, A. **Direito constitucional**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999. 294 p.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. Comissão de Direito do Terceiro Setor da OAB/SP. **Cartilha sobre aspectos gerais do terceiro setor**. São Paulo, dez. 2011. 36 p. Disponível em: <[http://www.oabsp.org.br/comissoes2010/direito-terceiro-setor/cartilhas/REVISaO\\_2011Cartilha\\_Revisao\\_2007\\_Final\\_Sem\\_destaque\\_de\\_alteracoes.pdf](http://www.oabsp.org.br/comissoes2010/direito-terceiro-setor/cartilhas/REVISaO_2011Cartilha_Revisao_2007_Final_Sem_destaque_de_alteracoes.pdf)>. Acesso em: 16 jul. 2013.

PALUDO, A. V. **Administração pública: teoria e questões**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. 496 p.

RENNÓ, L. R. Críticas ao presidencialismo de coalizão no Brasil: processos institucionalmente constrictos ou individualmente dirigidos? In: AVRITZER, L.; ANASTASIA, F. (Org.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006. p. 259-271.

RENNÓ, L. R. Por que a reforma política não sai. **Desafios do desenvolvimento**, Brasília: Ipea, a. 4, ed. 34, p. 31, maio 2007.

ROCHA, M. I. C. Estado e governo: diferença conceitual e implicações práticas na pós-modernidade. **Revista Uniara**, Araraquara, n. 21/22, p. 140-145, 2009. Disponível em: <[http://www.uniara.com.br/legado/revistauniara/pdf/21/09\\_manuel\\_ilson.pdf](http://www.uniara.com.br/legado/revistauniara/pdf/21/09_manuel_ilson.pdf)>. Acesso em: 19 maio 2013.

SILVA, J. A. **Curso de direito constitucional positivo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. 924 p.

SZAZI, E. **Terceiro setor**: regulação no Brasil. 4. ed. São Paulo: GIFE; Ed. Peirópolis, 2006. 439 p.



ANDRÉ CARLOS PALUDO  
ROSANE BEATRIZ ZANETTI PUTZ  
MOISES FRANCISCO FARAH JUNIOR

# GOVERNANÇA CORPORATIVA

## OBJETIVOS

1. Apresentar conceituação, baseada em diversos autores, acerca da Governança Corporativa.
2. Mostrar a importância da Governança para a organização das empresas, para o mercado de capitais e para a sociedade.
3. Mostrar como a Governança Corporativa surgiu e está se desenvolvendo no Brasil.
4. Apresentar organizações envolvidas com o aperfeiçoamento da Governança Corporativa no Brasil.
5. Concluir com uma visão a respeito da perspectiva de interação/evolução da Governança Corporativa nacional e internacional e sua contribuição para o crescimento das empresas e da sociedade.



# INTRODUÇÃO

Preliminarmente, convém ressaltar, com base em Bhatta (2003, p. 5-6), que “a governança trata da aquisição e distribuição de poder na sociedade, enquanto a governança corporativa diz respeito à forma como as corporações são administradas”.

Para Augustinho (2013), a diferença entre essas duas conceituações depende da ótica sob a qual a governança é observada, se da ciência política (relações de poder), se da ciência econômica (teoria da agência).

A governança corporativa trata da forma e do conjunto de instrumentos e mecanismos utilizados para organizar, administrar e gerenciar uma empresa (pública ou privada). Entre estes instrumentos podemos incluir leis, políticas, normas de órgãos reguladores, normas e regulamentos internos e até práticas comerciais ditadas pelo mercado.

O crescente movimento de globalização tem provocado transformações nos planos tecnológico, organizacional e financeiro e intensificado a concorrência em escala mundial, e isso representa transformações significativas na economia mundial: a economia torna-se mais complexa e, conseqüentemente, aumenta a vulnerabilidade da economia e do meio empresarial e, assim, aumentam as preocupações relativas às regras que regem as empresas. Este processo de gestão das organizações vem exigindo estudos mais aprofundados, padronizando alguns preceitos já consolidados e desenvolvendo outros. Buscam-se recursos e investimentos para garantir a sobrevivência e crescimento das empresas neste mundo globalizado e competitivo.

A governança corporativa impacta na eficiência econômica da empresa, na cultura empresarial e na criação e estruturação de valor. Buscam-se, por meio das boas práticas de governança corporativa, a sustentabilidade e o aprimoramento da organização e de seus objetivos de negócios.

A governança corporativa visa reduzir os conflitos de interesses, minimizar os problemas que possam advir da relação entre os stakeholders, que são compostos pelos diversos grupos sociais que têm interes-

se na preservação/ampliação da companhia, uma vez que são afetados pela tomada de decisões dos administradores. Entre os stakeholders incluem-se: trabalhadores, fornecedores, consumidores e até a própria comunidade, haja vista que ações, projetos e modus operandi podem ter reflexos no local onde a organização está inserida.

Assim, procuramos com este capítulo demonstrar a importância, a evolução, a estrutura, os princípios e fundamentos da governança corporativa, bem como, alguns modelos aplicados em outros países e como ela se apresenta no cenário brasileiro. Discute-se, também, como organizações brasileiras, públicas e privadas, têm contribuído para o desenvolvimento da Governança Corporativa no Brasil.

## ORIGEM

A discussão acerca da governança corporativa originou-se da problemática da separação entre propriedade e a gestão nas empresas. Desta separação originou-se o conflito de interesse, conhecido como **conflito de agência** ou **conflito agente-principal**, que acontece porque os interesses do grupo gestor nem sempre estão alinhados aos interesses do proprietário.

Na década de 1960, surgiram nos países desenvolvidos os primeiros instrumentos que buscavam a padronização e o aperfeiçoamento de políticas e regras para adequar as companhias às economias nacionais. Esses países, especialmente os Estados Unidos, perceberam a necessidade de fixar novas regras de gestão que, ao mesmo tempo, protegessem as empresas e dirimissem conflitos de interesses diversos e adaptassem as companhias à evolução do mercado.

O debate sobre a governança corporativa ganhou notoriedade a partir de 2001, conforme comentário de Guerra (2009), membro do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa, particularmente devido aos colapsos de grandes corporações norte-americanas como a Enron Corporation e Worldcom, colapsos que abalaram a economia mundial e causaram grande insegurança dos investidores em relação à governança das empresas. A partir de então, o governo americano aprovou a

Lei Sarbannes-Oxley, com o propósito de reestabelecer a confiança da sociedade na governança corporativa adequada às empresas, evitando a perda de investimentos, garantindo a criação de instrumentos de auditoria e controle confiáveis, para mitigar riscos, fraudes e assegurar mecanismos para identificá-los, além de mecanismos de transparência nas incorporações.

Não há, atualmente, padronização sobre a aplicação das práticas de governança corporativa nas empresas; entretanto, pode-se afirmar que estas práticas se baseiam nos princípios da transparência, independência e prestação de contas (*accountability*), utilizados como meios para atrair investimentos aos negócios<sup>1</sup> corporativos e obter os benefícios esperados como eficiência e conformidade às regras dos órgãos auditores (BENEDICTO; RODRIGUES; ABBUD, 2008).

Há consenso da comunidade internacional a respeito da necessidade de priorizar a governança corporativa, relacionando-a a um ambiente organizacional equilibrado e à política econômica global de boa qualidade. Segundo Magalhães (2011), o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI) consideram a adoção de boas práticas de governança corporativa instrumento fundamental como parte da recuperação dos mercados mundiais, fragilizados por sucessivas crises.

Sinteticamente, Rotta, Hillbrecht e Balbinotto Neto (2005, p. 13) esclarecem a dificuldade da utilização universal de modelos de governança corporativa ao afirmarem que “os padrões de governança corporativa devem levar em conta a heterogeneidade dos países, observando suas particularidades legais, culturais e econômicas”. Com esse entendimento, surgiram, em vários países, instituições dedicadas a promover debates em torno da Governança Corporativa.

---

1 A palavra negócio está sendo utilizada pelo TCU nos itens 1.4 e 1.5 do Relatório de Prestação de Contas exigido para as instituições públicas, indicando que a palavra não é apenas uma referência a empresas privadas. Negócio pode ser com fins lucrativos ou sem fins lucrativos. A adoção de práticas de governança busca agregar valor ao negócio da instituição.

## CONCEITOS E DEFINIÇÕES

O termo governança corporativa consolida-se na década de 1990 nos Estados Unidos e Inglaterra, para definir as regras que orientam o relacionamento dentro de uma empresa, dos interesses de administradores, acionistas e acionistas minoritários e demais envolvidos no processo de administração empresarial.

Diversos estudiosos apresentam definições diferentes sobre o tema da Governança Corporativa, dentre eles Matias Pereira (2010), para quem o termo se refere, basicamente, aos processos de como as organizações são administradas e controladas.

De igual modo, as instituições que surgiram com o propósito de contribuir para a organização e tratamento do tema, convergem no entendimento de que se trata de um sistema de estrutura de poder e trazem suas próprias definições. Cite-se, por exemplo, o Instituto Português do Corporate Governance (2005), que a entende como o conjunto de mecanismos e regras pelas quais se estabelecem formas de controle da gestão das sociedades de capital aberto, e onde se incluem instrumentos para monitorização e possibilidade de responsabilização dos gestores pelas suas decisões.

Já o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (2000) define Governança Corporativa nestes termos:

O sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre proprietários, conselho de administração, diretoria e órgãos de controle. As boas práticas de governança corporativa convertem princípios em recomendações objetivas, alinhando interesses com a finalidade de preservar e otimizar o valor da organização, facilitando seu acesso ao capital e contribuindo para a sua longevidade.

Um sistema pelo qual as sociedades são dirigidas e monitoradas, envolvendo os acionistas e os cotistas, Conselho de Administração, Diretoria, Auditoria Independente e Conselho Fiscal. As boas práticas de governança corporativa têm a finalidade de aumentar o valor da sociedade, facilitar seu acesso ao capital e contribuir para a sua perenidade.

Do exposto, nota-se que a governança corporativa busca criar valor para as organizações por meio de um conjunto de instrumentos que envolvem o desenvolvimento de aspectos estratégicos e institucionais.

## PRINCÍPIOS DA GOVERNANÇA CORPORATIVA

Os princípios e práticas da boa Governança Corporativa podem ser aplicados a qualquer tipo de organização, pública ou privada, independentemente do porte, natureza jurídica ou tipo de controle.

As boas práticas de Governança Corporativa convertem princípios em orientações, promovendo a gestão estratégica da empresa, alinhando interesses dos principais envolvidos, com o objetivo de preservar a sustentação, agregar valor e contribuir para a longevidade da organização.

Não há consenso entre os estudiosos no tocante aos princípios de governança corporativa. De modo geral, citam os quatro principais: transparência (*disclosure*), justiça (*fairness*), prestação de contas (*accountability*), cumprimento das leis (*compliance*). Slomski et al. (2008), comentando esses princípios, acrescentam a ética (*ethics*) como princípio basilar da boa governança corporativa.

No Brasil, o Instituto de Governança Corporativa (IBGC), ao elaborar o Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa, fundamenta-se e ratifica os princípios básicos: transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa.

Matias Pereira, aprofundando um pouco mais a questão, cita Calame e Talmant, e traz uma versão mais completa acerca dos princípios de governança corporativa, que trataremos mais detalhadamente a seguir. Conforme descrevem Calame e Talmant (2001 apud MATIAS PEREIRA, 2010), são oito os princípios da boa governança:

- a) participação;
- b) estado de direito;
- c) transparência;
- d) responsabilidade;

- e) orientação por consenso;
- f) igualdade e inclusividade;
- g) efetividade e eficiência;
- h) prestação de contas (*accountability*).

Os princípios são detalhados no Quadro 1.

<b>Princípios</b>	
Participação	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) participação significa que todos devem contribuir, sem distinção, nas atividades das empresas (públicas ou privadas) e dos governos (quando se trata de gestão pública);</li> <li>b) deve haver a possibilidade de participação direta ou indireta dos stakeholders através de mecanismos específicos ou representantes legítimos;</li> <li>c) a participação implica liberdade de expressão e uma estrutura organizada, com plena definição de papéis e competências;</li> <li>d) Este princípio somente é possível quando existem leis claras e específicas que garantam os acordos e termos estabelecidos; e órgãos reguladores e governamentais que garantam a sustentação desses termos.</li> </ul>
Estado de direito	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) a boa prática da governança requer uma estrutura legal que se aplique a todos os cidadãos, sem distinção, independentemente de situação financeira, classe social, política, ou grupo social;</li> <li>b) deve garantir proteção aos direitos humanos, independentemente de maiorias ou minorias, questões sociais, sexuais, religiosas ou étnicas.</li> </ul>
Transparência	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) para o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (2001), “mais do que a obrigação de informar, a administração deve ter o desejo de informar”, considerando-se que a boa comunicação interna e externa, quando fidedigna e rápida, resulta num clima de confiança, não só internamente, como também nas relações com todas as partes interessadas;</li> <li>b) a adequada comunicação não deve restringir-se ao desempenho econômico-financeiro, ou àquela imposta por leis ou regulamentos. Mas deve levar em conta os demais fatores que permeiam toda a ação empresarial que possam ter reflexos ou de alguma forma afetar outros grupos de interesse. No Brasil, a Lei de Responsabilidade Fiscal obriga o gestor público à transparência em seus atos. No setor privado, isso é estabelecido através da Lei das S.As nº 10303, de 2001.</li> </ul>

<b>Princípios</b>	
Responsabilidade corporativa	<p>a) a responsabilidade corporativa exige que os agentes de governança zelem pela sustentabilidade das organizações, considerando questões de ordem econômica, social e ambiental na definição dos negócios e operações;</p> <p>b) quanto à governança corporativa na área pública, as instituições governamentais e a forma como procedem devem ser planejadas para servir aos segmentos da sociedade como um todo, e não apenas a pessoas ou grupos privilegiados, e responder a suas demandas em período de tempo razoável.</p>
Decisões orientadas para um consenso	<p>a) nas tomadas de decisões, deve-se considerar os diferentes interesses dos diversos grupos de atores, e que haja mediação entre esses interesses. Deve-se primar pela busca do consenso nas relações entre os grupos, resultando em melhoria a todos e crescimento para a sociedade;</p> <p>b) as decisões orientadas ao consenso não devem levar em consideração apenas o conteúdo, os fins, mas também, a forma, os meios como essas decisões serão definidas e implantadas, bem como a comparação entre resultados previstos e os atingidos;</p> <p>c) quanto a esse requisito, devem ser consideradas as expectativas a curto, médio e longo prazo e os impactos das decisões para a sustentabilidade não apenas da empresa, mas as questões ambientais e sociais para o desenvolvimento humano.</p>
Equidade, igualdade e inclusividade	<p>a) a equidade, igualdade e inclusividade preconizam um tratamento justo a todas as partes interessadas, com os stakeholders, repudiando atitudes, comportamentos ou políticas em que possa haver qualquer tipo de discriminação;</p> <p>b) a boa governança deve assegurar que grupos sociais não sejam excluídos, diante das demandas e objetivos da sociedade, e que, especialmente os grupos mais vulneráveis, tenham oportunidade de melhorar sua condição e seu bem-estar.</p>
Efetividade e eficiência	<p>a) a boa governança orienta que os processos e instituições governamentais devem produzir resultados às demandas da sociedade com o melhor uso possível dos recursos em menor tempo. O mesmo vale para o setor privado, que tem também sua responsabilidade junto a investidores e outros agentes implicados;</p> <p>b) esse preceito implica que os recursos naturais sejam adequadamente usados, visando à proteção do meio ambiente e à sustentabilidade.</p>

<b>Princípios</b>	
Prestação de contas ( <i>accountability</i> )	<p>a) todas as organizações, tanto do setor privado quanto do setor público, devem ser fiscalizáveis por todos aqueles que serão afetados por suas decisões, e as empresas devem facilitar e disponibilizar mecanismos de controle. Esse princípio versa sobre, não apenas o cumprimento da legislação, mas a disponibilização, exatidão e rapidez das informações de resultados esperados pelos investidores, outros grupos envolvidos e a própria sociedade;</p> <p>b) aqueles a quem compete o poder de comandar, seja uma empresa ou um governo, devem prestar contas de suas ações, assumindo responsabilidades e arcando com as consequências de seus atos. Para isso, as empresas públicas e privadas devem aperfeiçoar a disponibilização dos mecanismos de prestação de contas, como elaboração ou aprimoramento de regulamentação formal interna pertinente à prestação de contas, esclarecer os conceitos legais e uniformizar sua aplicação, aprimorar sistemas de controle, integrar os mecanismos de prestação de contas, mantendo-os padronizados e simplificados; estimular iniciativas de autorregulação, manter critérios claros de acesso e publicização de prestação de contas, por meio de sites e outros dispositivos de divulgação;</p> <p>c) a adoção dessas práticas e princípios, embora atraiam investidores para o mercado e busquem alavancar o desenvolvimento e perenidade da organização, não acontece de forma regular. A influência do funcionamento do mercado, do poder regulatório, de fatores culturais locais e da cultura interna da organização interfere na aplicabilidade desses princípios.</p>

Quadro 1 – Princípios da boa governança

Fonte: Autoria própria (2016).

## **BENEFÍCIOS DA GOVERNANÇA CORPORATIVA**

A boa governança corporativa, balizada pelos princípios elencados anteriormente, contribui para o desenvolvimento econômico e desempenho das empresas e da sociedade.

A aplicabilidade dos princípios de boa governança busca evitar algumas falhas ou problemas comuns nas empresas decorrentes de:

- a) abusos de poder;

- b) erros estratégicos;
- c) fraudes;
- d) problemas sucessórios.

Por fim, pode-se reconhecer a transposição dos conceitos e instrumentos da governança corporativa para a gestão pública, sob a perspectiva do Estado (agente) e do cidadão (principal).

Nesse aspecto, reduzir os conflitos e os custos decorrentes dessa relação também no setor público fortalece a criação de novas formas de administração e de gestão de políticas públicas.

## MODELOS, MECANISMOS E TEORIAS APLICADAS À GOVERNANÇA CORPORATIVA

No estudo da governança corporativa, encontramos, entre os modelos adotados, alguns mecanismos pelos quais se estrutura e operacionaliza a governança corporativa e, ainda, as principais teorias relacionadas ao assunto.

### MODELOS

Os modelos de governança corporativa são descritos em função das características dos mecanismos utilizados e das diferenças nas estruturas de governança nas organizações e entre os países. De modo geral, conforme citam Slomski et al. (2008), pode-se dividir os sistemas de Governança Corporativa mundiais em dois modelos:

- a) **Modelo Anglo-Americano** ou Sistema de Governança anglo-saxão (Estados Unidos e Reino Unido): *Outsider System* (acionistas pulverizados e tipicamente fora do comando diário das operações da companhia). Este modelo apresenta as seguintes características:
  - estrutura de propriedade dispersa nas grandes empresas (separação entre a propriedade e a gestão);
  - papel importante do mercado de ações na economia (alta liquidez em curto prazo);

- sistema legal que regula as relações entre credores, acionistas e gestores das organizações;
  - ativismo e grande porte dos investidores institucionais;
  - foco na maximização do retorno para os acionistas (shareholder oriented).
- b) **Modelo Germânico-Japonês** ou Sistema de Governança da Europa Continental e Japão: *Insider System* (grandes acionistas tipicamente no comando das operações diárias diretamente ou via pessoas de sua indicação). Este modelo caracteriza-se por:
- estrutura de propriedade mais concentrada;
  - presença de conglomerados industriais-financeiros;
  - baixo ativismo e participação acionária de longo prazo (liquidez não privilegiada);
  - reconhecimento mais explícito e sistemático de outros stakeholders não-financeiros, principalmente funcionários (stakeholder oriented);
  - os modelos são bem distintos e, nesse sentido, Slomski et al. (2008, p. 17), baseados em estudos de La Porta et al. (2000), concluem que “a proteção legal (ou a sua falta) determinaria os diferentes modelos de governança corporativa existentes nos diferentes países”. Para os autores, essa proteção legal é determinante para o desenvolvimento do mercado de capitais e de seus agentes, na medida em que influencia as decisões de financiamento das empresas.

## MECANISMOS

Os mecanismos de governança corporativa são os arranjos estruturais e operacionais que integram a organização e determinam como ela é gerida, relacionada, operacionalizada, bem como o seu ciclo de investimento, crescimento e perenidade. Segundo Slomski et al. (2008), os principais mecanismos podem ser classificados em internos e externos

e, através destes mecanismos de governança corporativa, as empresas são dirigidas e monitoradas.

Os mecanismos internos são:

- a) **conselho de administração:** principal mecanismo interno para diminuição dos custos de agência entre acionistas e gestores e entre acionistas e controladores e acionistas não controladores. É quem determina as regras de governança corporativa a serem adotadas na organização; cabe a ele a ratificação das decisões e o monitoramento da alta gestão;
- b) **conselho fiscal:** compete a ele fiscalizar os atos dos administradores quanto ao cumprimento dos deveres legais e estatutários;
- c) **sistema de remuneração:** mecanismo de governança que atende aos interesses de gestores e de proprietários, alinhando-os, através de salários, bonificações, remuneração de incentivos de longo prazo e outros;
- d) **estrutura de propriedade:** a estrutura de propriedade da corporação, que pode ser pulverizada ou concentrada, está diretamente relacionada à sua governança corporativa, pois o modo como se organiza trará impactos diversos, em toda a organização.

Separação entre propriedade e controle – na estrutura de propriedade concentrada, não há separação entre propriedade e controle, ou seja, há sobreposição desses papéis num mesmo grupo de gestores. No outro caso, o controle é exercido pelos acionistas. Slomski et al. (2008, p. 22) comentam a esse respeito:

Porém, também é fato que, às vezes as empresas operam de modo a satisfazer mais os objetivos dos gestores do que os interesses dos acionistas. Neste contexto, é que surgiram os primeiros ativistas da governança corporativa, buscando alinhar os interesses dos gestores aos interesses dos acionistas.

- e) **auditoria interna:** prima pela integridade, transparência, fidedignidade das informações, confiança e legalidade das operações, visando à eficiência e eficácia dos dispositivos de controles internos e, assim, agregar valor à organização.

Os mecanismos externos são:

- a) **auditoria externa**: responsável por atestar a situação patrimonial e financeira das empresas alinhadas com a realidade da organização;
- b) **mercado de aquisição hostil**: procedimento que ocorre quando há a compra da maioria das ações de uma empresa por outra que, assim, assume o controle, embora contrarie a vontade dos acionistas. Trata-se de um mecanismo de governança corporativa, na medida em que, ao afetar o controle, pode afetar também o posicionamento dos gestores, seus cargos e a estrutura organizacional;
- c) **mercado de trabalho competitivo**: um mercado de trabalho considerado altamente competitivo obriga ao constante aperfeiçoamento da qualificação profissional, afetando diretamente as operações, procedimentos, atividades e até mesmo a própria estrutura organizacional;
- d) **agentes do mercado financeiro**: agentes de mercado financeiro podem contribuir para a governança corporativa, ou ao menos afetá-la, através de políticas de mercado e quando da participação em parcerias com as organizações.

## TEORIAS

O estudo das teorias relacionadas à organização busca auxiliar na compreensão dos fundamentos de governança corporativa. Este capítulo é baseado nos estudos de Slowski et al. (2008) e Matias Pereira (2010).

### Teoria da Firma

A Teoria da Firma estuda a lógica do comportamento das firmas (empresas) e dos mercados. Esse comportamento resulta das diferentes forças que influenciam o crescimento e objetivo da firma. As diferenças conceituais, metodológicas e ideológicas determinam aspectos da governança corporativa adotados pela organização e, ao mesmo tempo, a governança impacta no comportamento dessas empresas. Alguns es-

tudiosos criticam a teoria da firma por ela tratar a empresa de maneira individualizada, sem considerar a questão coletiva, influenciando em seu caráter comportamental. A teoria da firma ganha importância com o crescente desenvolvimento da grande empresa, onde se destacam os objetivos e processo de desenvolvimento, que vê a empresa como espaço de produção, criação de riqueza e inovação. Nesse sentido, Slowski et al. (2008) identifica três concepções em relação à teoria da Firma:

- a) firma organização: entende a firma como coordenação entre indivíduos e grupos, em que o conflito é transformado em cooperação, mobilização de recursos e coordenação de esforços como garantia da sobrevivência da empresa;
- b) firma instituição: além da dimensão organizacional, inclui todo o aparato da dimensão social: contexto político, social, jurídico que impacta nas questões de poder da empresa (propriedade), de financiamento, de produção e de mercado;
- c) custos de transação: referem-se aos gastos com o funcionamento geral, ou seja, ao tempo e esforço empreendido para realizar a transação, é a firma como organização econômica, orientada ao mercado. Sobre esse aspecto, para Slowski et al. (2008) os objetivos ganham outros enfoques e não estão apenas voltados para a maximização de lucros a curto prazo, mas envolvem, também, a maximização:
  - de lucros a longo prazo;
  - das vendas globais;
  - da taxa de crescimento das vendas, além da sobrevivência.

Os autores afirmam, ainda, que essas novas dimensões possibilitam o reconhecimento de que os objetivos da firma podem ser muitos, a depender dos objetivos de seus controladores, sem que haja uma regra aplicável a todas as empresas.

## Teoria da Agência

Com o surgimento das grandes empresas e conseqüente complexidade de sua estrutura organizacional, há a separação entre proprie-

dade e controle, com a distinção desses papéis e funções, ou seja, separação da propriedade e da gestão das organizações. Desse modo, o controle da empresa passa a ser exercido por administradores, enquanto acionistas não envolvidos pelas questões operacionais detêm a propriedade (parte do capital e ações, inclusive, em determinados casos, com direito a voto em tomadas de decisão), o que pode resultar em conflito de interesses, uma vez que interesses específicos desses atores podem ser divergentes e conflitantes em relação à firma.

Segundo a teoria da agência, a relação de agência é definida quando uma parte (o principal, proprietário) contrata outra parte (o agente, gestor) em que se envolve a tomada de decisão, caracteriza-se o problema de agência, quando há conflito de interesse entre principal-agente.

Neste caso, os mecanismos de governança corporativa e controle como definição clara de estrutura, papéis e objetivos, definição de procedimentos operacionais, sistemas de monitoramento de desempenho, rigor na prestação de contas, acesso e divulgação de informação (transparência) podem reduzir estes problemas, auxiliando no alinhamento dos interesses dos envolvidos para garantir a sobrevivência e continuidade da empresa.

A **Assimetria informacional** ocorre quando informações privilegiadas, de posse dos gestores, sobre a empresa, não são disponibilizadas ao principal, investidores e mercado. Isso pode levar a erros de investimentos e à possibilidade de empresas agirem contra o interesse dos investidores, gerando o problema principal-agente. A fiscalização da administração por intermédio de auditoria externa, e a criação de incentivos para o alinhamento dos interesses dos envolvidos são os mecanismos para tratar esse problema. Os princípios de governança corporativa, especialmente o da transparência das informações, quando aplicados seus mecanismos de maneira correta e consciente, podem ajudar a reduzir esse descompasso de informações (assimetria informacional), com as informações devidamente divulgadas, e com isso evitar a crise de confiança dos investidores no setor corporativo e dar mais segurança, quanto à realidade da empresa, aos investidores, ao mercado e, por conseguinte, à sociedade.

## Teoria dos Contratos

A teoria dos contratos concebe a empresa como um conjunto de relações de contratos. A questão de conflitos de interesse é trabalhada, neste caso, com a estruturação (correta) de contratos entre o principal e o agente. Assim, todas as ações possuem um aporte contratual legal que possibilite o ajuste de divergências entre os envolvidos. Sobre esta teoria, Slomski et al. (2008) afirma, com base em Alchian e Demsetz (1972), que a teoria dos contratos coloca a administração da empresa sob um acordo de vontades onde há uma troca voluntária entre agente e principal.

## **GOVERNANÇA CORPORATIVA NO BRASIL**

O processo de privatização dos anos 90, no Brasil, facilitou o surgimento de grandes empresas em que o controle era compartilhado entre grupos nacionais e internacionais. Segundo o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (2000), isso exigia a definição de regras, processos, comportamentos e ações, além da utilização de instrumentos de gestão de forma clara e coesa para fazer frente a esse novo mercado que se desenhava.

Assim, a adoção e aprimoramento das práticas de governança corporativa passaram a ter uma tendência de crescimento em resposta ao crescente número de investidores externos que passaram a atuar no mercado brasileiro. Este influi nos potenciais investidores brasileiros que se tornaram mais conscientes e exigentes de seus direitos e seu poder de participação no processo de decisão. As empresas passaram a ser vistas como mais confiáveis e seguras, e esse procedimento impactou o próprio mercado e a economia como um todo.

Os investidores passaram a ver as práticas de governança corporativa como prioridade para o bom funcionamento e consequente lucratividade da empresa.

Em 1999 foi publicado o primeiro código sobre governança corporativa no Brasil, elaborado pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa, organização criada com o objetivo de dedicar-se a promover a

boa prática da governança, em resposta à necessidade de as empresas brasileiras adotarem tais práticas, capazes de criar um ambiente favorável à perenidade nas organizações privadas.

A partir de então, foram implementados vários códigos, a exemplo de outros países, objetivando estabelecer diretrizes e orientações a respeito da governança corporativa das empresas. Desses procedimentos, podemos destacar, além do código do (IBGC), constantemente atualizado, o da Comissão de Valores Mobiliários (CVM).

Para melhorar o desempenho empresarial, organismos governamentais, com o intuito de assegurar o aperfeiçoamento e a aplicabilidade das práticas de governança corporativa no Brasil, implantaram alguns instrumentos como:

- a) aprovação da Lei nº 10.303/01 (dispõe sobre as Sociedades por Ações, sobre o mercado de valores mobiliários e cria a Comissão de Valores Mobiliários – CVM);
- b) criação do Novo Mercado e dos Níveis 1 e 2 de governança corporativa pela Bolsa de Valores de São Paulo (BOVESPA);
- c) novas regras de definição dos limites de aplicação dos recursos dos Fundos de Pensão.

A partir dos anos 1990, além das privatizações, os processos de globalização e desregulamentação da economia tornaram o mercado ainda mais competitivo, forçando as empresas a modernizarem sua gestão e seu processo de prestação de contas com foco em seu resultado.

Empresas de controle e gestão familiar com alta concentração do capital, acionistas minoritários passivos e conselhos de administração pouco atuantes, passaram a dar lugar a investidores ativos, com maior controle, maior eficiência econômica e transparência da gestão.

## ORGANIZAÇÕES BRASILEIRAS E O DESENVOLVIMENTO DA GOVERNANÇA CORPORATIVA

Pode-se dizer que o desenvolvimento da Governança Corporativa no Brasil passa pela atuação de diversas organizações no campo

técnico, político, governamental e empresarial, com a efetiva participação das organizações listadas na bolsa de valores.

Este movimento fez com que as companhias abertas brasileiras se obrigassem a seguir diversas regras impostas pela *Securities and Exchange Commission* (SEC), órgão regulador do mercado de capitais norte-americano. Com isso, sua atuação se fortaleceu, levando consigo o mercado e as instituições que direta ou indiretamente, em sua prática, se relacionam com a difusão dos princípios de governança corporativa.

Neste processo de desenvolvimento da governança corporativa, o Instituto ETHOS de Empresas e Responsabilidade Social tem dado sua contribuição, reforçando a importância dos aspectos éticos da governança. Para o Instituto, a longevidade das organizações depende dos valores que pregam e apresentam para a sociedade e de como a sociedade percebe estes valores, se de forma positiva ou negativa. Nesse sentido, o Instituto Ethos tem incentivado as empresas a buscar novos caminhos para evoluir constantemente, e estimulado à busca de modelos de governança que atendam à demanda por um modo de produção mais colaborativo.

Os princípios éticos devem compor a base da cultura de uma empresa, orientando sua conduta e fundamentando sua missão social. No atual contexto das relações sociais, as atividades empresariais, paralelamente à gestão e serviço público, têm mostrado cada vez mais o seu potencial de influenciar o desenvolvimento da sociedade – seja pelo impacto causado no processo produtivo, seja por sua capacidade de gerar riqueza. E a própria sociedade tem sido cada vez mais envolvida nesse processo. Os valores empresariais devem ultrapassar as determinações do processo produtivo da organização e o que acontece entre os limites físicos de suas instalações. A consciência de que o impacto das suas atividades também vai muito além é o primeiro passo para uma efetiva mudança e adequação a uma nova realidade (INSTITUTO ETHOS, 2012).

A seguir, são apresentadas algumas das organizações brasileiras que atuam significativamente e têm contribuído para o desenvolvimento da Governança Corporativa no Brasil.

## Instituto Brasileiro de Governança Corporativa

Fundado em 27 de novembro de 1995, o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) é uma entidade sem fins lucrativos, de atuação nacional e internacional, que tem como meta a busca da excelência em Governança. Em sua atuação como centro de conhecimento no tema, o Instituto promove cursos, pesquisas, palestras, fóruns e congresso anual, entre outras atividades direcionadas à temática da Governança Corporativa. As informações a seguir são do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (2000). Criado com o propósito de “ser referência em governança corporativa, contribuindo para o desempenho sustentável das organizações e influenciando os agentes de nossa sociedade no sentido de maior transparência, justiça e responsabilidade”, o IBGC tem dado grandes contribuições para o desenvolvimento da Governança Corporativa no Brasil.

O IBGC é uma organização exclusivamente dedicada à promoção da Governança Corporativa no Brasil e o principal fomentador das práticas e discussões sobre o tema no País, tendo alcançado reconhecimento nacional e internacional. Para o Instituto, governança corporativa é um sistema pelo qual as sociedades são dirigidas e monitoradas, envolvendo os acionistas e os cotistas, Conselho de Administração, Diretoria, Auditoria Independente e Conselho Fiscal (INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA, 2000).

Dentre suas contribuições no sentido de fomentar as empresas a modernizarem sua alta gestão e fortalecer o movimento pelas boas práticas de governança corporativa, destaca-se a publicação do Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa do IBGC. Atualmente em sua 4ª edição, o código, lançado em 1999, trazia inicialmente informações sobre o conselho de administração e sua conduta esperada. Na versão atual, ele trata com maior profundidade os quatro princípios básicos da boa governança corporativa: Transparência (*Disclosure*), Equidade (*Fairness*), Prestação de contas (*Accountability*) e Responsabilidade corporativa (Compliance).

O código das melhores práticas do IBGC trata transversalmente das temáticas correlatas à governança corporativa, dos aspectos da sustentabilidade das organizações, da ética e das boas práticas de governança.

O IBGC também contribui para o desenvolvimento da governança corporativa através de seu Portal Corporativo, onde disponibiliza uma base de informações relevantes ao tema, eventos, cursos, prêmios, além de seu código de conduta e da Ouvidoria do IBGC.

Segundo pesquisa realizada pela revista Exame no ano de 2013, em parceria com o Ibope, entre cem empresas que atuam no Brasil, a Natura é a que possui os melhores índices de responsabilidade e governança. A empresa possui quatro comitês auxiliares (Estratégico; de Governança Corporativa; de Pessoas e Desenvolvimento Organizacional; e de Auditoria, Gestão de Riscos e Finanças) que têm a missão de apoiar o Conselho de Administração na avaliação de temas estratégicos para os negócios da empresa.

A Natura possui, ainda, um Comitê Executivo (COMEX) e três comitês regionais – Brasil, América Latina e Internacional –, que se reportam ao Conselho de Administração e são fóruns de discussões executivas, com aplicações geográficas distintas e analisam as iniciativas relacionadas à gestão da marca, sustentabilidade e produtos.

## Comissão de Valores Mobiliários

Criada pela Lei nº 6385, de 07 de fevereiro de 1976, que também dispõe sobre o mercado de valores mobiliários, a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) tem poderes para disciplinar, normatizar e fiscalizar a atuação dos diversos integrantes do mercado de valores mobiliários. As informações a seguir foram retiradas do site da CVM.

A criação da CVM surgiu numa iniciativa do governo brasileiro de recuperar um mercado que vivia grande ciclo de recessão e estagnação, onde vários incentivos foram adotados para tentar retomar o crescimento do mercado:

Foi dentro desse quadro de estagnação e tentativa de recuperação do mercado acionário que, em 1976, foram introduzidas duas novas normas legais, ainda em vigor: a Lei nº 6.404/76, nova Lei das Sociedades por Ações que visava modernizar as regras que regiam as sociedades por ações, até então reguladas por um antigo Decreto-Lei de 1940, e a Lei nº 6.385/76, segunda Lei do Mercado de Capitais que,

entre outras inovações, criou a CVM e introduziu no mercado uma instituição governamental destinada exclusivamente a regulamentar e desenvolver o mercado de capitais, fiscalizar as bolsas de valores e as companhias abertas (COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS, 2013a, p. 41).

A CVM é uma entidade autárquica em regime especial, vinculada ao Ministério da Fazenda, com personalidade jurídica e patrimônio próprio, dotada de autoridade administrativa independente, ausência de subordinação hierárquica, mandato fixo e estabilidade de seus dirigentes, e autonomia financeira e orçamentária (COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS, 2013a).

No exercício de suas atribuições, a CVM (BM&FBOVESPA, 2010) terá competência para:

- a) examinar registros contábeis, livros e documentos de pessoas e/ou empresas sujeitas à sua fiscalização;
- b) intimá-las a prestar declarações ou esclarecimentos sob pena de multa;
- c) requisitar informações de órgãos públicos, outras autarquias e empresas públicas;
- d) determinar às companhias abertas a republicação de demonstrações financeiras e dados diversos;
- e) apurar infração mediante inquéritos administrativos e aplicar penalidades.

Em termos de política de atuação, a Comissão persegue seus objetivos através da indução de comportamento, da autorregulação e da autodisciplina, intervindo efetivamente nas atividades de mercado, quando este tipo de procedimento não se mostrar eficaz. Ainda:

No que diz respeito à definição de políticas ou normas voltadas para o desenvolvimento dos negócios com valores mobiliários, a CVM procura junto a instituições de mercado, do governo ou entidades de classe, suscitar a discussão de problemas, promover o estudo de alternativas e adotar iniciativas, de forma que qualquer alteração das práticas vigentes seja feita com suficiente embasamento técnico e, institucionalmente, possa ser assimilada com facilidade, como expressão de um desejo comum (MARQUES, 2013, p. 175).

A CVM manifesta sua preocupação com a adoção de boas práticas de governança, enfatizando a análise das práticas de governança corporativa envolvendo principalmente: transparência, equidade de tratamento dos acionistas e prestação de contas. De acordo com a Comissão de Valores Mobiliários (2013b), o objetivo da governança corporativa é aumentar o valor das companhias, e a análise das práticas de governança das empresas auxilia a tomada de decisão dos investidores, considerando que as boas práticas se refletem na redução do custo de capital, fortalecendo, desta forma, o mercado de capitais como alternativa de capitalização.

## Comitê de Pronunciamentos Contábeis

O Comitê de Pronunciamentos Contábeis (CPC) foi criado com o propósito de atualização de normas e procedimentos contábeis, e de integrar regras contábeis aos padrões internacionais, diante da diversidade de práticas contábeis entre as diversas economias, quando da abertura da economia brasileira para o exterior, que colocou as empresas nacionais em contato direto com economias mais avançadas de outros países.

Buscando manter sua total autonomia, o CPC vem contribuindo para o desenvolvimento da governança corporativa, através do atendimento das necessidades de convergência internacional das normas contábeis, centralização na emissão de normas dessa natureza, representação e garantia de processos democráticos na produção dessas informações.

Alinhado ao princípio de Governança Corporativa da transparência, o CPC prevê, no art. 28 de seu regimento interno, a realização de audiência pública para submissão das minutas de Pronunciamentos Técnicos, pelo prazo mínimo de 30 (trinta) dias, devendo ser dada ampla divulgação da mesma, e, no art. 30, quando diz que poderão também ser submetidas à audiência pública, na forma do art. 28, as Interpretações e as Orientações a serem emitidas pelo CPC.

Segundo Plöger (2005), coordenador de relações institucionais do CPC, o Comitê inova no trato de questões regulamentares à medida

que reúne representantes de diversas partes interessadas, da iniciativa pública ou privada, da área empresarial ou da academia, que se reúnem com o objetivo de buscar a modernidade.

## Conselho Federal de Contabilidade

O Conselho Federal de Contabilidade (CFC), criado pelo Decreto-Lei nº 9.295, de 27 de maio de 1946, é uma Autarquia Especial Cooperativa, dotado de personalidade jurídica de direito público. Sua estrutura, organização e funcionamento são estabelecidos pelo Decreto-Lei nº 9.295/46 e pela Resolução CFC nº 960/03, que aprova o Regulamento Geral dos Conselhos de Contabilidade.

Para o CFC, as boas práticas de governança exigem a implantação e constante aperfeiçoamento, no mínimo, dos seguintes sistemas organizacionais, no âmbito do setor público:

- a) planejamento e orçamento;
- b) administração financeira;
- c) pessoal;
- d) patrimônio;
- e) contabilidade;
- f) controle interno.

Terra e Lima (2006), ao estudarem se a divulgação da informação contábil afeta de forma diferenciada a precificação das ações de empresas com níveis diferenciados de governança corporativa, observaram que os investidores reagem positivamente a alguns sinalizadores de boas práticas de governança corporativa e concluíram, também, que há espaço para a contabilidade consolidar sua relação com o mercado de capitais, o que implica no aprimoramento do conteúdo informacional das demonstrações contábeis, tornando-as mais relevantes ao mercado.

Em relação à contabilidade pública, o CRC, objetivando dar efetividade à Contabilidade aplicada ao Setor Público como fonte de informações, afirma que é preciso concentrar esforços para melhor aplicar os Princípios Fundamentais da Contabilidade (PFC) sob a perspectiva do setor público.

Nesse sentido, com a finalidade de dar mais transparência às contas públicas e diminuir a assimetria informacional entre cidadão e Estado, uma das ações já adotadas no setor público é a adoção do regime de competência para os registros patrimoniais (contábeis) de todas as receitas e despesas, ou seja, em função do fato gerador, ainda que essas despesas não possuam suporte orçamentário.

As informações geradas pela Contabilidade aplicada ao Setor Público, em especial as prestações de contas dos gestores públicos, devem ser elaboradas para facilitar a interpretação e o acompanhamento dos resultados econômicos por parte de toda a sociedade.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por ter surgido no mundo dos negócios há pouco mais de vinte anos, a expressão Governança Corporativa ainda é de difícil conceituação e compreensão pelo grande público. Para o Instituto Ethos (2012):

Adaptar a governança a esse novo olhar significa modificar as estruturas existentes de forma a oferecer possibilidades e influenciar mecanismos de políticas públicas que favoreçam o debate sobre novos caminhos para a economia. O diálogo criado a partir daí pode dar as condições necessárias para a legitimação de diferentes atores – mais influentes nesse novo modelo de gestão participativa –, bem como para a definição de metas claras e a promoção do comprometimento das partes para uma mudança efetiva de foco, do momento atual para o futuro.

Por ser definida como um sistema em que a direção das organizações é incentivada a envolver todos os demais *stakeholders* (ou partes interessadas) em sua gestão, a governança corporativa não se dissocia dos princípios que tratam da transparência, prestação de contas, equidade, responsabilidade corporativa, além da ética nos negócios, quesitos que se tornam fundamentais na orientação estratégica das organizações.

Nos últimos anos, a adoção das práticas de governança corporativa tem se expandido tanto nos mercados desenvolvidos quanto em países em desenvolvimento que se adaptam à nova realidade do proces-

so de mundialização<sup>2</sup>. Porém, a utilização das boas práticas de Governança apresenta diferenças quanto ao estilo, estrutura e aplicação, em função das especificidades locais.

No Brasil este processo de consolidação encontra-se em evolução, porém é dinâmico e irreversível em função da inter-relação entre as áreas implicadas e crescente complexidade dos mercados e das redes de interconexões. Tal dinâmica indica a necessidade de constante criação e aperfeiçoamento dos mecanismos, institutos, políticas e leis específicas para consolidar a evolução e aplicação dos princípios da boa governança.

## REFERÊNCIAS

ABRANTES, T. As 100 empresas mais responsáveis que atuam no Brasil. **Exame**, 2013. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/negocios/noticias/as-empresas-mais-responsaveis-que-atuam-no-brasil>>. Acesso em: 13 ago. 2016.

AUGUSTINHO, S. M. **A nova contabilidade pública brasileira como instrumento de controle social para a “governança” do Estado**: um estudo sobre a compreensão da evidenciação das demonstrações contábeis públicas pelos líderes comunitários da cidade de Curitiba no ano de 2013. 2013. 179 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2013.

---

2 Mundialização: 1 Pol. Ação ou resultado de mundializar(-se); 2. Movimento, evento, ideal que se, em nível global, projeta, ou seja, alguém ou tornar algo mundialmente conhecido, levar a toda parte; universalizar; 3. Processo histórico, com incidência política, econômica, cultural, tecnológica, etc., acelerado na segunda metade do século XX, que representa a consciência de que os fenômenos se apresentam inter-relacionados, independentemente das fronteiras territoriais, das diferenças étnicas ou linguísticas, etc. 4. A mundialização designa a crescente integração das diferentes partes do mundo, sob o efeito da aceleração das trocas, do impulso das novas tecnologias da informação e da comunicação, dos meios de transporte etc. Refere-se, também, a processos muito específicos que, para uns, são um prolongamento de tendências antigas e, para outros, marcam um novo período (BENKO, 2002, p. 45).

BENEDICTO, S. C.; RODRIGUES, A. C.; ABBUD, E. C. Governança corporativa: uma análise da sua aplicabilidade no setor público. In: ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO, 28., 2008, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Enep, 2008. Disponível em: <[http://www.abepro.org.br/biblioteca/enegep2008\\_tnsto\\_079\\_548\\_11648.pdf](http://www.abepro.org.br/biblioteca/enegep2008_tnsto_079_548_11648.pdf)>. Acesso em: 18 maio 2013.

BENKO, G. Mundialização da economia, metropolização do mundo. **Revista do Departamento de Geografia**, São Paulo, v. 15, p. 45-54, 2002. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rdg/article/view/47296/51032>>. Acesso em: 11 ago. 2016.

BHATTA, G. **Post-NPM themes in public sector governance**. Wellington: State Services Commission, sep. 2003. 15 p. (Working Paper nº 17).

BM&FBOVESPA. **Manual de procedimentos operacionais do mercado de balcão organizado**: segmento Bovespa. São Paulo, 2010. Disponível em: <[www.bmfbovespa.com.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId](http://www.bmfbovespa.com.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId)>. Acesso em: 18 maio 2013.

BRASIL. Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976. Dispõe sobre o mercado de valores mobiliários e cria a Comissão de Valores Mobiliários. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 9 dez. 1976. Seção 1, p. 16037. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6385.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6385.htm)>. Acesso em: 10 maio 2013.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Governança pública**: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria. Brasília: Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. 96 p. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2666622.PDF>>. Acesso em: 21 ago. 2016.

COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS. **História do mercado de capitais**. Disponível em: <[http://www.portaldoinvestidor.gov.br/menu/Menu\\_Academico/O\\_Mercado\\_de\\_valores\\_mobiliarios\\_brasileiro/Historia\\_Mercado-Capitais.html](http://www.portaldoinvestidor.gov.br/menu/Menu_Academico/O_Mercado_de_valores_mobiliarios_brasileiro/Historia_Mercado-Capitais.html)>. Acesso em: 13 abr. 2013.

COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS. **O mercado de valores mobiliários brasileiro**. Rio de Janeiro, 2013. 372 p. Disponível em: <<http://www.portaldoinvestidor.gov.br/portaldoinvestidor/export/sites/portaldoinvestidor/publicacao/Livro/LivroTOP-CVM.pdf>>. Acesso em: 21 ago. 2013.

COMITÊ DE PRONUNCIAMENTOS CONTÁBEIS. **Regimento interno**. Disponível em: <<http://www.cpc.org.br/regimento.htm>>. Acesso em: 25 abr. 2013.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. **Câmara técnica**. Disponível em: <[http://www.portalcfc.org.br/coordenadorias/camara\\_tecnica/projetos/area\\_publica/](http://www.portalcfc.org.br/coordenadorias/camara_tecnica/projetos/area_publica/)>. Acesso em: 12 maio 2013.

GUERRA, S. A crise financeira e o papel do conselho no monitoramento de riscos. In: IBGC – Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. **Governança corporativa em tempos de crise**. São Paulo: IBGC, 2009. p. 127-148. Disponível em: <<http://www.bettergovernance.com.br/Uploads/Docs/AR30042012-72503.pdf>>. Acesso em: 17 maio 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 2001. Disponível em: <[http://www.ibgc.org.br/userfiles/2014/files/Codigo\\_Final\\_4a\\_Edicao.pdf](http://www.ibgc.org.br/userfiles/2014/files/Codigo_Final_4a_Edicao.pdf)>. Acesso em: 18 maio 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Governança corporativa**. 2000. Disponível em: <<http://www.ibgc.org.br/index.php/governanca/governanca-corporativa>>. Acesso em: 20 abr. 2013.

INSTITUTO ETHOS. **Valores, transparência e governança**. 2012. Disponível em: <<http://www3.ethos.org.br/conteudo/gestao-socialmente-responsavel/valores-transparencia-e-governanca/#.UdznzBrUU-GE>>. Acesso em: 20 abr. 2013.

INSTITUTO PORTUGUÊS DE CORPORATE GOVERNANCE. **Defina-se corporate governance**. Disponível em: <[http://www.cgov.pt/index.php?option=com\\_content&task=view&id=16&Itemid=14](http://www.cgov.pt/index.php?option=com_content&task=view&id=16&Itemid=14)>. Acesso em: 17 maio 2013.

MAGALHÃES, R. S. P. **Governança em organizações públicas: desafios para entender os fatores críticos de sucesso: o caso do Tribunal de Contas da União.** 2011. 74 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <<http://docplayer.com.br/6852418-Governanca-em-organicoes-publicas-desafios-para-entender-os-fatores-criticos-de-sucesso-o-caso-do-tribunal-de-contas-da-uniao-apresentada-por.html>>. Acesso em: 21 ago. 2016.

MARQUES, N. F. S. **Estrutura e funções do sistema financeiro no Brasil.** Brasília: Thesaurus, 2003. 246 p.

MATIAS-PEREIRA, J. **Governança no setor público.** São Paulo: Atlas, 2010. 288 p.

PLÖGER, A. **Palavra do CPC.** 2005. Disponível em: <<http://cpc.org.br/palavra.htm>>. Acesso em: 21 ago. 2016.

ROTTA, C.; HILLBRECHT, R. O.; BALBINOTTO NETO, G. A governança corporativa no mundo. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 29., 2005, Brasília. **Anais...** Rio de Janeiro: Anpad, 2005. 16 p. Disponível em: <[http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnANPAD/enanpad\\_2005/EOR/2005\\_EORC1870.pdf](http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnANPAD/enanpad_2005/EOR/2005_EORC1870.pdf)>. Acesso em: 13 ago. 2016.

SLOMSKI, V. et al. **Governança corporativa e governança na gestão pública.** São Paulo: Atlas, 2008. 202 p.

TERRA, P. R. S.; LIMA, J. B. N. Governança corporativa e a reação do mercado de capitais à divulgação das informações contábeis. **Revista Contabilidade & Finanças**, São Paulo, v. 17, n. 42, p. 35-49, set./dez. 2006.



MARIA LUCIA FIGUEIREDO GOMES DE MEZA  
NELSON GRANADOS MORATTA  
SILMARA LUCIA BINDO GROSCHUPF

# GOVERNANÇA PÚBLICA

## OBJETIVOS

1. Discutir o conceito da Governança Pública.
2. Apresentar a Governança Pública como modelo de gestão.
3. Apresentar alguns casos internacionais de adoção da governança pública.
4. Mostrar os possíveis caminhos para a Administração Pública no Brasil.



# INTRODUÇÃO

Desde que vários Estados-Nação passaram por significativas mudanças na sua forma de gestão, há duas décadas, se faz necessário resgatar a noção de governança pública para melhor compreender os novos modelos de gestão pública, que após adotarem concepções empresariais, menos onerosas e, geralmente, mais eficientes; agora têm procurado ser mais **simpáticos** com seus cidadãos.

As mudanças que promoveram a modernização de várias nações se consolidaram por meio de reformas administrativas nacionais inspiradas no *New Public Management* (NPM) (HOOD, 1995). Esta nova forma de gestão se fundamentou no modelo ideológico de desenvolvimento pautado no maior liberalismo da economia e na orientação do papel do Estado como regulador e copartícipe do desenvolvimento, juntamente com a iniciativa privada e a sociedade civil. Inicialmente, adotou-se uma série de princípios da gestão privada na gestão pública com o intuito de tornar o Estado mais eficiente, eficaz e efetivo num contexto de economia globalizada e com significativas concentrações de negócios privados. Nesse contexto, compreender de que forma as sociedades contemporâneas são conduzidas politicamente numa economia globalizada remete à governabilidade de tais sociedades complexas e distintas.

Por outro lado, com as condições insatisfatórias da modernização praticada a partir do NPM, surgiu a necessidade de pensar um novo modelo de gestão: a governança pública. Alguns pesquisadores (por exemplo KISSLER; HEIDMANN, 2006) questionam até que ponto este novo modelo se refere a uma nova forma de regular as relações de troca entre os setores público e privado, entre Estado, mercado e sociedade. Esses autores ainda mostram que é um desafio tal problema em termos acadêmicos, porque o próprio conceito de governança pública não é muito claro, pois existe uma série de diferentes pontos de vista para definir a nova estruturação das relações entre Estado e as suas instituições nos diversos níveis da federação (federal, estadual e municipal), por um lado; e a iniciativa privada (com ou sem fins lucrativos) e a sociedade civil (individual ou coletiva), por outro lado. Ainda existem muitas questões sobre como tais relações são estabelecidas e que resultados são alcançados.

Diante desse contexto, este capítulo discute, a partir do debate sobre a governança pública, seus princípios e a concepção da administração pública, trazendo a discussão teórica e prática dessa nova forma de contrato de gestão pública.

## **A ABORDAGEM HISTÓRICA DA CONCEPÇÃO DE GOVERNANÇA PÚBLICA**

Este tópico objetiva discutir a governança pública a partir de uma perspectiva histórica, para diferenciar esse conceito do de governabilidade e compreender o significado da boa governança.

Para compreender o significado de governança pública, parte-se de alguns conceitos de governança por ser um termo complexo na sua definição dada as diversas áreas de conhecimento que o investigam e por abranger distintos escopos (MIRANDA; AMARAL, 2011; ROBICHAU, 2011; MAGALHÃES, 2011).

Dentre as áreas de conhecimento que se interessam pela sua definição, destacam-se: economia, ciência política, administração e outras áreas das ciências sociais; e, dentre os distintos escopos, vão desde a gestão interna no âmbito das firmas buscando uma maior racionalização do uso de recursos até as suas relações estratégicas interfirmas (WILLIAMSON, 1975, 1985, 1991; MEYER; ROWAN, 1992); além disso, o termo também pode ser analisado da perspectiva do papel e das atividades do estado, perspectiva essa que pode abranger desde uma concepção ideológica para estabelecer as formas de parcerias e cooperações para fins de definição de políticas públicas até as possibilidades de operacionalização da implementação de tais políticas.

Além dessas possibilidades de aplicação, como métodos de gestão empresarial (governança corporativa), e interações entre o estado, mercado e sociedade civil para formular e implementar políticas públicas (governança pública ou governamental), ela pode centrar em determinados assuntos de responsabilidade do estado, tal como a preservação ambiental (governança ambiental) ou ainda representar formas de combate ao suborno e à corrupção de servidores públicos (gover-

nança pública) (ALVES, 2001). Para esse autor, pelos diversos usos do termo, o central é que ela busca o aperfeiçoamento do comportamento das pessoas e das instituições.

No debate do termo segundo a visão da economia, um dos estudos incipientes é o intitulado *The nature of the firm* (1937), desenvolvido por Ronald Coase, posteriormente aperfeiçoado, na década de 1970, por Oliver Williamson. Em seus vários estudos, Coase e Williamson desenvolveram a teoria de custos de transação e concluíram que as transações geram custos e orientam-se em direção ao mercado ou às organizações. No caso das firmas integradas, estas constituem um meio para reduzir esses custos. Nessa abordagem, a governança tem como foco o estudo das modalidades de coordenação dos sistemas de negócios (WITHLEY, 1996), sendo dos mais relevantes os fundamentados na teoria dos custos de transação (WILLIAMSON, 1975, 1985, 1991) e na teoria institucional (MEYER; ROWAN, 1992). São enfoques e abordagens fundamentados na racionalidade, que, nas palavras de Matias-Pereira, conduziriam a coordenações eficazes.

Na área da administração, Miranda e Amaral (2011) destacam diversos autores e instituições que definem governança segundo distintas abordagens. No entanto, predomina a abordagem que define governança corporativa e discute e propõe políticas para a gestão de conflitos entre administradores (diretorias e conselhos) e acionistas (proprietários), caracterizando um sistema corporativo no qual as firmas são dirigidas e monitoradas.

Uma das explicações para a origem do conceito de governança corporativa decorre dos problemas enfrentados por firmas na América e na Europa a partir da década de 1990. No período entre 1995 e 2002, grandes empresas do setor privado da área financeira, serviços e indústria, nos Estados Unidos e na Inglaterra, se viram às voltas com escândalos financeiros, por fraudes, que culminaram em falências e, assim, diversos agentes privados e públicos implementaram mudanças nos sistemas de gestão no que tange, principalmente, ao relacionamento entre administradores e acionistas.

Nos Estados Unidos, foi promulgada o *Sarbanes Oxley Act* (UNITED STATES, 2002), que regulamenta e cria obrigações para as empre-

sas de capital aberto com ações comercializadas na Bolsa de valores de New York, conhecidas no Brasil como Sociedades Anônimas.

Com a repercussão das fraudes e falências, diversos marcos regulatórios foram estabelecidos em vários países, principalmente na América do Norte e na Europa. A partir desses acontecimentos, diversos agentes econômicos (como governos, órgãos reguladores e investidores) estabeleceram novos mecanismos de controle com a finalidade de fortalecer a governança corporativa (ALMEIDA et al., 2008).

Na Inglaterra, com a publicação do relatório Cadbury (1992), diversas ações foram empreendidas para aplicação no setor financeiro, sendo que este documento serviu de base para a Federação Internacional de Contadores (IFC), para publicar, em 2001, o estudo nº 13 direcionado para o setor público.

No Brasil, os órgãos reguladores sobre a governança corporativa no setor financeiro são a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) (autarquia federal com a função de regulamentar o mercado de capitais), a Bolsa de Valores de São Paulo (BOVESPA) (que contribui com normas para assegurar as boas práticas de Governança) e o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), desde 1995, já descrito no capítulo anterior.

No campo das relações internacionais, a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), define a governança como a relação estabelecida entre a gerência de uma organização, seus conselhos, acionistas e demais *stakeholders*. A partir dessa relação, estabelece-se a estrutura na qual os objetivos da organização são definidos bem como os meios para alcançá-los. Além disso, mecanismos de monitoramento da performance também são definidos. Para a OCDE, a boa governança deve prover incentivos aos conselhos e aos gestores para realizar objetivos, que representem os interesses da companhia e de seus acionistas, além de facilitar o efetivo monitoramento dos negócios (SLOMSKI, 2008).

Todo esse movimento foi direcionado no sentido de melhorar a Governança Corporativa no Setor Privado.

O tema governança corporativa existe há bastante tempo, porém ganhou destaque internacional a partir de 1992, com a publicação do *Governance and Development* do Banco Mundial, que assim a define “A

maneira como o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país visando seu desenvolvimento” (THE WORLD BANK, 1992, p. 33). A partir de então, o termo governança passou a ser discutido e aplicado na administração pública.

Estudos desenvolvidos nos campos da ciência econômica e da política sustentam os fundamentos da governança pública. Pesquisas de grande importância sobre governança na área econômica estão apoiadas, conforme mencionado anteriormente, na teoria de custos de transação e na teoria institucional. Na ciência política, destacam as formas de relação entre o Estado, Governo e sociedade (MATIAS-PEREIRA, 2010)

No setor público, esses custos estão relacionados ao tempo de negociação entre os atores envolvidos, aos diferentes grupos de interesse, oportunismo político e problema de compromissos de longo prazo, evidenciando a importância da *accountability* como característica.

A teoria da agência diz respeito aos acordos entre as organizações, e a teoria institucional analisa como as regras e procedimentos são integrados nas organizações objetivando a legitimidade. A interação da teoria da agência e da teoria institucional contribui na construção de instrumentos mais eficazes de governança. O problema de agência pode ser amenizado por meio da separação entre a gestão e o controle (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Assim como observada a dificuldade de se dar uma definição universal à governança em virtude das diversas áreas do conhecimento que se interessam pelo tema e dado os distintos escopos pelos quais pode-se analisar a governança, o termo adotado na esfera pública tem a mesma complexidade. E, por esta razão, autores como Kissler e Heidemann (2006) destacam que a Governança Pública é um conceito importante que muitos utilizam sem compreender de fato o seu significado. Para esses autores, o significado original estava associado aos debates político-desenvolvimentistas ao associar o termo a políticas de desenvolvimento fundamentadas em determinados pressupostos, como de gestão responsável, transparente e legal. Esse modelo de gestão pública, idealizado por organizações internacionais como a Organização das Nações Unidas (ONU) e a *Organization for European Cooperation and Development* (OECD) deveria orientar os Estados-Nações.

Para Kissler e Heidemann (2006, p. 2), a governança pública pode ser definida como “[...] uma nova estruturação das relações entre o Estado e suas instituições de nível federal, estadual e municipal, por um lado, e as organizações privadas, com e sem fins lucrativos, bem como os atores da sociedade civil (coletivos e individuais), por outro”.

Esta abordagem apresentada por Kissler e Heidemann (2006) parte do comportamento liberal do Estado, numa perspectiva mais ideológica em termos de formulação e implementação das políticas públicas e focaliza as relações e as coordenações entre os agentes interessados.

Nesta perspectiva, a governança pública remete a um enfoque pluralista, constituindo um novo modelo político, por consenso e cooperação. Nesse sentido, também podemos destacar a contribuição de outros autores. Secchi (2009) define governança pública como um modelo horizontal de relação entre atores públicos e privados no processo de elaboração de políticas públicas.

A ênfase está na coordenação entre atores públicos e privados e na capacidade de coordenação horizontal entre organizações públicas, organizações do terceiro setor, cidadãos, redes de políticas públicas e organizações privadas, na busca de soluções para problemas coletivos. Para o autor, o termo é plural, pois diversos atores têm o direito de influenciar a construção de políticas públicas. Isso implica num novo estado, menos hierárquico e monopolista para a solução de problemas públicos.

A governança pública implica ainda o resgate da política na administração pública, ressaltando a participação nos mecanismos de deliberação da esfera pública (SECHI, 2009). Kooiman (2006), nesta mesma direção, compreende a governança pública como a totalidade de interações em que os atores e órgãos do setor público, bem como os atores do setor privado, participam e almejam resolver problemas sociais; tratam as instituições como contextos das interações administrativas; e estabelecem um fundamento normativo para todas essas atividades.

Por sua vez, Streit e Kering (2004) relacionam governança pública a uma forma de alcançar objetivos coletivos de uma sociedade, pelo governo, com enfoque na coordenação autônoma, interdependente e responsável de diferentes instituições, redes e atores sociais, utilizando estruturas, mecanismos e regulações justas, coerentes, consistentes e

aceitas pela sociedade. Posteriormente, Streit (2006) afirma que se trata da coordenação e articulação do conjunto de instituições, processos e mecanismos, mediante várias formas de parcerias e interações, sociais e políticas, com a participação ativa do governo para alcançar objetivos coletivos e promover o desenvolvimento da sociedade.

Por fim, Coelho (2009) entende governança pública como o ato de explicar as complexas relações entre Estado e sociedade nas sociedades contemporâneas. Na mesma premissa, Ronconi (2011) a entende como um tipo de arranjo institucional governamental, estabelecido por meio de parcerias entre Estado, sociedade civil e mercado, que, para articular as dimensões econômico-financeiras, institucional-administrativas e sociopolíticas, buscam soluções e inovações para os problemas sociais a partir da democracia. Abrucio (2005b) destaca que a governança pública, numa sociedade democrática e participativa, possibilita ao Estado ser mais permeável à influência da sociedade.

A mudança de comportamento por parte do Estado associa a governança a processos democráticos de gestão e, sob este enfoque, permite a participação de atores em arenas públicas e de controle social, dando-lhes oportunidade e incentivando a participação nos processos decisórios e formulação de políticas públicas. Sob esta visão, Ronconi (2011) considera a governança pública como um importante meio de composição de caráter institucional para implementar princípios democráticos.

Para compreender a governança pública como projeto político de democracia, este se vincula com a tradição política, cultural e determinadas culturas políticas (RONCONI, 2011) e, enquanto categoria de gestão do Estado, adere a concepções das teorias democráticas contemporâneas, a saber: liberal, republicana e procedimentalista, com ênfase na teoria democrática deliberativa.

Por outro lado, a mudança de comportamento por parte do estado, motivada por novas relações com o mercado e a sociedade civil, implica também em repensar o processo de administração no Estado. Para Rodhes (1997), este novo processo implica uma mudança no significado de governo. A governança pública, neste sentido, refere-se a redes auto-organizáveis e interorganizacionais caracterizadas pela interdependência, troca de recursos, regras de jogo e expressiva autonomia

do Estado. Ela é uma nova geração de reformas administrativas e do Estado (LÖFFER, 2001).

Nesse sentido, diversos outros autores procuram definir a governança pública como uma nova forma de gestão administrativa por parte do Estado. Para Kaufmann, Kraay e Zoido-Lobaton (1999), a governança pública refere-se às tradições e às instituições nas quais a autoridade de um país é exercida, o que inclui o processo pelo qual os governos são selecionados, monitorados e substituídos; e a capacidade efetiva do governo em formular e implementar políticas sólidas e o respeito dos cidadãos e do Estado para com as instituições que governam as interações sociais e econômicas entre eles.

Já Wei (2000 apud STREIT; KLERING, 2004, p. 3) a conceitua como “um conjunto de instituições e estruturas que definem como os bens públicos são criados e entregues para os cidadãos e setor privado e como as políticas públicas são feitas”. Marini e Martins (2004), por sua vez, destacam que a governança pública está centrada na questão administrativa do Estado e em sua capacidade de ação para o alcance de resultados de desenvolvimento, a partir da capacidade das organizações de desempenhar suas tarefas de maneira eficaz, eficiente e sustentável.

Essa capacidade – técnica, financeira e gerencial – deve ter como elementos estruturais a transparência, a gestão, a legalidade e a responsabilidade. A governança deve compreender o conjunto de instituições, normas e regras que determinam a atuação dos atores políticos e a gestão do aparelho do Estado, de forma a institucionalizar esses elementos estruturais e estabelecer mecanismos formais de incentivo ao comportamento dos atores. Complementando, Bresser-Pereira (1998) diz que governança pública implica na capacidade administrativa e financeira, em sentido amplo, de um governo de implementar políticas públicas. Estes autores focam as instituições e as estruturas.

Já numa perspectiva mais legalista, que restringe as ações do Estado, Lynn e Heinriche Hill (2000) definem o termo como um regime de leis, regras administrativas, decisões judiciais e práticas que restringem, prescrevem e habilitam a atividade de governo, e cuja atividade é amplamente definida como a produção e entrega de bens e serviços públicos. Implica em um arranjo de elementos distintos, mas inter-relacionados –

incluindo mandatos políticos; estruturas organizacionais, financeiras e programáticas; níveis de recursos; regras administrativas e diretrizes; e normas e regras institucionalizadas – que restringem e habilitam as tarefas, prioridades e valores que são incorporados nos processos regulamentares, de produção e entrega de serviços.

A partir do debate acadêmico apresentado sobre governança pública, destacando os elementos centrais estruturais, institucionais e legais, Sartori (2011) compreende governança pública como um processo interativo que abrange diversos atores, mecanismos e práticas administrativas, sendo o estado um agente de participação ativa orientado para uma gestão eficiente e eficaz.

Por outro lado, organizações internacionais e/ou nacionais também passaram a definir o termo governança pública na tentativa de regular as suas relações com os Estados Nações. O Banco Mundial, por exemplo, visando ao relacionamento com os Estados Nacionais, para obtenção de empréstimos, introduziu esse conceito como critério para a cessão de crédito, definindo-o como a maneira como o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país, visando ao desenvolvimento; a governança implica ainda a capacidade dos governantes em planejar, formular e implementar políticas públicas por meio de sua autoridade, controle, administração e poder.

A organização que apresenta uma definição mais pontual abrangendo o caráter político, econômico e administrativo é o *United Nations Development Programme* (UNDP) (2004), que define como um sistema de valores, políticas e instituições pelo qual uma sociedade gere seus assuntos nas dimensões econômica, política e social, por meio de interações dentro e entre o Estado, sociedade civil e setor privado. Considera que a governança possui três aspectos:

- a) econômico: que inclui processos de tomada de decisão que afetam as atividades econômicas de um país e suas relações com outras economias;
- b) político: que compreende os processos de tomada de decisão em que se formulam políticas públicas;
- c) administrativo: que diz respeito às atividades de implementação dessas políticas.

Já para a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (2005) governança pública constitui arranjos formais e informais que determinam como são tomadas as decisões públicas e como são realizadas as ações públicas, na perspectiva de manter os valores constitucionais de um país em face de vários problemas, atores e ambientes. As demais instituições que também compartilham desde a conduta ideológica dos Estados Nações até suas ações administrativas a partir de seus comportamentos econômicos e políticos são: *European Commission* (2008, 2001 apud SILVA et al., 2014), Banco Mundial (WORLD BANK, 2008), *Institute on Governance* (IOG) (GRAHAM; AMOS; PLUMPTRE, 2003) e *Australian National Audit Office* (ANAO) (BARRETT, 2003).

A *European Commission* (2001, 2008 apud SILVA et al., 2014, p. 11) define governança pública como:

A forma pela qual a sociedade, em sua acepção mais ampla, resolve aquilo que é do seu interesse ou é comum a todos. É a gestão transparente e responsável dos recursos humanos, naturais, econômicos e financeiros, com vistas a um desenvolvimento equitativo e sustentável. Implica em processos decisórios claros no nível das autoridades públicas, instituições transparentes e responsáveis, primando pela gestão e distribuição dos recursos e no fortalecimento da capacidade para elaborar e implementar medidas destinadas a prevenir e combater a corrupção.

O *Institute on Governance* (IOG) (GRAHAM; AMOS; PLUMPTRE, 2003), por sua vez, a compreende como as interações entre estruturas, processos e tradições que determinam como o poder é exercido, como os cidadãos são ouvidos e como as decisões são tomadas nas questões de interesse público. Trata-se, basicamente, de poder, relacionamentos e accountability: quem tem poder, como as decisões são tomadas e como se dá a responsabilização de seus principais protagonistas.

E, para o *Australian National Audit Office* (ANAO) (BARRETT, 2003), o termo refere-se aos processos pelos quais as organizações são dirigidas, controladas e cobradas. Abrange a autoridade, a gestão, a liderança, as interações de estruturas e processos e a forma como as organizações do setor público cumprem suas responsabilidades. Está relacionada ao poder, relações e responsabilidades, que exercem influência na decisão e na forma como os tomadores de decisão são responsabilizados.

Note-se que as últimas definições já incorporam aspectos mais processuais de gestão tais como enfatiza a *Commission on Global Governance* (CGG) (2003), bem como a *International Federation of Accountants* (IFAC) (2001) que compreende a governança como a totalidade das maneiras pelas quais os indivíduos e as instituições, públicas e privadas, administram seus problemas comuns. Diz respeito não só a instituições e regimes formais autorizados a impor obediência, mas também a acordos informais que atendam aos interesses das pessoas e instituições.

A *International Federation of Accountants* (2001) declara ainda que governança pública diz respeito às estruturas e processos de tomada de decisão, responsabilidade, controle e comportamento no topo das organizações, focando assim nas responsabilidades dos governos com a finalidade de examinar e confirmar a eficácia da governança na organização.

No Brasil, o tema governança pública foi discutido, num primeiro momento, no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), coordenado pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado, apenas em 1995 (BRASIL, 1995), quando foi definido como a capacidade do Estado em implementar as políticas públicas de forma eficiente (COSTA, 2008).

Alguns autores como Matias-Pereira (2010) e Slomski (2008) assinalam que existem princípios básicos comuns entre as instituições públicas e privadas, tais como: a transparência, equidade, cumprimento das leis, prestação de contas e conduta ética. Além disso, conforme a Constituição Federal de 1988 e Melo (2006), em determinados contextos, outros princípios são agregados como a eficiência e equidade.

A sociedade vem sofrendo, nos últimos tempos, significativas mudanças com uma demanda crescente do envolvimento dos cidadãos na gestão participativa, dinâmica e transparente, o que implica em transformações na Administração Pública Brasileira que objetiva promover a boa governança com o fortalecimento das relações com a sociedade civil no desenvolvimento da cidadania e melhorando a qualidade da democracia.

Pela análise dos conceitos apresentados pelos autores e organizações internacionais e nacionais, depreende-se não haver consenso a respeito do conceito de governança pública. Entretanto, na tentativa de compreendê-la de forma mais abrangente, o termo se refere a um conjunto de reformas administrativas no setor público utilizado como modelo de ges-

tão visando atender às demandas da sociedade civil moderna e que busca o bem comum, com serviços de qualidade oferecidos por um Estado mais transparente e com cidadãos cada vez mais participativos nos processos decisórios, exercendo o controle social e fortalecendo a democracia.

Além dessa concepção mais operacional, que pode abranger conceitos advindos das áreas da economia e da administração; o conceito também abrange uma ação mais ideológica do Estado, ao buscar parceiros institucionais, privados e civis, a fim de definir políticas públicas, condutas mais típicas de estados nações desenvolvidos; nesta abordagem, as áreas de ciência política, ciência social e economia são as mais presentes.

Compreendido o termo governança pública, o esforço a seguir é diferenciá-lo de governabilidade. Para Santos (2001), a partir de estudos sobre a reforma econômica e do Estado, a governabilidade é a capacidade política, institucional e gerencial do governo para a promoção do desenvolvimento socioeconômico sustentável; refere-se à performance governamental, sua eficácia e processo decisório. Já Matias-Pereira (2012) a define como a legitimidade e uso de poder do Estado e de seu governo.

A legitimidade refere-se à capacidade do governo de representar os interesses de suas próprias instituições; e, como ponto de convergência com a legitimidade da governança, refere-se à defesa da participação institucionalizada como meio para alcançar a estabilidade política (ABRUCIO, 2005a)

Por outro lado, para compreender a noção da boa governança, utilizamos o trabalho de Matias-Pereira (2010), que, ao abordar as diferentes visões de governança, destaca a boa governança. Para o autor, a boa governança refere-se ao desempenho do Estado, em termos de eficácia na oferta de seus serviços, eficiência na gestão de suas instituições, o rigor orçamentário e a descentralização administrativa; noção baseada nos resultados esperados pelo Banco Mundial ao realizar empréstimos. Um de seus critérios é garantir que o Estado Nação se comprometa com a boa governança de seus recursos socioeconômicos. Ainda o autor destaca o comportamento ético e a transparência na gestão como elementos centrais da boa governança.

Nesse sentido, a boa governança implica que todos os segmentos da sociedade local estejam representados e possam participar da

gestão. Para isso, é preciso que haja: governo aberto, transparente e com canais de participação permanente para interação com o cidadão; respeito a um código de conduta ética, como exemplo, para motivar a própria administração; e prática da responsabilidade fiscal. Matias-Pereira (2010) complementa que a boa governança na gestão pública é semelhante à gestão privada no tocante aos seguintes princípios: relações éticas; conformidade em todas as suas dimensões; transparência; e prestação responsável de contas.

Já Rhodes (1997) entende boa governança como a oferta de um serviço público eficiente, competitivo, com descentralização administrativa e com accountability sobre os recursos públicos.

Para Calame e Talmant (2001), as principais características da boa governança são a participação, o estado de direito, a transparência, a responsabilidade, a orientação por consenso, a igualdade e a inclusividade, eficiência, eficácia e efetividade; e prestação de contas. Compreendendo brevemente cada uma destas características, com base no trabalho de Calame e Talmant (2001), a participação pode ser direta e indireta; ela deve ser igualitária entre homens e mulheres nas atividades do governo. Além disso, ela requer, por um lado, a liberdade de expressão e liberdade de associação e, por outro, uma sociedade civil organizada. Segundo Novelli (2006, p. 85), “é preciso fortalecer as relações com os cidadãos e estimular sua participação para aumentar a confiança pública no governo, melhorar a qualidade da democracia e a capacidade cívica da população”. Já para Abruccio (2005a) a democracia participativa, vista como uma nova governança, objetiva tornar o estado mais permeável à influência da sociedade.

Em relação ao estado de direito, de acordo com Matias-Pereira (2010), a boa governança requer uma estrutura legal justa que se aplica a todos os cidadãos do Estado. Ela deve garantir total proteção dos direitos humanos, e cabe ao poder judiciário atuar de forma independente do poder executivo e do legislativo e que as forças policiais sejam imparciais e incorruptíveis.

No tocante à transparência, o gestor deve fazer mais do que simplesmente ter a **obrigação de informar**, deve cultivar o **desejo de informar** objetivando a criação de um clima de confiança, tanto internamente, quanto na relação com a sociedade.

A responsabilidade significa que as instituições governamentais devem servir a toda a sociedade, sem distinções.

E, para que haja a boa governança, é necessário considerar os diferentes interesses dos diversos grupos da sociedade, o que significa dizer que a governança se oriente por consenso.

Por outro lado, a boa governança deve assegurar igualdade de todos os grupos perante os objetivos da sociedade, o que equivale a dizer que ela promove igualdade e inclusividade.

No que se refere a eficiência, eficácia e efetividade, a boa governança deve assegurar que os processos e instituições governamentais devem produzir resultados que vão ao encontro das necessidades da sociedade ao mesmo tempo em que os recursos naturais sejam usados sustentavelmente e que o ambiente seja protegido.

Além dessa abordagem focada nos resultados das ações do Estado, Magalhães (2011) complementa que a boa governança requer uma gestão estratégica e política para ser eficiente, eficaz e efetiva.

Por fim, a prestação de contas (*accountability*) significa que os gestores têm obrigação de prestar contas a quem os elegeu e responder integralmente por todos os atos que praticam no exercício de seus mandatos.

O objetivo desta parte foi compreender o significado de governança pública. Trata-se de um termo complexo, de interesse de várias áreas do conhecimento, podendo abranger desde mudanças de comportamento e conduta do Estado a partir de princípios ideológicos até a definição mais operacional de sua gestão, de forma compartilhada, transparente, responsiva e ética. Inquiriu-se sobre o papel centralizador dos Estados Nações diante de uma economia mais globalizada e dada a sua ineficiência em gerir recursos socioeconômicos numa nova ordem econômica, política e social, reformas econômicas e administrativas do Estado foram demandadas. Por essa razão, o termo governança vem despertando muito interesse na literatura acadêmica e por órgãos internacionais e nacionais.

O enfoque deste trabalho foi a Governança Pública no que tange à gerência e administração de entidades do setor público, estando a governança no setor público direcionada para as relações entre a socie-

dade e o Estado. Nesse contexto incluem-se os atores locais e regionais, principalmente em termos das expectativas políticas e sociais geradas pela relação de tais atores com demais locais (privados e da sociedade civil) para gerar melhores resultados no campo do trabalho, emprego, pobreza, desenvolvimento local. Estes atores conseguem avaliar melhor as limitações de suas regiões se comparados aos atores nacionais e supraestaduais.

Por outro lado, a governabilidade e a boa governança complementam o debate sobre a governança pública, pois a governabilidade se refere à capacidade legítima do Estado em representar suas instituições e sua sociedade, condições fundamentais para que a governança pública se concretize; enquanto a boa governança refere-se ao desempenho do Estado compatível aos princípios estabelecidos na sua governança, que em geral abrangem sua conduta ética, eficiência, eficácia e efetividade, além de responsabilidade e transparência nas suas ações. O capítulo seguinte traz o debate sobre a relação entre a administração pública e a governança para compreender em que medida estes termos convergem e divergem para compreender seus princípios.

## **A CONCEPÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA A SUA RELAÇÃO COM A GOVERNANÇA PÚBLICA**

Para discutir a aplicação dos princípios da governança na administração pública e a governança como um modelo de gestão, é preciso primeiro compreender a diferença entre administração pública e governança, para depois apresentar de que forma seus princípios se diferenciam da administração pública e, por fim, compreendê-la como um modelo de gestão.

Este capítulo aborda a noção de administração pública conforme o contexto histórico, a partir da noção das áreas do conhecimento, porque as suas diversas concepções refletem o modo como os governantes a conceberam, por um lado, e a forma como os profissionais foram capacitados para o seu exercício, por outro.

O termo administração pública, como área de formação ou disciplina, passou por inúmeras mudanças nos seus objetivos ao longo do

tempo. Analisando, inicialmente e brevemente, a nível mundial e, posterior, a nível nacional, podemos observar a mudança no foco da execução de políticas públicas para um foco mais abrangente, incluindo além da administração, a política (FARAH, 2011).

A influência mundial, a partir da experiência norte-americana, mostra que desde o final do século XIX até o início do século XX a administração pública era compreendida, a partir da **tradição científica**, como um espaço de execução, pelo Executivo, das políticas públicas definidas pela esfera política (HENRY, 1975). Nesse momento, o foco era preparar os servidores públicos para atuar com profissionalismo na administração pública, ou seja, centrava-se na formação da burocracia governamental, responsável pela execução das políticas públicas. Neste caso, a burocracia deveria atuar de forma apolítica ou imparcial baseada na profissionalização. A gestão, livre de valores, deveria atuar de forma eficiente e econômica. E, os servidores públicos eram preparados para executar as seguintes atividades-meio: orçamento, gestão de pessoas e organização. Este enfoque prevaleceu durante 60 anos, nos EUA, mostrando uma tensão central da identidade da administração pública: separação entre administração e política. Esta predominância foi característica dos EUA, diferentemente de outros países, que focaram: o direito administrativo (Europa Ocidental), o pragmatismo (Inglaterra) e o comunismo (nos países comunistas) (FARAH, 2011).

Como o Brasil foi fortemente influenciado pela tradição científica norte-americana na profissionalização de seus servidores públicos, seguiremos discutindo a tensão existente na área da administração pública, a saber: dissociação entre administração e política.

Durante os primeiros 60 anos de desenvolvimento da administração pública como disciplina, dois caminhos distintos se desenvolveram na disciplina. O primeiro, denominado polo político, procurou, a partir da década de 1950, reaproximar a administração pública da ciência política. No entanto, neste polo também ocorreu a perda da identidade da disciplina, entre 1950 e 1970, porque ela deixou de ser um campo da ciência política e passou a ser vista como seu sinônimo.

Nesta vertente, houve a presença incipiente do tema política pública e processo decisório porque os servidores públicos não só executa-

vam as políticas públicas, mas também participavam de sua formulação. A diferença do enfoque tradicional é que anteriormente se distinguia a administração e a ciência política como dois campos distintos. No entanto, com a nova abordagem da compreensão da administração pública, ao associar a importância da execução das políticas públicas com a sua formulação para a formação dos servidores, a ênfase recaiu sobre a microeconomia, procurando compreender melhor o papel das instituições. Ao discutir as políticas públicas, passou-se a compreender os problemas substantivos ou estratégicos da formulação das políticas públicas.

Já o outro caminho, denominado de polo administrativo, incluiu no debate a teoria organizacional e a gestão; possibilitando o desenvolvimento das teorias organizacionais, porém, com a perda da dimensão pública da administração pública. Esta vertente entendia a administração pública como burocracia governamental, ou seja, como elemento interno à administração estatal, mostrando a perda dos valores e interesses públicos (HENRY, 1975).

Com a Reforma do Estado ocorrida nos países desenvolvidos a partir de fins da década de 1970, o termo administração pública foi redefinido, ampliando as suas fronteiras para além do Estado e passou a incluir organizações não governamentais, entidades do setor privado e da comunidade e instituições orientadas para a inclusão dos cidadãos no processo de formulação, implementação e controle das políticas públicas.

Segundo Farah (2011), tais mudanças foram apontadas por diversos autores, que destacaram:

- a) redefinição do público ao incluir organizações não governamentais e privadas orientadas para a prestação dos serviços públicos (FREDERICKSON, 1999);
- b) ampliação da abordagem **burocracia governamental** porque a administração pública depende de uma rede de atores sociais e da coordenação de diversas jurisdições (níveis de governo, diversas agências) para compreender a formulação e a implementação das políticas públicas sendo necessário compreender os problemas de coordenação interorganizacional (RABELL, 2000; PACHECO, 2003).

Considerando a administração pública como **naturalmente** interjurisdicional e em rede, a partir de então foi necessário, para melhor compreender esta natureza mais complexa, desenvolver novas teorias, tais como, teorias da cooperação, de rede e de governança<sup>1</sup>; como também o institucionalismo.

No Brasil, a noção de administração pública como disciplina foi semelhante à dos EUA, ou seja, o objetivo inicial era o treinamento de servidores públicos. Este enfoque surgiu a partir dos anos 1930, pois anteriormente a administração pública estava associada ao direito administrativo, ou seja, orientava-se pela legislação romana, que foi introduzida no nosso País pela colonização portuguesa, característica da Europa Continental. E, se a tradição formal era de ordem jurídica, a prática da administração se caracterizava pelo patrimonialismo e pelo clientelismo (NUNES, 1997)<sup>2</sup>.

A partir de 1930, a reforma administrativa do Estado Novo objetivou instaurar no País um serviço público nos moldes da burocracia weberiana, com base nos princípios do mérito e da impessoalidade para substituir as características patrimonialistas predominantes até aquela época no Brasil. Em 1936, foi criado o Departamento de Serviço Público (DASP) com a finalidade de promover a máquina administrativa nos padrões weberianos a partir dos seguintes princípios de gestão: impessoalidade, formalidade e profissionalismo. Os teóricos na época se fundamentavam no estudo da administração científica e do modelo weberiano além dos pioneiros no estudo da administração pública nos EUA Gulik (1937) e White (1948), que focalizam os processos e as estruturas das organizações públicas (DENHARDT; DENHARDT, 2003).

O foco das políticas públicas só foi incorporado na concepção da administração pública no Brasil a partir de 1969, como viria a ocorrer depois nos EUA. Mas em 1967, com o Decreto-Lei nº 200/1967, a gestão pública no País passou a adotar um modelo gerencial na administração federal, baseado na descentralização político-administrativa. E, apesar

---

1 O termo governança será discutido mais adiante com maior profundidade.

2 O patrimonialismo como modelo de gestão tem como característica central um Estado no qual não distingue a separação entre o público e o privado; tal característica marcou os estados absolutistas;

de tais mudanças, a associação entre ciência política e administração demorou a ser objeto de pesquisa, como revelam os dados da principal publicação científica na época: a Revista de Administração Pública (RAP) (FARAH, 2011).

Este quadro retrata a influência do contexto econômico e político da época sobre a noção da administração pública. Além de ser repensada em um período em que o País estava orientado para o desenvolvimento econômico; o período entre 1964 e 1985 foi marcado pelo poder do regime militar, que influenciou uma administração pública caracterizada pela centralização, autoritarismo e burocracia tecnocrática. Esses aspectos reforçavam o planejamento como instrumento do desenvolvimento e da resolução de problemas públicos.

No Brasil, a noção de administração pública como disciplina de fato passou a ser formulada a partir da década de 1980, com os novos princípios constitucionais, que retratavam as mudanças sociais e políticas necessárias. A democratização conduziu ao debate sobre poder e política, que deveriam ser incorporados ao exame do exercício do Estado, ou seja, à ação pública. Nesse momento, passou-se a questionar a hegemonia dos princípios científicos da administração e a perspectiva da racionalidade incorporados na gestão pública brasileira. Neste caso, a associação da política ao estudo da administração passou a ser relevante, principalmente nos anos 1990, como ocorrera nos EUA a partir dos anos 70.

A descentralização da gestão pública brasileira, após a Constituição Federal de 1988, trouxe consigo novos desafios e debates sobre a formulação de políticas em nível federal e local, durante o período de pós-democratização. Kneirt (1994, 2000) denomina este período de paradigma da ciência política, por reunir a administração pública à ciência política. E, a partir dos anos 1990, a autora caracteriza a administração pública no Brasil como um paradigma sociocêntrico, que representaria a síntese dos paradigmas técnico e político, decorrentes da luta militante instaurada no país após os anos de 1980, com a redemocratização.

Nos anos 1990, ao mesmo tempo em que se promove a abertura democrática e experiências formais e informais de uma gestão pública mais participativa por meio de conselhos, fóruns, comissões de planeja-

mento, redes, chegam ao Brasil propostas da Nova Administração Pública (NAP), que sugerem aplicar as lógicas de mercado e os princípios e práticas empresariais às organizações públicas por meio de um modelo normativo de gestão. Por outro lado, segundo Andion (2012), o NAP não se resume a um conjunto de técnicas, mas consiste numa série de princípios e valores administrativos, que representam diferentes modelos de gestão: modelo de eficiência, de descentralização e de excelência do serviço público. A autora elabora um quadro que apresenta as distintas correntes que formam a NAP, conforme se vê no Quadro 1.

Correntes	Neoinstitucionalismo	Gerencialismo	Boa governança
Foco	Baseado na economia neoclássica, busca entender as leis que regulam o comportamento dos agentes políticos para formulação e implementação de políticas públicas	A performance dos agentes políticos é ampliada por meio da profissionalização	Promoção de um estilo ótimo de ação pública e arranjo institucional entre o público e o privado
Princípios	<p>Funcionamento do Governo como mercado perfeito</p> <p>Maximização de resultados</p> <p>Regulação por meio do monitoramento dos agentes pelos principais para evitar divergências</p> <p>Relevância dos contratos</p> <p>O comportamento dos agentes políticos é explicado por regras racionais</p> <p>O interesse público equivale à soma dos interesses privados</p>	<p>Cultura organizacional orientada para resultados</p> <p>Os gestores públicos devem ser empreendedores</p> <p>O foco recai nos resultados e as necessidades dos usuários dos serviços e não nos processos</p> <p>Adoção de métodos empresariais</p> <p>Flexibilização de desconcentração da estrutura: <i>downsizing</i></p> <p>Controle fiscal</p> <p>Avaliação de desempenho</p> <p>Foco na prestação de serviços públicos com qualidade</p>	<p>Transparência na ação pública, tornando mais acessível ao cidadão</p> <p>Privatização e contratualização nas parcerias público-privadas</p> <p>Fortalecimento dos arranjos institucionais competitivos e modernos</p>

<b>Correntes</b>	<b>Neoinstitucionalismo</b>	<b>Gerencialismo</b>	<b>Boa governança</b>
Teorias	Teoria da Agência, Teoria das Escolhas Públicas, Institucionalismo da Escolha Racional e Institucionalismo da Economia Política	Gerencialismo e neogerencialismo	Governança Corporativa e Custos de Transação
Autores	Ostrom (1986), Williamson (1985) e Kaufman (1998)	Pollitt (1993), Osborn e Gaebler (1992), Ferlie et al. (1999) e Ketl (2003)	Kooiman (1993) e March e Olsen (1989)

Quadro 1 – Correntes que constituem a Nova Administração Pública (NAP)  
Fonte: Andion (2012, p. 8-9).

A NAP, como reforma no modelo da administração pública, estava associada a uma agenda neoliberal internacional, focada na diminuição do aparato estatal, na desregulamentação, no controle fiscal, na privatização de empresas públicas e na aplicação de técnicas administrativas às organizações governamentais. Alguns países, como Austrália, Nova Zelândia e Reino Unido, aplicaram tais reformas de modo mais intenso. Esse processo é denominado por Dagnino (2002) de confluência perversa, porque buscava uma sociedade civil ativa mas com dois propósitos distintos: de um lado, a sociedade civil como sujeito político; de outro, como agente prestador de serviços públicos, em complemento ao Estado.

A Nova Administração Pública instaurada no Brasil era parte de um projeto mais abrangente para o País: um projeto nacional e desenvolvimentista. Nesse projeto, o Estado assumia o papel central de promotor do desenvolvimento econômico, no qual era centralizador e procurava combater as oligarquias regionais ou, pelo menos, subordiná-las a um novo projeto de Estado central. Kinert (1994, 2000) denomina este período de Estatal ou Estadocêntrico, entre 1930 e 1980, por se caracterizar por uma ação estatal unicista e tecnicista.

Neste caso, a administração pública como disciplina se constituiu no Brasil tal como nos EUA, mas com a diferença de estar atrelada a um modelo keynesiano de desenvolvimento econômico por ser um país pobre segundo a visão hegemônica da época e, portanto, um país atrasado economicamente. A ideologia desenvolvimentista dos anos de

JK estava associada à estratégia da política externa dos EUA, durante o período de Kennedy, que objetivava apoiar o desenvolvimento de países pobres. Dessa forma, a administração pública no Brasil se constituiu como disciplina a partir da prática e para a formação prática baseada na **ciência administrativa**, que caracterizava a estrutura e os modelos de administração a partir da eficiência e orientada para um modelo nacional de desenvolvimento econômico.

Durante a década de 1980, principalmente a partir da Constituição de 1988, a administração pública se aproximou mais da ciência política no País, e a sociedade civil passou a participar mais das agendas políticas, ampliando o controle social. Com tais mudanças, a política pública é substituída pelo resultado de um processo de planejamento centralizado e tecnicista, onde o governo era visto apenas como aparelho governamental burocrático; para um processo político e incremental, que reúne múltiplos atores sociais (ANDION, 2012).

A administração pública é vista como um campo político de luta de classes, sendo denominada por alguns pesquisadores de corrente pluralista (ANDION, 2012). Esta segunda reforma característica da administração pública brasileira resgatou a relevância da sociedade civil como ator político; mas para alguns pesquisadores enfraqueceu o Estado como representante democrático em função da perda do poder institucional (NOGUEIRA, 2005). A partir desta constatação, esse autor sugere o diálogo entre a democracia representativa e a participativa, a qual surgiu no país a partir de algumas iniciativas nos anos 1990 por meio dos: conselhos, fóruns, comissões de planejamento, e redes, entre outras.

É durante a década de 1990 que chegam ao Brasil as propostas da Nova Administração Pública (NAP), que se resumem à aplicação de princípios e práticas empresariais nas organizações públicas. Esta proposta constituiu a base da terceira grande reforma da administração pública no País, que foi implantada pelo ministro Bresser Pereira, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso.

A NAP é um modelo normativo constituído por várias abordagens teóricas, que tratam de compreender a esfera pública e seu funcionamento a partir dos princípios mercadológicos. A proposta é de constituir um modelo gerencial público baseado na competição e nos

resultados. Associada a este modelo gerencial, havia a proposta de um Estado fundamentado em uma agenda neoliberal internacional, focando: desregulamentação, privatização, controle fiscal e adoção de técnicas empresariais nas organizações públicas. Neste caso, observa-se um modelo cujo foco é administrativo e economicista, sobrepujando a força política dos Estados nacionais, colocando-os como elementos passivos de um sistema maior: a economia globalizada e o predomínio de uma agenda neoliberal. Os países que lideraram estas reformas foram: Austrália, Nova Zelândia e Reino Unido.

Andion (2012) ainda complementa, a partir da discussão sobre as reformas da administração pública no Brasil, a existência de uma quarta reforma denominada o novo serviço público (NSP), instituída a partir de meados da década de 1990. O NSP se diferencia do NAP por se fundamentar nas teorias democráticas e na cidadania para repensar o modelo de gestão pública.

A construção do interesse público deve sobrepujar os interesses individuais, o poder local por meio da participação da comunidade deve sobrepor ou pelo menos equiparar-se aos interesses globais e deve-se primar pelo diálogo e a importância do capital humano nas organizações públicas. Mais do que um modelo de gestão, o NSP propõe uma coprodução do bem público entre Estado e cidadão. Este, na categoria de usuário do serviço público, não é visto como cliente ou beneficiário, mas protagonista da prestação do serviço público e da transformação social. A oferta e a demanda dos serviços públicos se sobrepõem. O comportamento cooperativo, isto é, a participação do cidadão nas decisões públicas é relevante nas políticas públicas. Nesse contexto é que o sentido da governança se torna fundamental para compreender novas possibilidades de gestão compartilhada e cooperada. No Brasil a criação de espaços de participação da sociedade civil na esfera pública ocorre por meio de: plebiscitos, audiências públicas e conselhos públicos, entre outros.

Por fim, na busca de identificar um núcleo identitário da disciplina **administração pública** nos EUA e no Brasil, analistas sugerem: a reunião e articulação do estudo de políticas à análise organizacional (RABELL, 2000; HENRY, 1995; PACHECO, 2003). Nas palavras de Farah (2011), pode-se concluir que a administração pública é mais que uma

disciplina, é um campo multidisciplinar ou interdisciplinar, que reúne conhecimentos de várias áreas, a saber: ciência política, administração, economia, sociologia e psicologia social; e com os novos desafios impostos aos Estados Nações, a sociedade civil se torna cada vez mais relevante na gestão das políticas públicas.

A partir das constatações anteriores, pode-se considerar a governança como um novo modelo de gestão decorrente do perfil mais liberal do Estado, na gestão de seus recursos socioeconômicos, a partir da década de 1990. Como visto, a administração pública se preocupou, fundamentalmente, com as técnicas gerenciais e deixou a política de lado, por considerá-la objeto de estudo de outras áreas do conhecimento; no entanto, tratar as ações do Estado sob o enfoque meramente técnico e gerencial, dissociado do político, equivale a querer discutir uma realidade imaginária, pois a ação do Estado é eminentemente política.

A relação entre administração pública e governança, portanto, deve ser compreendida da seguinte forma: enquanto a administração pública constitui as técnicas gerenciais aplicadas ao setor público e que, em grande parte de sua história, isolou a política de suas propostas, a governança constitui um novo modelo de gestão que pode retratar desde a relação que o Estado estabelece com a sociedade para formular e implementar políticas públicas até a definição mais específica de todo um aparato administrativo para a implementação de suas políticas públicas.

Conceber a governança apenas como um novo conjunto de técnicas gerenciais fundamentadas na lógica de mercado, que devem ser adaptadas à arena pública para fins de melhores resultados, é ter uma análise superficial e incompleta tal como ocorreu em grande parte da histórica da administração pública; a governança é mais abrangente e também remete às novas formas do Estado de se relacionar com a sociedade, para se pensar na própria formulação das políticas públicas e, neste sentido, a política é elemento central.

A política é relevante numa sociedade democrática participativa, principalmente para o servidor público que, além de técnico e gestor, deve ser político para garantir a sua representatividade como cidadão, por um lado, e representante do Estado na oferta de serviços públicos de maior qualidade, por outro lado.

## A GOVERNANÇA COMO MODELO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Este item objetiva discutir a governança como um modelo de gestão pública instaurado no país a partir da integração entre política e administração no contexto das mudanças da burocracia contemporânea e da revolução gerencial.

Conforme visto com as reformas da administração públicas a partir do NAP e posterior NSP, a noção de Governança se tornou central para compreender novos direitos e responsabilidades dos diversos agentes de interesse na gestão pública como também para controlar as ações que o Estado descentraliza às organizações não governamentais na prestação de serviços públicos. Considerando que o objetivo central do capítulo é discutir a Governança Pública, resgataremos neste item a noção de governança para compreendê-la como um modelo de administração pública.

Partindo da noção de que o termo governança se refere à aquisição e distribuição de poder na sociedade, enquanto a governança corporativa se refere à forma como as organizações são administradas, podemos afirmar que a governança corporativa está relacionada com a *accountability*, cujas exigências diferem segundo a natureza da organização. É um conceito relativo sobre o modo como as organizações são dirigidas e controladas. Esta concepção abrange desde a direção e o controle nas organizações, as diversas formas e esferas do exercício da gestão até os distintos interesses na gestão de uma organização. Refere-se, portanto, aos mecanismos ou princípios que governam o processo decisório em uma organização; é um conjunto de regras que objetiva minimizar os problemas de agência.

Para Santos e Almeida (2002), o fundamento das relações de governança corporativa consiste na direção da corporação, que se reporta ao conselho de administração, que, por sua vez, se reporta aos acionistas, investidores ou instituidores. O foco central da governança, neste caso, é equilibrar a competitividade e produtividade da empresa com uma gestão responsável e transparente. Ainda que o termo tenha emergido, recentemente, como disciplina autônoma na busca de termi-

nologia própria e ferramentas analíticas, ele é objeto secular de estudo de áreas como economia, ciência política e direito (MARQUES, 2007).

A governança é entendida, portanto, como a “totalidade de arranjos institucionais, incluindo regras e agentes que assegurem o cumprimento dessas regras, para coordenar e regular as transações dentro e fora dos limites de um sistema econômico” (MELO, 1996, p. 69).

Segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (apud MARQUES, 2007, p. 15), os princípios da governança corporativa são: “os direitos dos acionistas, o tratamento equitativo dos acionistas, o papel dos fornecedores de recursos (terceiros), o acesso a transparência da informação e a responsabilidade da diretoria e do conselho de administração”. Estes princípios são referências para que as organizações e os países se orientem para formular seus próprios princípios, conforme suas especificidades. E, dada a complexidade da relação dos agentes econômicos bem como a diversidade de seus interesses nos dias de hoje, outros temas que podem ser incorporados a estes princípios são: responsabilidade social, resolução de conflitos, políticas de *e-governance* e de meio ambiente das empresas (MARQUES, 2007).

Ao remeter a noção de governança para as organizações públicas, o termo assume diferentes dimensões em função da finalidade pública: o bem comum. Neste caso, compreender o seu conceito é mais complexo se comparado ao seu uso na iniciativa privada porque na gestão pública os objetivos e os resultados das transações são menos visíveis e quantificáveis; o poder da direção e controle é mais disperso e os objetivos dos atores são diversos e muitas vezes conflitantes (STREIT; KLERING, 2004).

Uma abordagem para compreender a governança na esfera pública, se fundamenta nas funções básicas de se governar. Peters (2013, p. 29) propõe uma postura mais genérica para discutir tais funções a partir da noção de que governança é “dirigir a economia e a sociedade visando objetivos coletivos”. Nesse sentido, o processo de governança abrange os meios para se definir as metas bem como as formas de realizá-las. E, ainda que tais meios sejam conhecidos pela ciência política e pela administração pública, eles não são tarefa fácil na prática. O autor propõe quatro funções básicas para que haja uma boa governança,

a saber: estabelecimento de metas, coordenação de metas coerentes, implementação e responsabilização e avaliação. O Quadro 2 apresenta, brevemente, a noção destas funções bem como as respectivas possibilidades de conflitos.

Funções da governança	Sentido	Conflitos
Estabelecimento de metas	Definir metas coletivas de interesse da sociedade	Objetivos amplos podem até ser consensuais na sociedade, mas os meios de sua implementação são mais complexos e menos consensuais, além de conflitos políticos, ideológicos e organizacionais dentro do setor público.
Coordenação e coerência	Tornar coerentes as metas das organizações públicas e de seus pares no setor privado e, por conseguinte, mais coordenadas pelo menos a nível nacional	Incoerência de metas gera maior custo operacional para o aparato administrativo público e é percebido pela sociedade como incompetência da gestão pública pela menor eficiência
Implementação	Desenvolver a capacidade do setor público e realizar programas para alcançar as metas definidas pelo setor público	<p>A maior delegação da implementação da governança flexibilizou o controle e o comando e acentuou a negociação; é cada vez maior a delegação para:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) agências públicas autônomas;</li> <li>b) agentes sociais e de mercado.</li> </ul> <p>Diversos mecanismos como contratos, parcerias e coprodução delegam responsabilidade das burocracias públicas para agentes não governamentais.</p>

Funções da governança	Sentido	Conflitos
Responsabilização e avaliação	Em sociedades democráticas, a responsabilização é elemento central; toda governança deve ser submetida a avaliação para posteriores melhorias e aperfeiçoamentos	Grupos partidários dominantes podem tentar substituir políticas e práticas do regime anterior; neste caso, a avaliação é elemento crucial para superar as fragilidades de políticas implementadas

Quadro 2 – As funções ou estágio do processo de governança

Fonte: Peters (2013).

Peters (2013) demonstra a relevância de seu trabalho argumentado que a análise das funções da governança possibilita: avaliar a governança em diferentes sistemas políticos (regimes democráticos, autocráticos ou modelos intermediários); identificar as falhas na governança; e estabelecer mecanismos de aperfeiçoamento da qualidade do desempenho público como também melhorias no relacionamento com parceiros no processo de governança.

Por outro lado, definimos como modelo de administração pública o padrão de gestão organizacional orientado por determinados princípios e planejado a nível micro e macro-organizacional.

Os princípios dos modelos de administração pública se orientam desde uma maior centralidade e legalidade da gestão do Estado até uma gestão mais liberal e regulada, compartilhada com os interesses do mercado.

No que tocante ao planejamento das organizações públicas em nível micro-organizacionais, significa a sua utilidade em termos de objetivos macroeconômicos e em relação ao custo-benefício para fins de avaliação de desempenho organizacional. E, no tocante ao planejamento no nível macro-organizacional, corresponde ao aparato administrativo do estado adequado à sua finalidade como Estado de direito, segundo valores políticos dominantes.

Enfim, o modelo de administração pública não deve se resumir às técnicas gerenciais adotadas segundo determinadas moralidades e padrões éticos; mas, sobretudo, refere-se a uma forma de implementa-

ção organizacional do conjunto das relações político-administrativas do Estado. Isso significa dizer que cabe uma adequação de técnicas gerenciais às finalidades, valores e regras operacionais básicas de cada Estado-nação, não necessariamente sendo um tipo ideal de administração pública (MARTINS, 1997).

A governança como um modelo de administração pública pode ser compreendida como um padrão de referência de gestão baseado em determinados princípios, que orientam o formato estrutural, os padrões de comportamento organizacional e a lógica processual das atividades. E esses padrões de referência são discutidos à luz da relação entre política e administração. Nesse sentido, os sistemas político-representativos e as agências de governo, enquanto instituições, ora se integram, ora se dicotomizam à medida que competem ou cooperam para identificar e atender os interesses sociais e para formular e implementar as políticas públicas (MARTINS, 1997).

A partir das reformas da administração pública observadas no Brasil, que incorporaram não somente modelos gerenciais mas, sobretudo, as ideologias e ações estratégicas do Estado como representante da sociedade e responsável por questões sociais, econômicas, políticas e ambientais; analisam-se a seguir as funções da governança em diversos modelos de administração pública inspirados no trabalho de Peters (2013).

O modelo burocrático ou ortodoxo (MARTINS, 1997), ao se fundamentar na burocracia weberiana, enfatiza a eficiência (os meios) na gestão pública ao focar a produtividade do executivo federal e a institucionalização formal das organizações estatais para aprimorar a gestão pública que caracteriza a estrutura, os processos, as formas de regulação da governança. Este modelo de administração pública se fundamenta na administração científica, excluindo a política neste contexto. Nas palavras do próprio autor, “há uma dicotomização entre a racionalidade política e a racionalidade instrumental” (MARTINS, 1997, p. 46) se referindo à dicotomização entre política e administração.

Para o autor, a história no Brasil mostra que, durante o Regime do Estado Novo, na Era Vargas, o País passou por uma modernização de sua administração pública, ao substituir a administração patrimonial pela administração burocrática, caracterizando um processo marcado

pela descontinuidade e contraditoriedade político-administrativa do Estado, porque o modelo modernizante se fundamentava na autonomia insulada e na regulação autocrática. A administração pública no Brasil era insulada porque seguia o padrão imposto de gestão de Vargas, ou seja, era um modelo hermético às suas ordens, caracterizando o divórcio entre administração e o quadro socioeconômico, sem expressão política por meio da democracia, sendo denominado **autonomia insulada e regulação autocrática**.

O modelo liberal da administração pública se baseia na lógica de mercado. O Estado deve ser mínimo a partir da análise custo versus benefício. A lógica do Liberalismo econômico norteia este modelo, no qual a máquina administrativa deve se adequar ao papel estratégico e focalizador do Estado. Nesse modelo de administração pública, a ideia é incorporar os princípios da **gerência** corporativa à gestão pública, buscando uma maior eficiência e resultados. Para tanto, busca-se focalizar o papel do Estado como estratégico; e as demais atividades que não sejam essenciais, transferem-se para a iniciativa privada. Nesta perspectiva, podemos associar este modelo à NAP.

O terceiro modelo analisado por Martins (1997), denominado empreendedor, foi observado na década de 1990, e propõe o uso de técnicas empresariais na gestão pública, como a reengenharia e a gestão da qualidade em prol da melhoria da prestação do serviço público, da redução das despesas públicas (dadas as restrições orçamentárias) e do papel ativo do Estado baseado em critérios de eficiência empresarial. Este modelo reúne, em nível micro-organizacional, ao incorporar na gestão pública, técnicas de gestão gerencial privada; e em nível macro-organizacional, porque incorpora o perfil empreendedor seletivo do Estado, baseado nos critérios empresariais e competitivos a serem seguidos no âmbito do Estado e na comparação de seu desempenho com o setor privado. As contradições gerenciais na adoção deste modelo, de princípios privados em organizações de natureza estatal, constituem limites entre: autonomia, participação e autoridade; competição e autonomia; cidadão e consumidor; e interesse público e viabilidade de mercado. E, embora este modelo seja calcado na inserção social, não assegura a regulação política.

Comparando o modelo liberal com o empreendedor, o que se observa de semelhança é que ambos procuram adequar a utilidade da ação do Estado para atender as finalidades da clientela; focando, portanto, na efetividade. E, no tocante as suas diferenças, têm-se: os mecanismos de identificação da demanda e a definição e agregação de interesses de clientelas preferenciais.

Nesse sentido, enquanto no modelo liberal, o mercado utiliza o canal político sobre a administração; no modelo empreendedor, a administração utiliza o mercado sobre o canal político (MARTINS, 1997). De qualquer forma, em ambos os casos, a inserção é concebida de forma dicotômica, sendo pelo sistema político em detrimento da administração, no modelo liberal; e pela administração em detrimento do sistema político, no modelo empreendedor. Dessa forma, ainda que o modelo empreendedor seja calcado na inserção social, ele não assegura a regulação política, caracterizando a sua dicotomização.

Martins (1997) entende que, por mais que, ao longo da história, se vejam três modelos distintos de administração pública em busca da maturidade do modelo de administração pública, no atual contexto de governança contemporânea convivem esforços de integração e de dicotomização da administração e da política ou sistema político-representativo e agências de governo, enquanto arenas institucionais. Esta abordagem é percebida a partir da revolução gerencial que é específica segundo cada Estado-nação conforme as suas diferenças sociais, políticas, ambientais e culturais. O autor ainda afirma que tal revolução tem a tendência de migrar do modelo liberal para o empreendedor com características do modelo burocrático, ou seja, ainda que tais modificações na forma de gerenciar o Estado-nação sejam específicas para cada contexto sócio, econômico e político; ele comporta características dos três modelos discutidos por Martins (1997), conforme a escolha de cada Estado-nação.

Com a evolução de distintas abordagens ideológicas e escolhas estratégicas por parte do Estado-nação, a política e a administração, enquanto instituições, ora integram-se, ora dicotomizam-se de diferentes formas à medida que competem e cooperam para identificar e agregar os interesses da sociedade civil; como também para formular e implementar políticas públicas. A Figura 1 enfoca a burocracia no contexto da gover-

nança contemporânea sob dois aspectos: por um lado, a burocratização da política e a politização da administração; por outro, os requisitos de inserção e regulação (MARTINS, 1997).

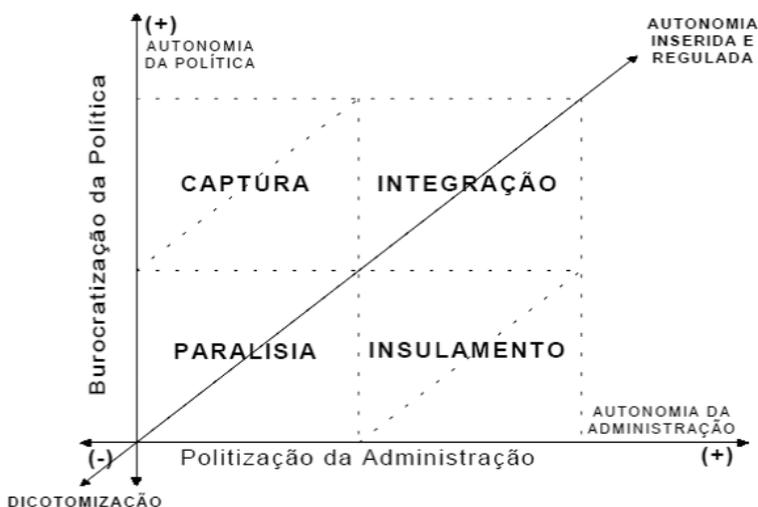


Figura 1 – Integração política-administração: autonomia inserida e regulada  
 Fonte: Martins (1997, p. 50).

Martins (1997) analisa, a partir da proposta de seu quadro de referência ilustrado anteriormente, quatro quadrantes, que representam formas típicas de integração e dicotomização entre política e administração. E os eixos representam polos tendenciais. No quadrante de integração, existiriam duas possibilidades de integração entre a administração e a política, a saber: integração competitiva existente na poliarquia presidencialistas norte-americana; e a integração cooperativa, caso das poliarquias parlamentaristas europeias<sup>3</sup>.

Já o quadrante **captura** representa uma situação de pouca autonomia burocrática e excessiva regulação política, características do modelo clientelista ou liberal; ao contrário, o insulamento refere-se a uma situação em que há excessiva autonomia burocrática e baixa regulação políticas típicas do modelo ortodoxo; e o quadrante **paralisia** ilustra uma situação em que não há autonomia, inserção, nem regulação política da

3 A poliarquia presidencialista se caracteriza pela competição e influência do congresso sobre a administração; enquanto na poliarquia parlamentarista a administração é formada dentro do próprio parlamento.

ação burocrática. Tais situações mostram que a burocracia falha na atual sociedade de governança contemporânea no tocante a adequados recursos organizacionais e institucionais de inserção social e regulação política.

Os modelos tradicionais de regulação socioeconômica, caracterizados pela centralidade do Estado ou do mercado, hoje convivem com outros de condução da ação coletiva, como a governança comunitária ou em parceria (ANDION, 2012). A lógica do novo serviço público (NSP) se fundamenta na democracia e na cidadania, onde o público extrapola o estatal e a administração pública é entendida como coprodutora do bem público.

O NSP constitui um novo modelo de gestão baseado nas teorias democráticas e de cidadania (DENHARDT; DENHARDT, 2003). Nesse contexto, o serviço público deve ser pensado para atender cidadãos que têm acesso a informações e podem compartilhar a prestação de tais serviços, pressupondo acordos entre o público e o privado. Os modelos de comunidade e da sociedade civil ressaltam a importância do poder local, além do humanismo organizacional e da teoria do discurso por darem importância ao diálogo e à mediação entre diferentes agentes que atuam na esfera pública e/ou têm interesse com o bem público (ANDION, 2012).

Nessa abordagem, o usuário do serviço público não é visto como um cliente ou simples beneficiário, mas como protagonista na prestação do serviço público e na promoção das mudanças sociais. Neste caso, há uma sobreposição de oferta e demanda do serviço público, sendo que os resultados das políticas públicas, neste contexto, não dependem unicamente da regulação ou desempenho técnico, mas, sobretudo, do envolvimento dos cidadãos nas tomadas de decisão (comportamento cooperativo). A construção de soluções inovadoras aos problemas do Estado depende da comunicação e cooperação entre diversos atores, tornando complexo o processo de governança na gestão pública, orientado para um modelo de governança compartilhado (MARTINS, 1997).

O Quadro 3 sintetiza a análise dos diversos modelos de gestão pública e suas principais características do ponto de vista da governança e da administração pública, reunindo as principais funções administrativas que consolidam a gestão, a saber: planejamento (metas), direção, coordenação, implementação e controle (responsabilização e avaliação).

Modelos de Gestão Pública						
		Ortodoxo	Liberal	Empreendedor ou Nova Administração Pública (NAP)	Novo Serviço Público (NSP)	
Funções da Governança		Não há Controle federal central sobre as atividades de planejamento, controle, direção, formulação e implementação de políticas públicas	Não há. Gestão autocrática e hierarquicamente rígida	Centrada na produção de bens e serviços públicos de alta qualidade orientados para os clientes de maneira empresarial	A gestão pública é compartilhada entre servidor público, iniciativa privada e sociedade civil	
Funções da Administração Pública		Metas	Maior eficácia do Estado (ênfase nos resultados); análise do custo e benefício e também na eficiência do Estado	Eficiência empresarial	Eficiência, eficácia e efetividade com foco no interesse público	
		Direção	Do topo para a base	Forte liderança política do topo para a base	Compartilhada com o setor privado e a sociedade civil, mas questionável em termos de autonomia, participação e responsabilidade	O Estado deve mediar a gestão coprodutora entre o público, o privado e a sociedade civil
		Coordenação das Metas	Por meio da Burocracia	Por meio da lógica do mercado		Negociador e mediador de ações coletivas

Modelos de Gestão Pública					
		Ortodoxo	Liberal	Empreendedor ou Nova Administração Pública (NAP)	Novo Serviço Público (NSP)
Funções da Administração Pública	Implementação	Por meio das instituições, profissionalismos do servidor público e das tecnologias gerenciais e métodos dotados de recursos orçamentários	Indicação de cargos-chave comprometidos com a agenda política, tecnicismo do administrador público e privatização e desregulação	Empregos de técnicas gerenciais de ponta como qualidade e reengenharia	Pensar estrategicamente e agir democraticamente (concepção e implementação de políticas públicas por meio de processos colaborativos (coprodução))
	Responsabilização e Avaliação	Da base para o topo	Estado (atividades centrais) e estados e/ou municípios ou setor privado (nas atividades secundárias do estado do ponto de vista da federação e/ou local)	Avaliação por resultados	Compartilhada com a gestão local e maior complexidade da prestação de contas (associação dos resultados financeiros, leis, normas e valores e/ou interesses dos cidadãos)

Quadro 3 – As características da Governança e da Administração Pública nos diferentes modelos de Gestão Pública

Fonte: Baseado em Martins (1997).

E, apesar de as tendências apontarem para um modelo de gestão pública orientado por uma ação compartilhada entre o público, o privado e a sociedade civil, com foco no interesse público, tal modelo requer mudanças de comportamento por parte de todos os atores envolvidos, que somente se modificam com o tempo e a partir de estímulos formais, que devem ser fomentados principalmente pelo Estado, por ser este o principal mediador e negociador neste contexto. Inúmeros países já experimentaram estas novas ideologias nos seus modelos de gestão

pública, mas a maturidade da sociedade civil juntamente com o comportamento estratégico e profissional do Estado sem perder de vista os princípios sociais são requisitos fundamentais para a realização do NSP.

## GOVERNANÇA PÚBLICA NO CONTEXTO INTERNACIONAL

As instituições multilaterais têm difundido o conceito de Governança Corporativa, desde a década de 80, a partir do Consenso de Washington, para organizações privadas e do setor público, sob a perspectiva do crescimento econômico.

O Banco Mundial e suas instituições – *The International Bank for Reconstruction and Development* (BIRD), *The International Development Association* (IDA), *The International Finance Corporation* (IFC), *The Multilateral Investment Guarantee Association* (MIGA) e *The international centre for settlement of investment Disputes* (ICSID), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Fundo Monetário Internacional (FMI), a *Organization for Economic Co-Operation and Development* (OECD) e o *European Bank for Reconstruction and Development* (EBRD) –, em suas relações institucionais com os países, condicionam a aplicação dos conceitos e princípios de Governança Corporativa nos setores financeiros e econômicos destes Estados, para o fornecimento de recursos financeiros.

Cerca de 30 países membros integrados à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) seguem os princípios de Governança Corporativa nas instituições públicas e privadas.

Em maio de 2007, a entidade multilateral estabeleceu programas de *enhanced engagement* (engajamento ampliado), tendo em vista uma possível adesão com os seguintes países: Brasil, China, Índia, Indonésia e África do Sul. O Brasil tem participação plena nestes movimentos e, como observador em alguns Comitês, tem se mostrado um país ativo nesses comitês, particularmente nos Comitês de Governança e Competição para troca de informações e alguns instrumentos formulados pelo organismo internacional, sendo que tais instrumentos já foram aceitos e implementados pelo governo brasileiro (PCN-OCDE). Por exemplo, a OCDE tem intensificado a produção de estudos a respeito do Brasil, além

de criar um espaço específico em seu site para divulgar estatísticas, relatórios econômicos e notícias sobre o país<sup>4</sup>.

A OCDE estabeleceu alguns princípios que balizam os Estados-membros da organização e outros para avaliar e melhorar o enquadramento legislativo, institucional e regulacional das empresas. Os princípios também orientam as bolsas de valores, investidores, empresas e outras partes que desempenham um papel no processo de desenvolvimento de uma boa administração empresarial (ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2004).

As empresas estatais e supranacionais têm sido objeto de estudo da Organização para o Desenvolvimento pela representatividade no PIB, emprego e capitalização de mercado, bem como a posição estratégica nas áreas de serviço público e infraestrutura, e o desempenho econômico-financeiro das mesmas assume grande importância para numerosa parcela da população e diversos setores empresariais. A Governança Corporativa nestas organizações reflete de forma positiva na eficiência econômica e competitividade geral do país (ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2005).

Frey e Been (2006) argumentam que a Governança Corporativa nas empresas pode aprender com a gestão pública, por meio de *insights*, de instituições que controlam e regulam o comportamento dos atores na esfera pública baseados em quatro pilares: realinhamento da remuneração dos gestores por uma proposta fixa e não dependente do desempenho, ideia democrática de divisão de poder, regras de sucessão prevalecente na esfera pública e competição institucionalizada nas principais áreas da empresa.

Pollitt e Bouckaert (2000 apud MATIAS-PEREIRA, 2008) entendem que a tarefa de avaliar as reformas da gestão pública numa perspectiva internacional é um exercício científico difícil e problemático, e estabelecem cinco problemas, a saber: os níveis de governo são diferentes de setores e de instrumentos e processos específicos; a unidade de sentido; a ausência e a qualidade dos dados; a multiplicidade de critérios para definir a reforma; e a imponderabilidade da mudança. O esforço de

---

4 Para saber mais, ver em: <<http://www.oecd.org/brazil/>>.

tal exercício auxiliaria a compreender a adoção do conceito de governança pública pelos Estados-Nação.

O Banco Mundial patrocinou o projeto *Worldwide Governance Indicators* (WGI), coordenado por Daniel Kaufmann, Aart Kraay e Massimo Mastruzzi, que englobou 215 países, no período de 1996 a 2013, com indicadores sobre a Governança Pública, sendo seis dimensões abordadas: voz e responsabilização, estabilidade política e ausência de violência/terrorismo, eficácia do governo, qualidade regulamentar, estado de direito, controle da corrupção.

A pesquisa realizada pelo Banco Mundial definiu Governança como “as tradições e instituições pelas quais a autoridade de um país é exercido”<sup>5</sup> (WORLDWIDE GOVERNANCE INDICATORS, 2012). Kaufmann menciona que, no período pesquisado, até 2010, chegou-se às seguintes conclusões: as economias mais poderosas não são as mais bem governadas; os países nórdicos e a Nova Zelândia demonstram que padrões elevados de Governança podem ser alcançados; a boa Governança também é encontrada em países que não são ricos, mas que têm compromisso com a reforma.

Melhorias na Governança podem não ocorrer no curto prazo, o governo pode melhorar significativamente ao longo de um período relativamente curto de tempo, o mundo não melhorou significativamente, em média, na qualidade da governança ao longo dos últimos doze anos. O compromisso para as reformas de governança é necessário para evitar retrocessos, a melhor Governança ajuda a reduzir a pobreza e melhora os padrões de vida, e medir a governação é difícil, pois todas as medidas de governança são necessariamente imprecisas, exigindo cautela interpretativa (KAUFMANN, 2010).

Dois importantes documentos que embasam a Governança Corporativa no setor Público são o *Study* nº 13 (2001), da *International Federation of Accountants* (IFAC/PSC), e o *Cadbury Report*, publicado em

---

5 No original: “Governance consists of the traditions and institutions by which authority in a country is exercised. This includes the process by which governments are selected, monitored and replaced; the capacity of the government to effectively formulate and implement sound policies; and the respect of citizens and the state for the institutions that govern economic and social interactions among them”.

dezembro de 1992 (COMMITTEE ON THE FINANCIAL ASPECTS OF CORPORATE GOVERNANCE, 1992) como resultado dos trabalhos do Comitê criado em maio de 1991 pela *Financial Reporting Council, London Stock Exchange* e profissionais contábeis para analisar e discutir os aspectos financeiros da Governança Corporativa e que a define como “o sistema pelo qual as organizações são dirigidas e controladas” (INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS, 2001) identificando três princípios fundamentais: *openness* (abertura), *integrity* (integridade) e *accountability* (prestação de contas). O documento da IFAC tem por foco os mecanismos de Governança e a prestação de contas do setor público.

A Comissão Europeia, em outubro de 2004, criou um Fórum Europeu de Governança Corporativa com o objetivo, dentre outros, de estudar as melhores práticas nos países da União Europeia para reforçar a convergência dos códigos nacionais de governança corporativa. Em outubro de 2011, publicou o Livro Verde sobre possíveis melhorias em governança corporativa em empresas europeias. Em dezembro de 2012, a mesma Comissão adotou um plano de ação que define futuras iniciativas nas áreas de direito das sociedades e governança pública.

Conforme a literatura pesquisada, existe uma convergência sobre a aplicação dos conceitos de Governança Corporativa ao Setor Público, em que podem ser classificadas como regulatórias e de orientação. No aspecto de orientação, busca-se entender como o conjunto das organizações públicas deve adotar os princípios de Governança para oferecer serviços de qualidade à Sociedade, enquanto o regulatório refere-se à noção de que o Estado age como agente regulatório sobre as instituições privadas nos diversos segmentos de mercado. As organizações multilaterais internacionais e muitos países focam a Governança sobre o setor econômico-financeiro, em uma linha de pensamento de que a otimização econômica leva ao desenvolvimento Social.

Em um levantamento de referencial teórico e documental sobre a Governança Corporativa encontrado na literatura internacional e aplicado em diversos países, alguns foram selecionados para demonstrar iniciativas das aplicações dos princípios de Governança, que podem ser no Setor Público, regulação de mercado e na iniciativa privada. Os países selecionados foram: Austrália, África do Sul, Irlanda, Inglaterra,

Índia, Nova Zelândia, Indonésia, Malásia, Filipinas, Cingapura, Tailândia, Vietnã e Hong Kong.

Na Inglaterra, Austrália e Nova Zelândia, dentre outros, houve diversas mudanças no Estado, na década de 80, promovidas por governos neoliberais e com conseqüente esvaziamento do Estado (*how/lo- wing out of the state*) (SECCHI, 2009).

No caso da Austrália, o *The Australian National Audit Office* é um órgão público que presta serviços de auditoria para o Parlamento Australiano e agências do setor público da *Commonwealth* e órgãos estatutários, com o objetivo de fornecer uma avaliação independente da administração pública abrangendo os relatórios de administração, financeiro e de prestação de contas, por meio de auditorias de desempenho, de demonstrações financeiras e revisões de garantia. O auditor-geral é um funcionário independente do Parlamento, e seu cargo está amparado por lei promulgada em outubro de 1997. A entidade tem 112 anos de existência e edita diversos guias de boas práticas para melhorar a administração pública. Em março de 2010, o gabinete do primeiro-ministro publicou o documento *Ahead of the game: Blueprint for reform of australian government administration*, propondo mudanças na administração pública. O governo da *Western Australia* abriga a *Public Sector Commission*, que editou as publicações *Good Governance Guide for Public Sectors Agencies* e *Good Governance for Boards and Committees*.

Já na África do Sul, o *Department of Public Enterprises* editou em 2002 o *Protocol on Corporate Governance in the Public Sector*. Os programas de governo para a Governança e Administração incluem o *Single Public Service*, *Batho Pele*, *Disaster management* e *Centre for Public Service Innovation*. O governo Central adotou, em 2010, uma administração baseada em resultados e acordos de desempenho. As instituições de apoio à Administração Pública são: *Public Service Commission* (PSC), *Centre for Public Service Innovation* (CPSI), *State Information Technology Agency* (SITA), *Government Information Technology* (GITO) *Council* e *Public Administration Leadership and Management Academy*.

Em Hong Kong, em janeiro de 2005 foi implantado o *Code on Corporate Governance Practices*, atualizado periodicamente. O *Hong Kong Institute of Certified Public Accountants* possui comitês sobre Go-

vernança Corporativa, criado em 1995, e Finanças Corporativas. Em maio de 2004, o mesmo instituto editou o *Corporate Governance for Public Bodies – A Basic framework* e, em 2008, em conjunto com outros organismos, estabeleceu uma parceria com a *International Federal of Accountants* (IFAC) para divulgar o *Defining and developing an effective code of conduct of organizations*.

No caso da Indonésia, Malásia, Filipinas, Cingapura, Tailândia e Vietnã, foi publicado o *Asean Corporate Governance Scorecard 2012-2013*, documento que abrange dados do mercado de Capitais e empresas nestes países sendo patrocinado pelo *Asean Development Bank* (ADB).

Na Irlanda, em 2011, foi formado o *Public Service Chief Information Officer (CIO) Council*, fórum que discute a Tecnologia da Informação e Comunicação e e-governo, por representante do funcionalismo público e empregados da iniciativa privada, para propiciar decisões e ações na modernização do serviço público e serviço ao cliente. O *Public Service CIO Council* tem como diretrizes os objetivos do Programa de Governo e os princípios e ações do Plano de Reforma do Serviço Público. Este conselho editou o *e-Government Strategy 2012-2015* (em avaliação) e *Cloud Computing Strategy* (em avaliação).

Já na Inglaterra, em dezembro de 1992, como já comentado, foi publicado o *Cadbury Report*, documento sobre Governança Corporativa que serviu de modelo para documentos de diversas instituições, além da publicação de outros documentos, a saber: *Greenbury Report* (1995), *The Hampel Report* (1998), *The Combined Code: Principles of Good Governance and Code of Best Practice – 2009* (última atualização), *Internal Control: Guidance for Directors on the Combined Code – Turnbull Report – 2005* (última revisão), *Review of the Role and Effectiveness of Non-Executive Directors – Higgs Report – 2003*, *A Review of Corporate Governance in UK Banks and Other Financial Industry Entities – Walker Report – 2009*.

Na Índia, com o objetivo de promover melhores práticas de governança corporativa, o *Ministry of Corporate Affairs* (Ministério de Assuntos Corporativos) criou, em 01 de outubro de 2003, a *National Foundation for Corporate Governance* (NFCG) em parceria com a *Confederation of Indian Industry* (CII), *Institute of Company Secretaries of India* (ICSI) and

*Institute of Chartered Accountants of India* (ICAI). Em 2010 afiliaram-se à NSE o *National Stock Exchange* e o *Institute of Chartered Accountants of India*. A *National Foundation* edita diversas publicações sobre a Governança Corporativa aplicada ao setor privado, sendo que na última década a Índia promoveu diversas mudanças neste setor, no que tange à Governança e reconhecidas no documento *ACGA White Paper on Corporate Governance in India*, publicado em janeiro de 2010, pela *Asian Corporate Governance Association* (ACGA) – Hong Kong.

Na Nova Zelândia, o governo adota uma Administração por resultados, sendo que a *State Services Commission, Treasury, and Department of Prime Minister and Cabinet* trabalham num sistema de **Centro Corporativo** para liderar a Administração Pública para proporcionar melhores serviços públicos, incluindo resultados e *value for money*. A *State Services Commission* centraliza diversas ações e programas de trabalho, editando relatórios de acompanhamentos.

Em 2013 foram selecionadas para monitoramento cinco áreas: (*Reducing long-term welfare dependence, Supporting vulnerable children, Boosting skills and employment, Reducing crime e Improving interaction with government*) em que foi especificado o alcance de dez resultados. Também está sendo desenvolvido o projeto *Christchurch Innovations*, com o objetivo de prestar melhores serviços públicos com restrições orçamentárias e reconstrução de Christchurch<sup>6</sup> tendo por base o trabalho de inovação de duas instituições: Inland Revenue (IR) and the Canterbury District Health Board (CDHB). Outros importantes instrumentos, a cargo do SSC, são o *Kiwis Conde Pesquisa* que mede a qualidade de organizações do setor público e o programa de Conduta e Integridade. Existe também um Plano de Quatro Anos para fornecer uma visão de médio prazo para agências governamentais e que versam sobre estratégia, desempenho financeiro e mercado de trabalho.

---

6 Christchurch é a maior cidade da Ilha Sul da Nova Zelândia e a segunda maior cidade do país, localizada na costa leste da Ilha Sul, ao norte da Península de Banks. É a capital da região de Canterbury.

## GOVERNANÇA PÚBLICA NO CONTEXTO BRASILEIRO

Encontram-se aspectos de Governança Pública, no executivo, no Programa Nacional de Gestão Pública, além de outras iniciativas de caráter regulatório nas diversas Agências de Serviços Públicos e na área financeira tais como o Conselho Monetário Nacional (CMN), o Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), bem como importantes instituições autárquicas, com poderes de regulação, fiscalização e execução de políticas de Estado: Banco Central do Brasil, Comissão de Valores Mobiliários e Superintendência de Seguros Privados.

Um importante instrumento para o controle do orçamento, finanças e contabilidade, em nível Federal, é o Sistema Integrado de Administração Financeira, que serve de modelo em nível mundial. Outros sistemas integrados e considerados estruturantes, também importantes, são: Sistema de Administração Pessoal, Administração de Serviços Gerais, de Dados Orçamentários, Informações Gerenciais de Planejamento e de Dados Orçamentários.

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), por meio do Departamento de Coordenação de Governança das Empresas Estatais (DEST), controla as empresas estatais em que a União, direta ou indiretamente, detém a maior parte do capital social com direito a voto. As empresas podem ter personalidade jurídica caracterizada como empresas públicas, sociedades de economia mista, dentre outras. O controle é estendido às subsidiárias, controladas e demais empresas. É responsabilidade do DEST o acompanhamento e disseminação das informações econômico-financeiras, manifestação sobre política salarial, aprovação e modificação nos planos de previdência, quantitativo do quadro pessoal.

Como ente auxiliar de controle externo do Poder Legislativo, o Tribunal de Contas da União (TCU) – com atribuições constitucionais alicerçadas nos artigos 71 a 74,161 e atribuições emanadas da Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei de Licitações e Contratos, Lei de Diretrizes Orçamentárias, dentre outras – atua na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, patrimonial da União e das entidades da administração di-

reta e indireta, mantendo na página principal da página institucional na Internet, diversos *links* sobre as prestações de contas do governo federal e da gestão pública praticada nos governos subnacionais.

Nos Tribunais de Contas dos governos subnacionais (exce-tuando-se os municípios de São Paulo e Rio de Janeiro, que possuem tribunais próprios), encontram-se informações sobre as prestações de contas dos governadores e prefeitos, sendo que a competência abrange administradores e demais responsáveis por valores públicos, bens e di-nheiro, pessoas físicas ou jurídicas, em virtude de celebração de convê-nios, acordos, ajustes e outros instrumentos institucionais na aplicação de auxílios, subvenções ou recursos repassados pelo Poder Público. O Distrito Federal tem o seu próprio Tribunal de Contas.

Existem três fontes de dados institucionais no país: a Secretaria do Tesouro Nacional, o Banco Central do Brasil e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (BRASIL), este último o responsável pela coleta, tratamento e disseminação dos dados socioeconômicos no Brasil. Uma iniciativa do governo federal é o uso da Internet para acesso e disseminação de informações, no programa denominado **e-governo**. Como decorrência do programa, foi implantado o Portal da Transparên-cia, que possibilita o acesso a diversas informações sobre a execução do orçamento e finanças da União.

No âmbito jurídico, diversas leis foram editadas e contribuem para a adoção da Governança Pública, dentre elas: a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, o Decreto nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual, Lei nº 6021, de 22 de janeiro de 2007, além da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso da Informação) e Lei nº 12.741, de 08 de dezembro de 2012 (Lei da Transparência Fiscal). Outro importante fator instituído pela Constituição de 1988 é a elabora-ção do Plano Plurianual (PPA), que fortalece o planejamento público.

Face às dimensões territoriais do Brasil, a institucionalização do E-governo pelos governos subnacionais pode ser considerada como uma boa prática de Gestão. Cite-se, a propósito, os promissores exem-plos do Estado de São Paulo, Rio de Janeiro, Paraná e Santa Catarina, e diversos municípios têm aderido a esse instrumento.

O Estado de Minas Gerais, desde o ano de 2003, tem desenvolvido ações de Governança Pública, denominada de Choque de Gestão e, em 2007, de Estado para Resultados. No ano de 2011, estabeleceu o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado, documento que evidencia o princípio de atuação conjunta do Governo de Minas com outras esferas da sociedade, de acordo com o conceito de Estado Aberto e em Rede, também a gestão eficiente e eficaz como condição essencial à aplicação das políticas em todas as demais redes (MINAS GERAIS, 2011).

Outro exemplo original de iniciativa foi a criação do cargo de empreendedor público, instituído nesse Estado para prover maior empreendedorismo à gestão pública a partir da flexibilidade que os cargos comissionados dispunham ao gestor público estadual.

No Brasil, evidenciaram-se diversas mudanças dos modelos de gestão e, por conseguinte, novas configurações nas relações contratuais entre Estado, iniciativa privado e sociedade civil. A NAP, implantada no País na década de 1990, trouxe a concepção de governança pautada numa gestão estatal empreendedora com preceitos da gestão empresarial.

E, para Andion (2012), também podem ser percebidas ideias do NSP a partir de meados da década de 1990, ainda que recente. Nesse período, houve maior descentralização entre as esferas do governo, com a municipalização, proporcionando a criação de novos espaços de participação da sociedade civil na esfera pública por meio de plebiscitos, audiências públicas, conselhos públicos.

Nesse contexto, surgem novos direitos e maior mobilização social no País; no entanto, isso não significa dizer que temos uma efetiva cogestão pública, pois ainda não houve de fato mudança significativa nos padrões de relação entre o Estado e a sociedade, porque: ainda existe elevado grau de concentração do poder executivo (NUNES, 1997), padrões patrimonialistas nos perfis das gestões públicas brasileiras, principalmente na esfera municipal; o processo de cidadania ainda não é totalmente compreendido e vivenciado; e ainda existe um contingente substancial da população brasileira marginalizada de seus direitos sociais garantidos pelo Estado, visto que, apesar do princípio da universalização da oferta de alguns serviços sociais (como a educação infantil e a saúde), nessas áreas o Estado ainda se demonstra incapaz de gerenciar

seus escassos recursos para satisfazer as necessidades da grande parte da população brasileira mais carente. Dessa forma, apesar dos avanços no modelo de gestão pública brasileiro, observam-se inúmeros desafios para a atual governança pública no País.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir de um novo contexto de gestão pública caracterizado pela Nova Administração Pública (NAP), iniciado na década de 1980 nos países desenvolvidos e, na década de 1990, nos países em desenvolvimento (como o Brasil durante o governo de FHC); procura-se resgatar o conceito de governança pública para compreender as mudanças ocorridas na regulação das relações de troca entre os setores público e privado entre Estado, mercado e sociedade.

O objetivo central deste capítulo foi discutir a noção de governança pública, diferenciando-a de governabilidade, para apresentar as características da boa governança pública e, a partir desta conceituação, verificar de que forma os princípios da boa governança substituem ou se mesclam com os princípios da administração pública. E, nesse contexto, discute-se que a governança pública pode ser vista como um novo modelo de gestão pública do ponto de vista teórico e empírico.

O trabalho parte da constatação de que não há consenso a respeito do conceito de governança pública, sendo estabelecida, para fins de melhor compreensão, a noção de um conjunto de reformas administrativas no setor público, utilizado como modelo de gestão a fim de atender às diversas demandas da atual sociedade que busca o bem comum com serviços de qualidade oferecidos por um Estado mais transparente e com cidadãos cada vez mais participativos nos processos decisórios que exercem o controle social e fortalecem a democracia e, neste contexto, resgata-se a relevância da política na gestão pública.

Conforme visto com as reformas da administração públicas a partir do NAP e posterior NSP, a noção de Governança se tornou central para compreender novos direitos e responsabilidades dos diversos agentes de interesse na gestão pública, como também para controlar as

ações que o Estado descentraliza às organizações não governamentais na prestação de serviços públicos.

Entretanto, não se pode resumir a noção de governança a novas técnicas de gestão aplicadas à gestão pública. Martins (1997) afirma, enfaticamente, que a governança em um modelo de administração pública deve ser compreendida como um padrão de referência de gestão baseado em determinados princípios, que orientam o formato estrutural, os padrões de comportamento organizacional e a lógica processual das atividades. As interações e os relacionamentos colaborativos estabelecidos entre o Estado, o mercado e a sociedade civil é que vão configurar as formas de governança num sentido mais ideológico e político das relações de poder na sociedade e, nesta lógica, a governança é mais ampla que o foco das técnicas gerenciais aplicadas na gestão pública. A natureza e a ideologia do Estado, que retrata os anseios de uma sociedade, é que molda a governança pública.

Diversos países já puseram à prova essas novas ideologias nos seus modelos de gestão pública, mas a maturidade da sociedade civil, somada à ação estratégica e eficiente do Estado, sem perder de vista os princípios sociais, são requisitos fundamentais para a realização do NSP, que constitui o tipo de governança mais colaborativo da ação do Estado.

E, apesar de as tendências apontarem para um modelo de gestão pública orientado por uma ação compartilhada entre o público, o privado e a sociedade civil com foco no interesse público, tal modelo requer mudanças de comportamento por parte de todos os atores envolvidos, que somente se modificam com o tempo e a partir de estímulos formais, que devem ser fomentados principalmente pelo Estado por ser o principal mediador e negociador neste contexto.

No Brasil, evidenciaram-se as diversas mudanças dos modelos de gestão e, por conseguinte, novas configurações nas relações contratuais entre Estado, iniciativa privada e sociedade civil. A NAP, implantada na década de 1990 no País, trouxe a concepção de governança pautada numa gestão estatal empreendedora com preceitos da gestão empresarial. E, para Andion (2012), também podem ser percebidas ideias do NSP a partir de meados da década de 1990.

Nesse contexto, surgem novos direitos e maior mobilização social em várias nações tal como no Brasil, ainda que ocorridos em períodos distintos; no entanto, isso não significa dizer que temos uma efetiva cogestão pública, pois ainda não houve de fato mudança significativa nos padrões de relação entre o Estado e a sociedade em muitas sociedades, tal como a brasileira.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 41-67, jun. 2005a.

ABRUCIO, F. L. Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 39, n. 2, p. 401-420, mar./abr. 2005b.

ALMEIDA, F. A. S. et al. A governança corporativa em empresa pública e a visão de suas práticas pelos stakeholders. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 32., 2008, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Anpad, 2008. 15 p. Disponível em: <<http://docplayer.com.br/399668-A-governanca-corporativa-em-empresa-publica-e-a-visao-de-suas-praticas-pelos-stakeholders.html>>. Acesso em: 1 maio 2013.

ALVES, L. E S. Governança e cidadania empresarial. **RAE: Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 4, n. 4, p. 78-86, out./dez. 2001.

ANDION, C. Por uma nova interpretação das mudanças de paradigma na administração pública. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p. 1-19, mar. 2012.

BARRETT, P. **Achieving better practice corporate governance in the public sector**. 2003. Disponível em: <[www.anao.gov.au](http://www.anao.gov.au)>. Acesso em: 15 fev. 2013.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 26 fev. 2015.

BRASIL. Decreto nº 6.021, de 22 de janeiro de 2007. Cria a Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União – CGPAR, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 22 jan. 2007. Seção 1, n. 15-A, p. 14. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6021.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6021.htm)>. Acesso em: 25 jul. 2013.

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] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 27 fev. 1967. Seção 1, p. 4. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm)>. Acesso em: 25 jul. 2013.

BRASIL. Lei de Diretrizes Orçamentárias. **Portal Palácio do Planalto**. 4 jul. 2011. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/presidencia/legislacao>>. Acesso em: 25 jul. 2013.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Seção 1, n. 221-A, p. 1. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm)>. Acesso em: 1 maio 2013.

BRASIL. Lei nº 12.741, de 8 de dezembro de 2012. Dispõe sobre as medidas de esclarecimento ao consumidor, de que trata o § 5º do artigo 150 da Constituição Federal; altera o inciso III do art. 6º e o inciso IV do art. 106 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 – Código de Defesa do Consumidor. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 10 dez. 2012. Seção 1, n. 237, p. 1. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12741.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12741.htm)>. Acesso em: 25 jul. 2013.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 23 mar. 1964. Seção 1, p. 2745. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm)>. Acesso em: 25 jul. 2013.

BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado. **Plano diretor de reforma do aparelho do estado**. Brasília, 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/Mare/Planodiretor/Planodiretor.Pdf>>. Acesso em: 25 jul. 2013.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Plano Plurianual**. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/noticia.asp?p=not&cod=9783&cat=155&sec=10>>. Acesso em: 25 jul. 2013.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Reforma do Estado para a cidadania**. São Paulo: Ed. 34, 1998. 368 p.

CADBURY, A. **Report of the committee on the financial aspects of corporate governance**. London: Gee, 1 Dec. 1992. 90 p. Disponível em: <<http://www.ecgi.org/codes/documents/cadbury.pdf>>. Acesso em: 25 jul. 2013.

CALAME, P.; TALMANT, A. **A questão do Estado no coração do futuro: o mecano da governança**. Petrópolis: Vozes, 2001. 165 p.

COELHO, R. C. **Estado, governo e mercado**. Florianópolis: UFSC, 2009. 116 p.

COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE. **How the commission was formed**. 2003. Disponível em: <[www.scribd.com/doc/186757/-The-Commission-on-Global-Governance-CGG](http://www.scribd.com/doc/186757/-The-Commission-on-Global-Governance-CGG)>. Acesso em: 16 out. 2013.

COSTA, F. L. História das reformas administrativas no Brasil: narrativas, teorizações e representações. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 59, n. 3, p. 271-288, out./dez. 2008.

DAGNINO, E. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade civil e espaços no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

DENHARDT, J. V.; DENHARDT, R. B. **The new public service: serving, not steering**. New York: M. E. Sharpe, 2003. 198 p.

EUROPEAN COMMISSION. **European Governance: a white paper**. 2001. Disponível em: <[www.ec.europa.eu/governance/white\\_paper/index\\_en.htm](http://www.ec.europa.eu/governance/white_paper/index_en.htm)>. Acesso em: 27 mar. 2013.

FARAH, M. F. S. Administração pública e políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p. 813-836, maio/jun. 2011.

FREDERICKSON, H. G. The repositioning of American public administration. **PS: Political Science & Politics**, Washington, DC, v. 32, n. 4, p. 701-712, Dec. 1999. Disponível em: <<http://www.apsanet.org/Portals/54/files/Publications/Journal%20Files/1999Repositioning-Frederickson.pdf>>. Acesso em: 22 ago. 2016.

FREY, B. S.; BENZ, M. Corporate governance: what can we learn from public governance? In: ANNUAL CONFERENCE OF THE EUROPEAN PUBLIC CHOICE SOCIETY (EPCS), 2006, Turku. **Proceedings...** Turku: University of Turku, 2006. 29 p. Disponível em: <[http://congress.utu.fi/epcs2006/docs/B1\\_benz.pdf](http://congress.utu.fi/epcs2006/docs/B1_benz.pdf)>. Acesso em: 25 jul. 2013.

GRAHAM, J.; AMOS, B.; PLUMPTRE, T. **Principles for good governance in the 21st Century**. New York: Institute on Governance, 2003. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNPAN/UNPAN011842.pdf>>. Acesso em: 25 jul. 2013.

HENRY, L. L. **NASPAA history**: a summary report from the NASPAA Historical Project, prepared for NASPAA's 25th Anniversary Conference, Austin, TX, Oct. 18-21, 1995. 1995. Disponível em: <[http://www.naspaa.org/about\\_naspaa/about/history.asp](http://www.naspaa.org/about_naspaa/about/history.asp)>. Acesso em: 25 jul. 2013.

HENRY, N. Paradigms of public administration. **Public Administration Review**, Washington, DC, v. 35, n. 4, p. 378-386, Jul./Aug. 1975.

HOOD, C. The “new public management” in the 1980s: variations on a theme. **Accounting, Organizations and Society**, Amsterdam, v. 20, n. 2/3, p. 93-109, Feb./Apr. 1995. Disponível em: <[http://www.drmanage.com/images/1202965572/Hood\\_NPM\(1995\).pdf](http://www.drmanage.com/images/1202965572/Hood_NPM(1995).pdf)>. Acesso em: 1 mar. 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa**. 4. ed. São Paulo: IBGC, 2009. 73 p.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS. Public Sector Committee. **Study 13**: Governance in the public sector: a governing body perspective. New York: IFAC, aug. 2001. 85 p. Disponível em: <<http://www.ifac.org/publications-resources/study-13-governance-public-sector>>. Acesso em: 1 maio 2013.

KAUFMANN, D. Worldwide Governance indicators: highlight governance successes, reversals and failures. **Brookings Opinion**, 2010. Disponível em: <<http://www.brookings.edu/research/opinions/2010/09/24-wgi-kaufmann>>. Acesso em: 25 jul. 2013.

KAUFMANN, D.; KRAAY, A.; ZOIDO-LOBATÓN, P. **Governance matters**. Washington, DC: The World Bank, 1999. 62 p.

KEINERT, T. M. M. **Administração pública no Brasil**: crise e mudanças de paradigma. Annablume: Fapesp, 2000. 212 p.

KEINERT, T. M. M. Os paradigmas da administração pública no Brasil (1900-1992). **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 3, p. 41-48, jun./jul. 1994.

KISSELER, L.; HEIDEMANN, F. G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 479-499, maio/jun. 2006.

KOOIMAN, J. (Ed.). **Modern governance**: new government-society interactions. Newbury Park: Sage, 1993. 288 p.

KOOIMAN, J. **Governing as governance**. London: Sage, 2006. 264 p.

LÖFFER, E. Governance: die neue generation von staats-und Verwaltungs-moderisierung. **Verwaltung + Management**, Hannover, v. 7, n. 4, p. 212-215, 2001.

LYNN, L. E.; HEINRICHE, C. J.; HILL, C. Studying governance and public management: challenges and prospects. **Journal of Public Administration Research and Theory**, Oxford, v. 10, n. 2, p. 233-262, Apr. 2000.

MAGALHÃES, R. S. P. **Governança em organizações públicas – desafios para entender os fatores críticos de sucesso**: o caso do Tribunal de Contas da União. 2011. 74 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <<http://docplayer.com.br/6852418-Governanca-em-organicoes-publicas-desafios-para-entender-os-fatores-criticos-de-sucesso-o-caso-do-tribunal-de-contas-da-uniao-apresentada-por.html>>. Acesso em: 21 ago. 2016.

MARINI, C.; MARTINS, H. Um governo matricial: estruturas em rede para geração de resultados de desenvolvimento. In: CONGRESSO INTERAMERICANO DO CLAD SOBRE A REFORMA DO ESTADO E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 9., 2004, Madrid. **Anales electrónicos...** Madrid: Clad, 2004. Disponível em: <[http://conscienciafiscal.mt.gov.br/arquivos/A\\_8bbc987afebbbba069e69ed8fcedb290govmatricial.pdf](http://conscienciafiscal.mt.gov.br/arquivos/A_8bbc987afebbbba069e69ed8fcedb290govmatricial.pdf)>. Acesso em: 25 jul. 2013.

MARQUES, M. C. C. Aplicação dos princípios da governança corporativa ao setor público. **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, v. 11, n. 2, p. 11-26, abr./jun. 2007.

MARTINS, H. F. Burocracia e a revolução gerencial: a persistência da dicotomia entre política e administração. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 48, n. 1, p. 42-78, jan./abr. 1997.

MATIAS-PEREIRA, J. Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Europeia. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 1, p. 61-82, jan./fev. 2008.

MATIAS-PEREIRA, J. **Curso de administração pública**: foco nas instituições e ações governamentais. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010. 263 p.

MATIAS-PEREIRA, J. **Governança no setor público**. São Paulo: Atlas, 2010. 288 p.

MATIAS-PEREIRA, J. **Manual de gestão pública contemporânea**. 4. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2012. 312 p.

MELLO, G. R. **Governança corporativa no setor público federal brasileiro**. 2006. 127 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

MEYER, J. W.; ROWAN, B. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. In: MEYER, J. W.; SCOTT, W. R. (Org.). **Organizational environments**: ritual and rationality. London: Sage, 1992. p. 21-44. Disponível em: <[http://acawiki.org/Institutionalized\\_organizations:\\_Formal\\_structure\\_as\\_myth\\_and\\_ceremony](http://acawiki.org/Institutionalized_organizations:_Formal_structure_as_myth_and_ceremony)>. Acesso em: 22 ago. 2016.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – 2011 a 2030**. Belo Horizonte, 2011. Disponível em: <<http://www.planejamento.mg.gov.br/planejamento-e-orcamento/plano-mineiro-de-desenvolvimento-integrado>>. Acesso em: 25 jul. 2013.

MIRANDA, R. A.; AMARAL, H. F. Governança corporativa e gestão socialmente responsável em empresas estatais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 4, p. 1069-1094, jul./ago. 2011.

NOGUEIRA, M. A. **Um estado para a sociedade civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2005. 272 p.

NOVELLI, A. L. C. R. O papel institucional da comunicação pública para o sucesso da governança. **Revista Organicom**, São Paulo, v. 3, n. 4, p. 74-89, jan./jun. 2006. Disponível em: <<http://www.revistaorganicom.org.br/sistema/index.php/organicom/article/view/56/190>>. Acesso em: 22 ago. 2013.

NUNES, E. O. **A gramática política do Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Zahar; Brasília: Enap, 1997. 146 p.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE. **Os princípios da OCDE sobre o governo das sociedades**. 2004. Disponível em: <<http://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceprinciples/33931148.pdf>>. Acesso em: 25 jul. 2013.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE. **Diretrizes da OCDE sobre governança corporativa para empresas de controle estatal**. 2005. Disponível em: <<http://www.oecd.org/daf/ca/oecdguidelinesoncorporategovernanceofstate-ownedenterprises.htm>>. Acesso em: 25 jul. 2013.

PACHECO, R. S. Administração pública nas revistas especializadas – Brasil, 1995-2002. **RAE**: Revista de Administração de Empresas, São Paulo, v. 43, n. 4, p. 63-71, out./dez. 2003.

PETERS, B. G. O que é governança? **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, v. 45, n. 127, p. 28-33, maio/ago. 2013.

RABELL, L. S. Tendencias curriculares en la enseñanza de la administración pública en los Estados Unidos. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, Caracas, n. 17, p. 235-264, jun. 2000.

RHODES, R. A. W. **Understanding governance**: policy networks, governance, reflexivity and accountability. Buckingham; Philadelphia: Open University Press, 1997. 235 p.

ROBICHAU, R. W. The mosaic of governance: creating a picture with definitions, theories, and debates. **Policy Studies Journal**, Oxford, v. 39, n. s1, p. 113-131, Mar. 2011. Disponível em: <[http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1541-0072.2010.00389\\_8.x/pdf](http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1541-0072.2010.00389_8.x/pdf)>. Acesso em: 22 ago. 2016.

RONCONI, L. Governança pública: um desafio à democracia. **Emancipação**, Ponta Grossa, v. 11, n. 1, p. 21-34, jan./jun. 2011.

SANTOS, H. M.; ALMEIDA, M. I. R. Governança corporativa e estratégia organizacional: um estudo do funcionamento no contexto brasileiro. In: COSTA, B. K.; ALMEIDA, M. I. R. (Coord.). **Estratégia: perspectivas e aplicações**. São Paulo: Atlas, 2002.

SANTOS, M. H. C. Que democracia? Uma visão conceitual desde a perspectiva dos países em desenvolvimento. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 4, p. 729-771, out./dez. 2001.

SARTORI, R. **Governança em agentes de fomento dos Sistemas Regionais de CT&I**. 2011. 227 f. Tese (Doutorado em Engenharia e Gestão do Conhecimento) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2011. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/94941/292893.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 22 jul. 2013.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, mar./abr. 2009.

SILVA, R. M. et al. Plataformas logísticas: uma análise propositiva da aplicabilidade dos princípios da governança corporativa e pública. **Espacios**, Mérida, v. 35, n. 8, p. 2-24, Jul. 2014.

SLOMSKI, V. et al. **Governança corporativa e governança na gestão pública**. São Paulo: Atlas, 2008. 202 p.

STREIT, R. E. **Um modelo baseado em agentes para a análise da governança regulamentar do Sistema Financeiro**. 2006. 286 f. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006. Disponível em: <<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/7485/000546106.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 22 ago. 2016.

STREIT, R. E.; KLERING, L. R. Governança pública sob a perspectiva dos sistemas complexos. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 1., 2004, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2004. 9 p. Disponível em: <[http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg\\_2004/2004\\_ENAPG227.pdf](http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg_2004/2004_ENAPG227.pdf)>. Acesso em: 22 ago. 2016.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Basic facts about the United Nations**. New York: Department of Public Information, 2004.

UNITED STATES. Sarbanes-Oxley Act. **Public Law 107-204**: 107th Congress, Washington, D. C.: p. 745-810, 30 jul. 2002. Disponível em: <<https://www.sec.gov/about/laws/soa2002.pdf>>. Acesso em: 1 mar. 2014.

WHITLEY, R. Business systems and global commodity chains: competing or complementary forms of economic organization? **Competition & Change**, London, v. 1, n. 4, p. 411-425, Dec. 1996.

WILLIAMSON, O. E. Comparative economic organization: the analysis of discrete structural alternatives. **Administrative Science Quarterly**, Ithaca, v. 36, n. 2, p. 269-296, Jun. 1991.

WILLIAMSON, O. E. **Markets and hierarchies**: analysis and antitrust implications. New York: Free Press, 1975. 286 p.

WILLIAMSON, O. E. **The economic institutions of capitalism**: firms, markets, relational contracting. New York: Free Press, 1985. 450 p.

WORLD BANK. **Governance and development.** Washington, DC, 1992. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/pt/604951468739447676/pdf/multi-page.pdf>>. Acesso em: 25 jul. 2013

WORLD BANK. **What is governance?** Washington, 2008. Disponível em: <[www.info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp](http://www.info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp)>. Acesso em: 13 mar. 2013.

WORLDWIDE GOVERNANCE INDICATORS. The Worldwide Governance Indicators (WGI) project. **World Bank**, 2012. Disponível em: <<http://info.worldbank.org/governance/wgi/>>. Acesso em: 25 jul. 2013.

BRUNO PEREIRA FARACO  
TIAGO HIDEKI NIWA  
IVAN CARLOS VICENTIN

# CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

## OBJETIVOS

1. Apresentar aspectos acerca dos controles da Administração Pública a partir de conceitos e fatos históricos.
2. Demonstrar os tipos de controle utilizados pela Administração Pública e suas características, dividindo-os em controle interno e controle externo.
3. Analisar a autonomia entre os tipos de controle como forma de atuação eficiente.
4. Estabelecer reflexões quanto aos avanços e obstáculos do controle desde sua implantação até sua operacionalidade.



# INTRODUÇÃO

No Brasil, sendo o povo detentor de poder soberano no estado democrático de direito – “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988) – e o apelo pelo atendimento de suas necessidades ou de seus interesses econômicos, políticos e sociais, além da necessidade de efetividade das políticas públicas, obrigou a Administração Pública a aperfeiçoar suas normas e leis, objetivando maior controle sobre suas instituições e administrados. Desenvolveu também ferramentas internas de controle com o objetivo de promover a gestão transparente e democrática de suas instituições.

Nesse sentido, o controle é tema obrigatório quando se analisa a evolução da Administração Pública, pois, além de ser obrigação constitucional, é também garantia de mensuração das atividades e da função do Estado. O entendimento de controle tal como encontramos na literatura especializada atual é resultado de uma evolução histórica do papel da ciência contábil nas organizações que ocorreu simultaneamente ao desenvolvimento econômico e à internacionalização de grandes empresas.

Na busca do alinhamento ao desenvolvimento e ao novo cenário econômico que se desenhava no país, a administração pública brasileira decretou a Reforma Administrativa realizada a partir de 1967, regulamentada pelo Decreto-Lei nº 200/67, a qual possibilitou uma elevação da importância do controle como atividade estratégica, caracterizando-o como princípio fundamental da administração federal.

O substantivo controle apresenta vários usos e acepções. Para um melhor entendimento da função de sua atuação, apresentamos algumas dessas interpretações:

- a) Comparato (1983) doutrina que o vocábulo **controle** possui dois sentidos:
  - controle-fiscalização, para indicar a tarefa de acompanhar e fiscalizar a conduta alheia, conferindo o cumprimento dos requisitos necessários e a realização dos fins adequados;

- controle-orientação, no sentido de dar suporte ao gestor na tomada de decisão, orientando-o sobre as boas práticas e condutas adequadas para cada ato administrativo;
- b) Meirelles (1990) ensina que controle é a capacidade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade desempenha sobre a competência funcional de outro;
- c) Di Pietro (2013) afirma que o controle é o poder-dever atribuído por lei aos órgãos, justamente em razão de seu desígnio corretivo; não podendo ser abdicado nem retardado, pois pode incorrer em responsabilidade pela omissão.

Mesmo considerando a evolução do recente modelo democrático brasileiro, observa-se que, segundo os estudos de Silva e Alfradique (2006), a participação popular no controle de conduta dos agentes estatais ainda é insuficiente e ineficiente. Acredita-se que a sociedade compreende que a fiscalização dos atos da Administração Pública é incumbida àqueles que se opõem ao governo; imbuídos mais de um espírito de vingança do que do exercício de um direito de cidadania; e, ainda, outros entendem que a função fiscalizadora é atribuída de forma restritiva a parlamentares, Ministério Público, Tribunais de Contas, Associações, Sindicatos e Conselhos de Classe (SILVA; ALFRADIQUE, 2006). Quando o controle sob a perspectiva social não atinge seus objetivos de fato, os instrumentos jurídico-formais garantem o controle jurídico e imposição de limites à Administração Pública e à esfera política.

Entretanto, para Justen Filho (2005, p. 733), “nenhum mecanismo formal pode gerar a democracia ou substituir a participação popular como instrumento de controle do poder”.

O papel dos tribunais de contas, federal e estaduais<sup>1</sup>, também passou a ter maior importância no sentido de garantir a aplicação dos recursos públicos de acordo com as políticas públicas propostas nos planos plurianuais. A atuação dos tribunais passou a um patamar de maior plenitude, seja pela consolidação da democracia, seja pelo avanço tec-

---

1 O Tribunal de Contas é o órgão responsável pela fiscalização dos gastos públicos. No âmbito federal, a responsabilidade é do Tribunal de Contas da União (TCU) e, nos âmbitos municipal e estadual, na maioria dos casos, a responsabilidade é do Tribunal de Contas de cada Estado (TCEs).

nológico que permitiu ampliar os meios de fiscalização, possibilitando a comunicação mais direta com a sociedade, auxiliando-a a desenvolver uma cultura de participação, controle e o exercício efetivo da cidadania.

Adiante, resgatamos fatos históricos relevantes que possibilitam melhor entendimento da evolução histórica do conceito de controle.

## FATOS HISTÓRICOS RELEVANTES

Este tópico resgata, brevemente, eventos históricos relacionados com a evolução do controle na administração e na sociedade.

Para melhor entendimento das origens e evolução desse construto na administração, é importante analisar as formas primitivas de controle, as ciências que construíram a sua essência e a sua finalidade na administração pública. As ferramentas e os instrumentos utilizados para o controle na administração são resultados de técnicas contábeis e de auditoria, utilizadas e desenvolvidas ao longo da evolução dessas ciências.

Nesse sentido, a ciência contábil subsidiou o controle dessas técnicas de verificação. A contabilidade foi a primeira disciplina desenvolvida para auxiliar e informar o administrador, sendo ela a formadora de uma especialização denominada auditoria, destinada a ser usada como uma ferramenta de confirmação da própria contabilidade (ATTIE, 2011).

Entretanto, antes da análise desta evolução científica que permite entender melhor as ferramentas da auditoria, e para entendimento da essência do controle na sociedade, abordar-se-á o resgate da história da sociedade e as rudimentares formas de exercício de controlar.

A história da auditoria e controle descreve que, no período Paleolítico Superior (cerca de 20.000 a.C.), a economia de subsistência pressupunha determinada forma de controle sobre quanto se acumulava, hábito que permitia saber quando não era necessário buscar na natureza bens indispensáveis à vida (INSTITUTO DOS AUDITORES INDEPENDENTES DO BRASIL, 2006). Provas arqueológicas demonstram a existência desse sistema primitivo como as pequenas lascas de ossos de rena, com incisões que indicam o controle quantitativo de algum objeto,

encontradas na França, na Gruta de D'Aurignac. Há ainda pinturas líticas e registros rupestres que comprovam a capacidade desse homem do Paleolítico para registrar fatos relacionados à própria atividade.

Séculos depois, nos Estados mais civilizados, visando controlar a sociedade, observa-se também o uso de técnicas contábeis nas funções desempenhadas por servidores públicos da época:

No Império Persa, o rei Dario I (550 a.C a 486 a.C), ao realizar uma reforma político-administrativa, criou a função de **olhos e ouvidos do rei**, funcionários encarregados de vigiar a ação dos sátrapas (governadores das províncias persas), garantir o cumprimento das ordens imperiais e fiscalizar a cobrança de impostos e o uso do tesouro real. Muitos anos mais tarde, durante o Império Romano, os imperadores também nomeavam altos funcionários com a incumbência de supervisionar as operações financeiras de seus administradores provinciais e lhes prestar contas, verbalmente. A própria origem da palavra Auditoria dá pistas de sua função original. Vem do latim *audire*, que significa ouvir (INSTITUTO DOS AUDITORES INDEPENDENTES DO BRASIL, 2006, p. 43).

Ainda observando o estudo da IBRACON, constata-se que, na Antiguidade Clássica (VIII a.C a V d.C), gregos e romanos contribuíram de forma expressiva para a evolução das ciências jurídicas, sociais, culturais e filosóficas. Já naquela época havia o entendimento, ainda atual, de que o patrimônio público diferencia-se do privado, sendo necessária a criação de novas formas e instrumentos de controle. Essa necessidade foi e continua sendo objeto permanente de estudo e desenvolvimento dentro das ciências contábil e econômica.

Ainda na Roma antiga, o controle sobre as contas públicas era exercido por membro de alto escalão do governo, o contador-geral do Estado, que possuía elevado *status* na sociedade romana. Desse período há registros de sofisticado controle orçamentário de receitas e despesas, além de eficiente sistema de escrita contábil e tributação. Foram, então, desenvolvidos também mecanismos de controle interno como forma de garantir que a riqueza romana não sofreria fraudes ou maiores danos (INSTITUTO DOS AUDITORES INDEPENDENTES DO BRASIL, 2006).

Em tempos mais recentes, com a primeira (1780-1830) e segunda (1860-1945) Revolução Industrial, grandes organizações empresariais foram criadas, sendo o avanço e a inovação tecnológicos aliados ao desenvolvimento dos processos de produção. Além dos controles de

produção necessários ao sistema de custos de produção, observa-se nesse período o surgimento de mecanismos de controle social.

Esse controle era exercido pelo Estado e pela própria burguesia, proprietária das grandes indústrias que obrigava o operário a não deixar sua função. Nessa busca desenfreada por produção e consumo, a burguesia, dotada de poder social, controlava a classe trabalhadora, e esta vivia em péssimas condições de vida e trabalho. O ambiente das fábricas era insalubre e perigoso, e as habitações coletivas eram precárias.

A partir dos anos 80, o avanço tecnológico característico da Era da Informação (VIEIRA, 2010) permitiu que alguns fatos ajudassem a consolidar a evolução da sociedade enquanto detentora de direitos, e o conceito de controle tornou-se pleno, sendo sua aplicação na administração pública indispensável para o bom funcionamento do Estado e dos serviços por ele prestados. O controle social, realizado pela burguesia e Estado na revolução industrial, viria anos depois a ser exercido pelo povo, principalmente pela consolidação da democracia e dos direitos trabalhistas em muitos países.

O Quadro 1 apresenta as características do controle em função da sua evolução histórica.

Ano	Período	Características do controle
20.000 a.C	Paleolítico Superior	Primitivo com registros rupestres, economia social de subsistência.
550 a.C a 486 a.C	Império Persa	Funcionários do Rei, supervisores e fiscais de impostos.
VIII a.C a V d.C	Antiguidade Clássica	Patrimônio Público x Patrimônio Privado, evolução das ciências, Contador-geral do Estado romano.
1780-1830 1860-1945	Primeira Revolução Industrial Segunda Revolução Industrial	Grandes indústrias, inovação tecnológica, controles de produção. Sindicatos, mecanismos de controle social.
1985-atual	Era de Informação / Era Digital	Inovação tecnológica, trabalho em redes virtuais, consolidação do Capitalismo, consolidação da Democracia, ênfase no controle social, plenos direitos trabalhistas.

Quadro 1 – Características do controle em função da sua evolução histórica

Fonte: Autoria própria (2016).

## FATOS HISTÓRICOS RELEVANTES DO CONTROLE NO BRASIL

Antes de passar aos fatos relevantes à evolução do controle no Brasil, é importante contextualizar a evolução político-institucional pela qual o país passou (Quadro 2).

Ano	Contexto político-institucional no Brasil
1789	Brasil colônia. Fomento de movimentos políticos de ruptura do domínio português influenciados pelos ideais do iluminismo, como a Inconfidência Mineira.
1808	Vinda da Família Real: necessidade de orientar a administração real, incluída a contabilidade pública.
1890	Queda do Império e reformas administrativas realizadas na república: necessidade de um instrumento mais eficaz de prestação de contas.
1922-1924	Instituição da República no Brasil: necessidade de maior controle das coisas públicas. Início da montagem do aparato estatal-burocrático.
1964	O regime autoritário vivido no Brasil desencadeou interesse no controle da gestão, das finanças e do orçamento público. Início da consolidação do modelo institucional-autoritário.
1967	Institucionalização do regime ditatorial militar e ampliação do poder executivo sobre os demais, e dentro desse modelo conservador procurou-se descentralizar o modelo administrativo.
1988	Redemocratização e reconstitucionalização.
2000-2001	Consolidação democrática, reforma gerencialista e governança pública.

Quadro 2 – Evolução do contexto político e institucional no Brasil

Fonte: Autoria própria (2016).

No resgate de fatos que marcaram a evolução do controle no Brasil, devemos remontar ao período anterior à consolidação da democracia.

No período colonial, a liberdade comercial aqui implantada permitiu novas alternativas no mercado interno, e a abertura do mercado a produtos importados exigia maior regulamentação e controle mais formal.

Com essa liberalização, a Fazenda Portuguesa obrigou-se a formalizar a escrita contábil no Brasil, com o Alvará de 28 de junho de 1808 (IBRACON, 2006). Não obstante a simplicidade do texto, percebe-se neste documento a referência ao método contábil de partidas dobradas.

Desse ato em diante, pode-se verificar o avanço da contabilidade e, por consequência, do controle no Brasil, conforme demonstrado no Quadro 3.

<b>Ano</b>	<b>Ato relevante</b>	<b>Característica</b>
1789	Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão – França	A sociedade tem o direito de pedir conta a todo agente público de sua administração
1808	Alvará de 28 de junho por D. João VI	Criação do Erário Régio e do Conselho da Fazenda; Escrituração por partidas dobradas
1890	Decreto nº 966	Criação do Tribunal de Contas da União
1922	Decreto nº 4.536	Código de Contabilidade da União
1924	Decreto nº 16.650	Organiza a Contadoria Central da República
1964	Lei nº 4.320	Normas de Direito Financeiro e Controle dos orçamentos da União, Estados e Municípios
1967	Constituição Federal	Controle Externo e Controle Interno
1967	Decreto-Lei nº 200	Reforma Administrativa; Controle como princípio fundamental
1988	Constituição Federal	Controle Externo, Interno e Controle Social
2000	Lei Complementar nº 101	Responsabilidade na Gestão Fiscal
2003	Lei nº 10.683	Cria a Controladoria-Geral da União

Quadro 3 – Evolução do controle e da contabilidade formal no Brasil  
 Fonte: Autoria própria baseado em Alves (2007).

O Quadro 3 demonstra que os atos formais de controle no Brasil evoluem em paralelo com os atos formais da essência contábil, e sua evolução coincide com o avanço do controle exercido pela administração pública, pelos tribunais de contas e pela sociedade, ou seja, interno, externo e social.

## O CONTROLE E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Como já mencionado, a consolidação da democracia e a necessidade de oferta de serviços públicos mais eficientes pelo Estado obrigaram a administração pública a controlar seus atos de forma mais efetiva e a disponibilizar informações mais transparentes para o controle exercido pela sociedade.

No tocante ao conteúdo do ato controlado e à posição do órgão controlador, pode-se compreender o controle dos atos na administração pública analisando-se aspectos de sua relevância, tais como o Órgão que o exerce e o momento em que se efetua (DI PIETRO, 2013). Estes aspectos e seus significados são abordados na sequência.

### QUANTO AO ÓRGÃO QUE O EXERCE: O CONTROLE PODE SER DIVIDIDO EM ADMINISTRATIVO, LEGISLATIVO OU JUDICIAL

Controle administrativo é o que a Administração Pública exerce sobre sua própria atividade, observando sua legalidade e mérito. Na Administração Direta, decorre do poder de autotutela, que permite a confirmação, ou a correção dos seus atos quando ilegais, inoportunos ou inconvenientes. Esse controle pode ser de ofício, pela autoridade pública competente, ou provocado pelos próprios administrados, podendo resultar em anulação ou revogação dos atos. O controle administrativo exercido sobre a Administração Indireta, também denominado de tutela, deve respeitar a autonomia de suas organizações, podendo ser realizado apenas dentro dos limites da lei.

O controle legislativo é o exercido pelo Poder Legislativo em todas as esferas públicas (federal, estadual ou municipal) e conta com o auxílio dos tribunais de contas. É o controle com finalidade de fiscalização. Bittencourt (2005) ensina que o controle legislativo representa a fiscalização perpetrada pelas corporações legislativas das diversas esferas públicas e pelos respectivos Tribunais de Contas, órgãos auxiliares do Poder Legislativo, sobre os atos do Poder Executivo, Poder Judiciário e Administração Indireta.

O controle judicial é o exercido pelo Poder Judiciário como protetor da legalidade e moralidade da atividade e dos atos da Administração Pública, respeitado o mérito do poder discricionário de que goza o administrador público. Para Meirelles (2005, p. 610, grifo do autor) “é um controle **a posteriori**, unicamente de **legalidade**, por restrito à verificação da conformidade do ato com a norma legal que o rege”.

A classificação de controle sob a perspectiva do órgão que o exerce caracteriza uma forma evidente de diferenciação dos Poderes quanto à sua atuação frente às competências e finalidades previstas na Constituição.

## QUANTO AO MOMENTO EM QUE SE EFETUA: O CONTROLE PODE SER PRÉVIO OU PREVENTIVO, CONCOMITANTE OU POSTERIOR

**Prévio** ou preventivo quando exercido visando impedir ou retardar ato contrário ao interesse coletivo. A análise ou apreciação pelo Congresso Nacional sobre determinada matéria, visando comprovação de legalidade ou interesse público, é uma forma de prévia e preventivamente controlar atos de agente ou órgão do poder executivo.

O controle é **concomitante** quando há um acompanhamento simultâneo à atuação administrativa, como se verifica no controle dos atos previstos, por exemplo, em uma licitação pública.

É considerado **posterior** quando o controle é realizado após um ato ou atividade, visando à adequação ao interesse público. Dele pode resultar anulação, aprovação, revogação, homologação, ou convalidação de ato administrativo.

## QUANTO AO CONTEÚDO DO ATO CONTROLADO: O CONTROLE PODE SER DE LEGALIDADE, EXERCIDO POR TODOS OS PODERES, OU DE MÉRITO PELA PRÓPRIA ADMINISTRAÇÃO

No controle de legalidade, como enfatiza Meirelles (2005), deve-se entender cumprimento não só de normas legisladas como, também, dos preceitos da Administração pertinentes ao ato controlado. Assim, ainda

segundo esse autor, consideram-se normas legais desde as disposições constitucionais aplicáveis até as instruções normativas do órgão emissor do ato ou os editais compatíveis com as leis e regulamentos superiores.

É interno quando cada um dos Poderes controla seus próprios atos, agentes e atividades administrativas; exercido geralmente pelas unidades de auditoria interna. Bittencourt (2005) acentua que o controle hierárquico, baseado no escalonamento de competências entre os diversos órgãos e agentes dentro de uma pessoa jurídica da administração pública, visando orientar e fiscalizar a atividade administrativa, também se enquadra como forma de controle interno.

É externo quando um Poder exerce o controle sobre o outro, ou ainda, o previsto na Constituição Federal que prevê o controle externo como competência do Congresso Nacional, auxiliado pelo Tribunal de Contas da União.

Meirelles (2005) afirma que o controle externo é o que se realiza por um Poder ou órgão constitucional dotado de independência funcional sobre a atividade administrativa de outro Poder estranho à Administração responsável pelo ato controlado.

O controle ainda pode ser exercido pela própria sociedade, também chamado controle social. Siraque (2009) afirma que o controle social é exercido por particular, pessoa estranha ao Estado, individualmente, em grupo ou por meio de entidades juridicamente constituídas.

Mais adiante, serão detalhados os tipos de controle de acordo com a própria Constituição Federal (e legislação correlata), que os divide em controle interno, controle externo e social. Entretanto, independentemente da classificação, o controle tornou-se uma ferramenta jurídica-formal que se utiliza de técnicas próprias de verificação com o objetivo de dar confiabilidade aos atos da administração pública. Adiante abordar-se-ão conceitos e ferramentas aliadas ao exercício do controle.

## **INFORMAÇÃO E TECNOLOGIA ALIADAS AO CONTROLE**

No presente capítulo, abordar-se-á o cenário contemporâneo atual com ênfase na importância da informação e das novas tecnologias para a prática e o desenvolvimento do controle.

No contexto histórico pós-industrial, encontramos-nos na linha do tempo cuja principal característica é a Informação como peça estratégica elevada ao patamar de principal patrimônio das empresas. Peter Drucker, o pai da administração moderna, denominou esse período de Era da Informação, também conhecido como Era Digital (VIEIRA, 2010)

Neste novo momento de percepção de que a troca de informações tornar-se-ia uma ferramenta cada vez mais valiosa, o avanço tecnológico facilitou o acesso aos meios de comunicação, porém a preocupação inicial com a qualidade do volume de informações aconteceu de maneira muito tímida. O resultado disso foi a disponibilização de um extenso volume de dados sem acréscimo de informações.

As mudanças socioeconômicas, culturais e tecnológicas, vivenciadas nas últimas décadas com o advento da globalização, da sociedade da informação e do conhecimento, e do desenvolvimento de tecnologias de informação e comunicação, têm revelado dois problemas: o excesso de informação disponível, que pode dificultar a recuperação da informação realmente relevante; e a necessidade de decisões cada vez mais céleres, na medida em que a tecnologia fornece os meios de comunicação imediatos e necessários, conforme a concorrência global assim exige (AMARAL; SOUSA, 2011).

Entendendo esse novo paradigma e preocupando-se com a qualidade das informações, a Administração Pública brasileira adequou-se à tecnologia, investindo em ferramentas capazes de possibilitar a comunicação direta com os cidadãos, permitindo o controle em tempo real e promovendo a transparência de seus atos. Esta nova forma de administrar e governar, mais acessível a todos, também denominada de **governo eletrônico** (ou simplesmente *e-gov*), é uma forma de disponibilizar o acesso à informação a toda a sociedade, por meio de novas tecnologias de informação e comunicação. Cite-se, a propósito, a criação do Portal da Transparência, que disponibiliza grande parte das informações oficiais dos recursos, agentes e instituições públicas do governo federal.

Segundo Agune e Carlos (2005 apud DINIZ et al., 2009), governo eletrônico pode ser compreendido como um conjunto de ações modernizadoras vinculadas à administração pública, que começa a ganhar notoriedade no final da década de 1990. Além de ser uma das principais formas de modernização do Estado, o governo eletrônico está fortemen-

te apoiado em uma nova visão da utilização das tecnologias para os serviços públicos, transformando a maneira que o governo interage e se comunica com o cidadão, empresas e outros governos.

Desta forma, o governo eletrônico não se limita à simples automatização de processos e disponibilização de serviços públicos por meio de serviços online na internet (ABRANSON; MEANS, 2001 apud DINIZ et al., 2009), mas na maneira como o governo, pelo uso da TIC (Tecnologia da Informação e Comunicação), atinge os seus desígnios para cumprimento da função do Estado.

Matias-Pereira (2010) afirma que a base constitucional da implantação dos sistemas de informação da Administração Pública federal está delineada no art. 1º, II, da Constituição Federal de 1988, que tem a cidadania como fundamento constitucional. Nesse sentido, o exercício da cidadania exige que os órgãos públicos disponibilizem informações de interesse particular ou de interesse coletivo ou geral. A oferta dessas informações, por sua vez, envolve a simplificação de procedimentos; mecanismos de audição e participação; instrumentos de apoio à gestão dos serviços; e a divulgação da informação administrativa.

Importante ressaltar que a geração e disponibilização de informações não garantem a efetividade do controle exercido pela sociedade. Esta, a partir de um processo educacional, deve entender sua posição dentro do Estado Democrático de Direito, transformando as informações disponíveis em conhecimento.

A partir deste processo, cria-se uma visão mais ampla e mais científica em oposição ao senso comum, e as formas de controle sobre a Administração Pública e cobrança sobre os agentes políticos tornam-se mais pontuais e objetivas. No sentido inverso, este movimento faz com que o agente político perceba essa nova necessidade e característica social e altere sua forma de interação, esforçando-se para maior amplitude em sua comunicação.

À medida que as novas tecnologias avançam no auxílio aos administradores públicos, novas formas de controle também são desenvolvidas para permitir a clareza dos atos praticados e o acesso transparente da sociedade, visando a maior participação da gestão democrática e o zelo pelo atendimento dos princípios da administração pública.

# PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A relação existente entre democracia e transparência é direta, sendo que uma não existe em plenitude sem a outra. A responsabilidade administrativa do Estado consiste na obrigação de que seus agentes e instituições devem prestar contas por suas ações e omissões.

No caso brasileiro, a Carta Magna de 1988 reconhece a transparência como um direito fundamental do cidadão e um dever inconteste do Estado. Na atual conjuntura de observância da justiça, equidade e moralidade sobre a estrita formalidade da lei, e em sentido mais organizacional, na base dos princípios de governança pública, percebe-se a nova tendência na Administração Pública de qualificar a publicidade de seus atos com maior precisão, simplicidade e clareza, proporcionando aos administrados legítimas ferramentas de acesso à informação, controle da conformidade dos atos dos agentes e obrigatoriedade da presença dos princípios constitucionais da Administração Pública (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Os princípios da Administração Pública são os pilares que sustentam todos os atos e fatos inerentes à atividade estatal. São valores que devem estar presentes em todas as ações, não como um dever abstrato, mas como um conjunto de valores naturalmente intrínsecos na essência moral dos agentes públicos. A Administração Pública está submetida ao conjunto de princípios constitucionais presentes no art. 37, caput, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, a citar: legalidade, impessoalidade, moralidade administrativa, publicidade e eficiência. Encontram-se, ainda, na legislação infraconstitucional os princípios da finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, presunção de legitimidade, controle, autotutela, continuidade do serviço público, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica e interesse público.

Para Di Pietro (2013), o controle possui como objetivo a garantia de que a Administração Pública vai atuar de acordo com os princípios jurídicos que lhe são dedicados, sendo que, em algumas situações, o controle abarca aquele denominado como de mérito, isto é, aquele relacionado à discricionariedade administrativa.

Os princípios da administração pública devem ser observados e zelados por todas as formas de controle existentes no ordenamento jurídico do Estado, como forma de garantir que a administração pública realize seus serviços eficientemente, cumprindo seu dever de servir à sociedade. Para tanto, novos conceitos e instrumentos podem ser debatidos e trabalhados na administração pública, como se verá adiante.

## **CONTROLE COMO INSTRUMENTO DE GOVERNANÇA PÚBLICA**

No estudo do controle e sua evolução na Administração Pública, o tema governança pública é essencial. A busca de boas práticas de gestão e a capacidade do governo em institucionalizar as ações que possibilitem a implementação das políticas públicas devem ser objeto de controle. Neste caso, o controle pode desempenhar a função de acompanhamento de metas e indicadores, tornando-se inclusive um instrumento estratégico de gestão.

Para melhor entender este conceito de governança e sua relação com o controle, o Banco Mundial conceituou governança, em sentido amplo, como o exercício da autoridade, controle, administração e poder de governo, ou seja, o modo pelo qual o poder é exercido na gerência dos recursos socioeconômicos de um país, visando ao desenvolvimento e à capacidade dos governos de planejar, formular e implementar suas políticas (WORLD BANK, 1992).

Independentemente da classificação, é evidente que o controle é uma necessidade da boa governança, e esta é objeto daquele, uma vez que ambos se desenvolvem e atuam sob a luz da ética. Com propriedade, Matias-Pereira (2010) afirma que a governança, entendida como um sistema de valores pelo qual as organizações são dirigidas e controladas, exige que todos os indivíduos envolvidos nas ações e atividades no setor público não coloquem as suas aspirações e valores pessoais acima da boa gestão. Esse comportamento deve estar apoiado nos seguintes princípios de governança pública: transparência (*disclosure*), equidade (*fairness*), prestação de contas (*accountability*), cumprimento das leis (*compliance*) e da ética.

Entende-se por governança tanto o “processo político-negocial de identificação de necessidades e construção de objetivos (ou políticas) quanto a efetividade de sua implantação, assegurando aos interessados legítimos (*stakeholders*) influenciar e conhecer seus resultados” (FONTES FILHO; LOUZADA, 2009, p. 1).

Fontes Filho (2003) enfatiza a relação do controle e da governança quando assegura que os aparelhamentos públicos e sem fins lucrativos precisam ter objetivos fulgentes que orientem sua gestão. Sistemas de controle interno e externo devem ser acionados para estabelecer mecanismos que consigam controlar a atuação dos gestores no interesse dos proprietários, sejam eles o governo, a sociedade ou grupos de beneficiários, no caso de ações sociais. No entanto, é necessário compreender que os gestores precisam legitimar suas ações, seja por interesse próprio, seja pela responsabilidade em, no mínimo, demonstrar um resultado adequado às expectativas dos principais *stakeholders*.

A governança determina certo equilíbrio na distribuição de poder entre todos os envolvidos em uma organização, visando ao interesse público e coletivo sobre o individual e privado. Como contraponto à ideia do controle como instrumental da governança, Matias-Pereira (2010) complementa afirmando que “esta, por si só, já é uma forma de controle e legitimidade junto à sociedade”.

O controle constitui importante instrumento de governança pública, encarado como mecanismo que possibilita à sociedade acompanhar e fiscalizar os atos públicos, atendendo aos princípios da administração pública e da gestão voltada para os cidadãos. Pode, além da essência fiscalizadora, permitir o uso de suas ferramentas para o aprimoramento da gestão e dos serviços públicos.

## **TIPOS E CARACTERÍSTICAS DE CONTROLES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Nos tópicos anteriores, fez-se um apanhado histórico, desde noções rudimentares de controle até a consolidação de mecanismos estruturados, formalizados e regulamentados.

Desse modo, na concepção legislativa brasileira, os tipos de controle são:

- a) interno;
- b) externo;
- c) social (embora inserido na literatura especializada como controle externo, será estudado de forma apartada dada a sua relevância).

Esses sistemas, em termos simples, se diferenciam no fato de que o controle interno é realizado no âmbito dos próprios órgãos da Administração Pública, no exercício do poder hierárquico, enquanto o controle externo é exercido por órgãos alheios à Administração, dividindo-se em controle político (exercido pelo Legislativo), controle jurisdicional e o controle social (exercido pela sociedade) (BACELLAR FILHO, 2008).

Antes de iniciar a explanação de cada tipo de controle da Administração Pública, importante mencionar o art. 70, da Constituição Federal:

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder (BRASIL, 1988).

O acompanhamento, avaliação e fiscalização da Administração Pública são exercidos pelo controle externo e pelo controle interno de cada Poder, cujas peculiaridades serão expostas a seguir.

## CONTROLE INTERNO

Embora o art. 74 da Constituição Federal de 1988 contemple o Sistema de Controle Interno dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, há muito tempo se discutia a estruturação e relevância da sistematização de controles internos. Como mencionado no início do capítulo, a necessidade de controle é inerente ao ser humano, na busca da eficiência, economicidade, prestação nas ações cotidianas e prevenção de problemas. Justen Filho (2011, p. 1104) define o controle interno nestes termos:

O controle interno da atividade administrativa é o dever-poder imposto ao próprio Poder de promover a verificação permanente e contínua da legalidade e da oportunidade da atuação administrativa própria, visando a prevenir ou eliminar defeitos ou a aperfeiçoar a atividade administrativa, promovendo as medidas necessárias a tanto.

A trajetória histórica do controle interno no Brasil de acordo com Castro (2009) é a seguinte:

- a) **1914**: por questões econômicas, o Governo Federal organiza e estrutura técnicas de contabilidade na área pública;
- b) **1922**: é aprovado o Código de Contabilidade Pública (Decreto nº 15.210/1921);
- c) **1946**: o Tribunal de Contas adota controle prévio para o Poder Executivo;
- d) **1964**: o Poder Executivo reassume o controle interno administrativo;
- e) **1967**: alterações constitucionais, legais, organizacionais e de foco, como forma de fiscalização dos atos administrativos;
- f) **1972**: criado o Sistema de Planejamento;
- g) **1979**: o controle interno é transferido para o Planejamento;
- h) **1985**: o controle interno retorna ao Ministério da Fazenda;
- i) **1986**: criada a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) e o Sistema de Controle Interno;
- j) **1994**: criada a Secretaria Federal de Controle (SFC);
- k) **2003**: criada a Controladoria-Geral da União (CGU).

Toda a evolução do controle denota a persistência e a preocupação necessária na fiscalização dos atos da Administração Pública. Ademais, o fortalecimento do sistema de controle tem a premissa de combater a corrupção e a improbidade administrativa, sob forte influência política e econômica do mercado interno e externo. Nos dizeres de Justen Filho (2011), trata-se de prevenir ou eliminar defeitos, bem como aperfeiçoar a atividade administrativa, promovendo as medidas necessárias para tanto; e, ainda, os resultados do controle podem acarretar em anulação do ato ilegal ou revogação do ato inconveniente, ratificação ou

suprimento do ato eivado de defeito sanável, ou, ainda, a orientação para alteração futura do procedimento adotado.

Ademais, de acordo com o Manual do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, instituído pela Instrução Normativa SFCI 01 de 06 de abril de 2001, o controle interno visa, precipuamente, agregar valor à gestão por meio do acompanhamento e avaliação dos atos e fatos administrativos na busca de sua eficiência, efetividade, eficácia e economicidade. Nessa esteira, a avaliação de resultados da gestão orçamentária, financeira e patrimonial também deve estar sob a égide da adequação e razoabilidade, além do prisma de eficiência e eficácia (FIGUEIREDO, 2008).

Assim, decorre do controle interno o dever-poder de autotutela que a Administração Pública realiza sobre suas atividades, atos e agentes; geralmente executados por órgãos superiores sobre os inferiores, e por órgãos especializados (técnicos e auditorias) (GASPARINI, 2011). Pelo art. 74, da Constituição Federal (1988), os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

- a) avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
- b) comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
- c) exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
- d) apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

A Carta Magna ainda submete à responsabilidade solidária dos responsáveis pelo controle interno, caso não comuniquem ao Tribunal de Contas da União qualquer irregularidade ou ilegalidade de que tomem conhecimento. De igual modo, prevê o papel do controle social ao definir que qualquer pessoa, partido político, associação ou sindicato é legítima-

do para comunicar irregularidades ou ilegalidades junto ao Tribunal de Contas da União. Ocorre que, para a realização do controle, há duas formas de competências (JUSTEN FILHO, 2011): a competência genérica de controle interno (poder de autotutela, alcançando todas as autoridades administrativas que devem realizar o controle interno); e a competência orgânica específica de controle interno (trata-se da criação de órgãos dotados da competência específica de controle interno administrativo, exemplo, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), e o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) previstos na Constituição Federal).

No que tange à atuação do controle interno, cumpre observar os seguintes princípios (CASTRO, 2009):

- a) fixação de responsabilidades;
- b) segregação de funções;
- c) ciclo de uma transação;
- d) pessoal de controle criteriosamente selecionado;
- e) rodízio de pessoal;
- f) tarefas previstas em manuais operacionais;
- g) utilização de processamento eletrônico.

Pode-se acrescentar, ademais, a observância aos princípios e normas internacionais de controle interno, às normas de ética profissional, e a respeitabilidade da opinião dos gestores.

Já no que concerne às finalidades do controle interno, de acordo com Castro (2009), destacam-se as seguintes:

- a) segurança do ato praticado e obtenção de informação adequada;
- b) promoção da eficiência operacional da entidade;
- c) estímulo à obediência e o respeito às políticas traçadas;
- d) proteção dos ativos;
- e) inibição da corrupção.

Pode-se citar ainda a persecução da probidade administrativa, a avaliação da gestão orçamentária, financeira, patrimonial, de pessoal, e operacional da Administração Pública, e a busca da eficiência, eficácia, efetividade e economicidades dos atos e fatos administrativos.

A criação da Controladoria-Geral da União (CGU), em 2003, é um marco para o sistema de controle, eis que se trata de um órgão fortalecido a partir de uma evolução sócio-histórica na seara da transparência pública e fiscalização de recursos públicos. Trata-se de órgão do Governo Federal responsável por assistir direta e imediatamente à Presidência da República quanto aos assuntos atinentes ao Poder Executivo, concernentes à defesa do patrimônio público e à transparência na gestão, por meio das atividades de controle interno, bem como pela realização de auditorias públicas, correição, ouvidoria, e prevenção e combate à corrupção.

Assim, a CGU fornece, ainda, supervisão técnica e orientação normativa às auditorias internas dos órgãos da Administração Pública, as quais têm a função de assessorar a gestão no âmbito de seu órgão por meio de planejamento, avaliação e acompanhamento dos atos administrativos, emissão de pareceres, relatórios e notas de auditoria, entre outros documentos e procedimentos fixados em normas brasileiras e internacionais (SFCI, 2001). Ademais, não há que se falar em controle interno sem mencionar o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967; a Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001; a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964; e a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Essas legislações possuem em seu bojo, além das disposições inerentes, aspectos importantes de controle interno (CASTRO, 2009).

Vale destacar que os objetivos do controle interno no âmbito dos estados, municípios e do Distrito Federal são os mesmos dos aplicados à esfera federal, mas que pode haver variação na estrutura administrativa de acordo com a legislação de cada qual (MELLO, 2009).

Por fim, o controle interno utiliza-se dos seguintes mecanismos para a sua realização (BACELLAR FILHO, 2008):

- a) autocontrole ou autotutela (que é a revisão pela Administração de seus próprios atos quando ilegais, inoportunos ou inconvenientes, de acordo com a Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal);
- b) pedido de reconsideração (pode ser *ex officio* ou a pedido, em que a Administração poderá rever seus atos se ilegais ou na proteção do interesse público);

- c) recursos administrativos (embora sejam provocados pelo particular, são efetivados pela Administração Pública, respeitando os prazos prescricionais e assegurando o direito constitucional à petição);
- d) controle hierárquico (trata-se da fiscalização de agentes em cargos superiores sobre os atos dos subordinados).

Ainda, Gasparini (2011) acrescenta o direito de petição (art. 5º, XXXIV, Constituição Federal de 1988) como instrumento de controle administrativo.

## CONTROLE EXTERNO

O controle externo é um dever-poder previsto na Constituição Federal, e instituído por lei quanto às competências específicas de determinados poderes e órgãos, que tem como objetivos a identificação e prevenção de defeitos, bem como o aperfeiçoamento da atividade administrativa, realizando as devidas medidas necessárias (JUSTEN FILHO, 2011).

Ademais, o controle externo é subdividido em três categorias (MELLO, 2009), compreendendo:

- a) o controle parlamentar direto;
- b) o controle exercido pelo Tribunal de Contas (órgão auxiliar do Legislativo nesta matéria);
- c) o controle jurisdicional.

Quanto ao **controle parlamentar direto**, trata-se daquele a cargo do Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU), conforme disposição do art. 71, da Constituição Federal. Evidentemente, tal controle externo é replicado pelos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Tribunais ou Conselhos de Contas dos Municípios, de acordo com a Constituição de cada ente. Os Tribunais de Contas estaduais e do Distrito Federal serão integrados por sete Conselheiros (art. 75, parágrafo único, da Constituição Federal).

A Constituição Federal, em seu art. 31, § 4º, veda a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais. Todavia, vale destacar que, tendo em vista a criação anterior à Carta Magna, ainda exis-

tem Tribunais de Contas do Município de São Paulo e do Rio de Janeiro, bem como Tribunais de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, do Ceará, de Goiás e do Pará.

Desse modo, o controle parlamentar direto apresenta a seguinte classificação (MELLO, 2009):

- a) sustação de atos e contratos do Executivo;
- b) convocação de Ministros e requerimentos de informações; recebimento de petições, queixas e representações dos administrados, e convocação de qualquer autoridade ou pessoa para depor;
- c) Comissões Parlamentares de Inquérito;
- d) autorizações ou aprovações do Congresso necessárias para atos concretos do Executivo;
- e) poderes controladores privativos do Senado;
- f) julgamento das contas do Executivo;
- g) suspensão e destituição (*impeachment*) do Presidente ou de Ministros.

O exercício do controle externo é exercido por certos Poderes e órgãos: competências do Poder Judiciário (processos jurisdicionais), do Poder Legislativo (julgamento anual de contas, fiscalização direta do Poder Executivo, convocação de autoridades para prestarem informações, fiscalização de atos administrativos, Comissões Parlamentares de Inquérito – CPI), dos Tribunais de Contas (disciplinadas constitucionalmente, assegurando-lhes autonomia, estrutura e competências), e do Ministério Público (instaura ação popular, ação civil pública ou inquérito civil público), sempre respeitando, sobremaneira, o princípio da separação entre os Poderes (JUSTEN FILHO, 2011).

Destaca-se a reflexão de Figueiredo (2008, p. 366) acerca do controle externo:

O controle externo deve ser feito não mais visando apenas ao que chamamos de legalidade formal, mas também no que respeita à legitimidade, economicidade e razoabilidade; de conseguinte, ao controle apenas formal sucede o material. Sobretudo agora, que foi acrescentado o princípio da eficiência aos princípios da Administração Pública.

Em relação ao controle exercido pelo Tribunal de Contas, o art. 71 da Constituição Federal elenca as competências do TCU. Pela determinação do art. 73, parágrafos 1º a 4º, da Constituição Federal, o Tribunal de Contas da União, formado por nove Ministros, está sediado no Distrito Federal, sendo constituído por quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional. Seus Ministros são escolhidos dentre brasileiros que atendam os seguintes requisitos:

- a) idade superior a trinta e cinco e inferior a sessenta e cinco anos;
- b) idoneidade moral e reputação ilibada;
- c) notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública;
- d) mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que demande os conhecimentos referidos no item anterior.

Os Ministros do Tribunal de Contas da União possuem as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça, aplicando-lhes, quanto à aposentadoria e pensão, as normas constantes do art. 40, da Constituição Federal. São escolhidos, ainda, da seguinte forma: um terço pela Presidência da República, com aceitação do Senado Federal, sendo dois alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista tríplice pelo Tribunal, segundo os critérios de antiguidade e merecimento; e dois terços pelo Congresso Nacional.

Já no que concerne ao **controle jurisdicional**, relevante mencionar a atuação do Judiciário frente a ilegalidades na Administração Pública, o qual tem o condão de anular atos administrativos por meio de provocação da parte interessada (administrado, sociedade civil organizada, Ministério Público, entre outros). O art. 5º, XXXV, da Constituição Federal, é categórico ao afirmar que a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito (FIGUEIREDO, 2008).

A Constituição Federal elenca os instrumentos e remédios constitucionais que representam fortes mecanismos de controle jurisdicional, sem mencionar as ações previstas em normas infraconstitucionais também utilizadas na provocação do Judiciário.

Para melhor ilustrar os instrumentos utilizados para o controle jurisdicional dos atos e fatos administrativos, apresentam-se entendimentos de diversos autores acerca dessa temática. Bacellar Filho (2008) elenca como principais instrumentos: a) mandado de segurança; b) ação popular; e c) ação civil pública.

No entendimento de Di Pietro (2013), são meios de controle jurisdicional:

- a) *habeas corpus*;
- b) *habeas data*;
- c) mandado de injunção;
- d) mandado de segurança individual;
- e) mandado de segurança coletivo;
- f) ação popular;
- g) ação civil pública.

A autora ainda lembra que os itens **a**, **b**, **c** e **d** são garantidores de direitos individuais; enquanto os itens **e**, **f** e **g** visam garantir interesses coletivos ou difusos, ainda que de forma acessória possam garantir também direitos individuais. Justen Filho (2011) acrescenta, ainda, os instrumentos: Ação direta de Inconstitucionalidade (ADI); Arguição de Descumprimento de Preceito Constitucional (ADPF); e Reclamação ao Supremo Tribunal Federal.

Mello (2009) ainda revela que os meios de controle do Poder Judiciário não excluem as medidas judiciais do Direito Privado, como, por exemplo, as de defesa ou reintegração de posse, ou as ações ordinárias de indenização e as cautelares em geral.

Por fim, vale lembrar o que diz Di Pietro (2009) das particularidades da Administração Pública enquanto parte em ação judicial, as quais não são reconhecidas aos particulares, quais sejam:

- a) juízo privativo;
- b) prazos dilatados;
- a) duplo grau de jurisdição;
- b) processo especial de execução;
- c) prescrição quinquenal;

- d) pagamento de despesas judiciais (art. 27 do CPC, e Lei nº 9.494/1997);
- e) restrições à concessão de liminar e à tutela antecipada (Lei nº 8.437/1992);
- f) restrições à execução provisória (Lei nº 9.494/1997 e Lei nº 12.016/2009).

## CONTROLE SOCIAL

O controle social é parte integrante do controle externo, mas que tem sido reforçado por meio de políticas e da legislação acerca do tema, o que merece ser estudado separadamente. Este controle possui a finalidade de avaliar ações dos governos e dos agentes da Administração Pública, possuindo como principal objetivo o de fiscalizar as autoridades administrativas do Estado para cumprirem o constante nas normas constitucionais (SIRAQUE, 2009).

Ainda, considera-se que o controle social pode ser exercido pelo próprio direito ao voto na escolha de representantes políticos; nas ações e atos de governo; pelas ações dos órgãos de controle; pelos meios de comunicação (imprensa); enfim, pela participação da população (sociedade), possibilitada pela abertura de dados e transparência de dados públicos (CASTRO, 2009).

Trata-se de uma modalidade em forte ascensão no Brasil, em especial com o trabalho da Controladoria-Geral da União (CGU) e, também, da pressão social que culminou na promulgação da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como a Lei de Acesso à Informação (LAI). A partir da LAI, Estados, Municípios, Distrito Federal e a União têm regulamentado as formas de divulgação de dados à sociedade em respeito à transparência administrativa.

O controle social está intimamente relacionado ao conceito de transparência, uma vez que, sem esta, as entidades e seus atos e fatos administrativos não podem ser avaliados e fiscalizados. Portanto, não há que se falar de controle social sem antes fortalecer a noção de transparência administrativa da Administração Pública. Neste prisma, Matias-Pereira (2010) relaciona, ainda, a transparência como um dos pilares

para alcançar a boa governança pública, noções ainda herdadas da própria governança corporativa.

A Constituição Federal preleciona alguns dispositivos de transparência pública, bem como de participação popular, a saber: art. 5º, XIV (garantia ao acesso à informação); XXXIII (recebimento de informações de órgãos públicos, salvo na ocasião de sigilo para assegurar a segurança da sociedade e do Estado); art. 216, § 2º (responsabilidade da Administração Pública na gestão de documentos governamentais, providenciando os meios de consulta dos mesmos a quem precisar).

Ademais, ainda podem ser identificados como mecanismos que viabilizam o controle social (BACELLAR FILHO, 2008):

- a) o direito de petição (art. 5º, XXXIV, da Constituição Federal);
- b) o direito de reclamação em relação à prestação dos serviços públicos (art. 37, § 3º, da Constituição Federal).

Em uma retrospectiva legislativa, é possível referenciar diversas normas infraconstitucionais que enaltecem o controle social e a participação popular, conforme Quadro 4.

O fortalecimento do controle social está relacionado diretamente com as noções de cidadania, democracia e participação popular, buscando-se combater a corrupção e a improbidade administrativa. Matias-Pereira (2010) aduz que a corrupção geralmente é acompanhada por instituições ineficientes, as quais contribuem para reduzir a efetividade dos investimentos públicos e privados. Significa que a desestrutura estatal facilitadora da corrupção gera efeitos políticos e econômicos negativos, o que exige, então, reflexão, pelos administradores públicos e sociedade, a respeito da própria noção de corrupção, ética, transparência, participação, organização institucional e governança.

Assim, faz-se necessária a sistematização e organização do controle social enquanto instituição jurídica e social relevante. Martins Júnior (2010) traduz a transparência administrativa enquanto princípio, o que revela a sua supremacia, autonomia e aplicação geral às entidades e instituições públicas e privadas. O autor ainda sugere o princípio da publicidade como fator de transparência, classificando-o aos conceitos de publicação, comunicação (notificação e intimação), direito de acesso,

direito de certidão, direito de informação, *habeas data*, propaganda oficial e publicidade restrita (sigilo).

<b>Normas infraconstitucionais, controle social e a participação popular</b>	
Lei nº 8.159/1991	Instituiu a Política Nacional de Arquivos Públicos e Privados
Lei nº 9.507/1997	Regulamentou o direito constitucional ao <i>habeas data</i> e seu rito processual
Emenda Constitucional nº 19/1998	Previu o dever da Administração Pública em possibilitar o acesso a informações públicas
Lei nº 9.784/1999	Instaurou a Lei do Processo Administrativo
Lei Complementar nº 101/2000	Instituiu a Lei de Responsabilidade Fiscal, visando à transparência da gestão fiscal
Lei nº 10.520/2002	Instituiu o pregão presencial e eletrônico
Decreto nº 5.482/2005	Formalizou a criação do Portal da Transparência do Poder Executivo Federal, que estava já operante desde 2004
Decreto nº 6.170/2007	Criou o SICONV, sistema para regulamentar os convênios e contratos de repasse com órgãos e entidades públicas
Decreto nº 6.370/2008	Eliminou a movimentação de suprimento de fundos e obriga a utilização do CPGF – Cartão de Pagamento do Governo Federal
Lei Complementar nº 131/2009	Acrescentou dispositivos à Lei de Responsabilidade Fiscal
Lei nº 12.527/2011	Instituiu a Lei de Acesso à Informação (CGU, 2013)

Quadro 4 – Normas infraconstitucionais, controle social e a participação popular  
 Fonte: Autoria própria (2016).

Por derradeiro, pode-se classificar a participação popular na Administração Pública da seguinte forma (MARTINS JÚNIOR, 2010):

- a) grau de influência no processo decisório, podendo ser consultiva ou deliberativa;
- b) composição na instância decisória, sendo paritária ou minoritária;
- c) titularidade do interesse, sendo individual (interesse direto ou indireto) e transindividual (coletivo e difuso);

- d) obrigatoriedade, sendo essencial ou dispensável;
- e) prerrogativas (nos processos administrativos ou na formação de órgãos colegiados), sendo simples ou qualificada;
- f) atrelamento ao resultado (vinculante ou não vinculante);
- g) momento, sendo prévio (audiência pública, consulta pública, plebiscito) ou posterior (referendo);
- h) natureza da atividade, sendo em colaboração (delegação de serviços), cooperação (fomento), autogestão, concerto;
- i) exterioridade, sendo orgânica (colegiados) e não orgânica (comissão de especialistas);
- j) influência ou substituição no processo decisório.

O controle social no Brasil, embora não seja termo recente na legislação pátria, apresenta-se ainda de forma incipiente, acredita-se, em face de possível desorganização estrutural e política. Todavia, observa-se um trabalho louvável da Controladoria-Geral da União para fortalecer o controle interno e o controle social com o fim de garantir o acesso à informação, fiscalização da execução orçamentária, financeira e patrimonial, gestão de recursos públicos, e demais formas de prestação de contas. É o que se verifica nos portais governamentais: Acesso à Informação e Portal da Transparência, sem mencionar os observatórios, a fiscalização da sociedade civil organizada e da imprensa quanto à gestão de recursos públicos.

Destaque-se, então, a importância de movimentos da sociedade civil organizada em ampliar os meios de acesso e compreensão das informações públicas a fim de instrumentalizar o cidadão no exercício do controle social. São exemplos dessa mobilização organizações do terceiro setor como o Instituto Atuação (2016) o qual desenvolve ações “com impacto estrutural para o desenvolvimento da democracia com foco na participação social, transparência pública e cultura política social”, ressalta-se, também, a iniciativa do Instituto Social Iris, que tem por objetivo proporcionar ferramentas de apoio à sociedade civil para avaliação e monitoramento das políticas públicas.

## REFLEXÕES ACERCA DOS CONTROLES PÚBLICOS

O interesse público exige que todas as atividades da Administração Pública (discricionárias ou vinculadas) estejam subordinadas à lei, sejam eficientes e úteis (GASPARINI, 2011). E, tendo em vista a importância do conceito transversal do controle, sabe-se que tal sistema deve funcionar de acordo com os princípios máximos da Administração Pública, conforme já mencionados neste capítulo, norteados pela supremacia do interesse público (MELLO, 2009).

Contudo, o sistema público brasileiro ainda é incipiente em vários aspectos de boa governança, visto que há pouco tempo o Estado passava por regimes ditatoriais. A consolidação da democracia ainda não se completou, e isso influencia a construção da máquina pública. E, cabe perguntar: como vencer a corrupção arraigada na Administração Pública e, inclusive, na sociedade? Como desvencilhar as influências e indicações políticas nos próprios órgãos de controle? Como garantir a eficiência no controle da Administração Pública?

As questões sócio-históricas e culturais de uma nação em relação à corrupção, improbidade e imoralidade administrativas, bem como as mazelas do desperdício e má aplicação e utilização de recursos públicos, são apenas desvencilhadas por meio de intenso processo educativo concreto e submetendo as ações governamentais ao sistema de controle eficiente. Cite-se, a propósito, o uso da tecnologia para garantir o controle da Administração Pública, instalando variados sistemas gerenciais, comunicando-se a vários outros sistemas informatizados e de bancos de dados para cruzar informações e fiscalizar todos os aspectos da Administração.

Todavia, em que pese parecer uma solução simplista e prática, os obstáculos tecnológicos e culturais no Brasil ainda são muito resistentes. Ademais, o próprio servidor público, em sua generalidade, é muitas vezes resistente a absorver tamanhas mudanças. E mais: o próprio sistema de controle ainda é assombrado por influências políticas que prejudicam as ações que lhe são próprias.

Os órgãos políticos, embora necessários, possuem um lado perverso que muitas vezes prejudica as tomadas de decisão, a eficiência da gestão pública e controle da Administração. As indicações, nomeações

e exonerações por questões políticas e partidárias são frágeis no que concerne à atuação desse agente controlado ou controlador. Isso vale ainda que a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, permita a nomeação para cargos em comissão (cargos de confiança, chefias e assessoramento), enquanto exceção na Administração Pública, visto que tal permissividade pode trazer complicações na Administração quando não se adota o concurso público.

Essas questões merecem atenção de pensadores e estudiosos para o fim de se estabelecer os limites das influências externas, políticas e de má-gestão da máquina pública, procurando-se realizar mudanças na legislação e no *modus operandi* da Administração.

Trazendo tal temática à seara de controles internos do Poder Executivo Federal, por exemplo, considera-se que as Auditorias Internas, estabelecidas pelo art. 15 do Decreto n.º 3.591, de 06 de setembro de 2000, deveriam estar vinculadas diretamente ao Órgão Central de Controle Interno, qual seja, a Controladoria-Geral da União, ou mesmo à Assessoria de Controle Interno dos Ministérios do Poder Executivo Federal, e não vinculados ao conselho de administração ou órgãos equivalentes da própria entidade em que o controle será aplicado.

Trata-se de um disparate essa relação de proximidade entre o gestor e Auditorias Internas, visto que viciam o processo de autonomia do controle interno por meio da própria nomeação e exoneração por cargos de confiança do gestor (ainda que as auditorias internas tenham caráter, também, de assessoramento).

Assim, vários são os interesses que permeiam os órgãos de controle interno e externo no acompanhamento, avaliação e fiscalização de contas e gestão, os quais não podem persuadir na tomada de decisões e controle da máquina pública. A autonomia e independência dos órgãos de controle não podem ser ameaçadas por indicações políticas ou formações partidárias. Contudo, lamentavelmente, veem-se construções político-partidárias ou políticas obsoletas no próprio seio do Judiciário, inclusive em seu grau máximo representado pelo Supremo Tribunal Federal; na exaltação do sigilo fiscal e políticas restritivas de divulgação de dados de órgãos fiscais, como a Receita Federal do Brasil; na exaltação do sigilo bancário pela rede financeira, que, mesmo sob investiga-

ção de crimes de lavagem de dinheiro ou desvios de recursos públicos, não eliminam imbróglios para o acesso à informação; dos Tribunais de Contas e órgãos de controle; e demais formações que merecem, ainda, atenção legislativa e doutrinária para angariar políticas isentas (ou mais isentas possíveis) de influências externas negativas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O controle na Administração Pública é um tema recorrente no estudo das ciências a ela relacionadas, eis que se trata de uma seara de relevância incomensurável para o bom andamento da gestão da coisa pública. Ademais, dentro de uma concepção de governança pública, o controle realiza o seu papel em acompanhar, avaliar e fiscalizar os recursos públicos visando à eficácia, eficiência e efetividade dos atos e fatos administrativos.

Outrossim, há que se destacar que o fortalecimento dos controles é concomitante à transparência dos atos administrativos. Os próprios órgãos de controle sugerem essa transparência para que haja a possibilidade de fiscalização. Essa estruturação e reconhecimento da importância do controle na Administração Pública, fortalecidos pelos mandamentos constitucionais, são essenciais para a organização e consolidação dos sistemas de controle.

A autonomia e independência dos órgãos de controle, embora submetidos a influências externas e políticas, devem estar presentes na atuação dos agentes controladores, seja no âmbito do próprio órgão (controle interno), seja por meio de agentes de controle externo. Nesse prisma, a multidisciplinaridade e a transversalidade de competências e das ciências aplicadas aos órgãos de controle também são necessárias, visto que o objeto controlado, possuindo diversas naturezas, transcende conceitos de uma só ciência.

Assim, o presente capítulo buscou realizar, além de uma demonstração conceitual do sistema de controle na Administração Pública, incutir a reflexão acerca da formação, estruturação e atuação dos órgãos de controle. Justifica-se, ainda, a incipiência do sistema de controle em

razão da própria recente democracia no Brasil (a qual nem se pode afirmar que está consolidada).

Portanto, o controle na Administração Pública conecta-se a outros temas relevantes nas ciências sociais, jurídicas, contábeis, econômicas, dentre tantas outras, especialmente no que concerne às noções de democracia, ética, cidadania, gestão e governança públicas. E toda essa dedicação multiconceitual tem a finalidade de garantir a melhor aplicação de recursos públicos, buscando-se o bem-estar da sociedade e o atendimento dos bons preceitos constitucionais e legais.

## REFERÊNCIAS

ABRAMSON, M.; MEANS, G. E. (Ed.). **E-government 2001**. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2001. 240 p.

AGUNE, R. M.; CARLOS, J. A. Governo eletrônico e novos processos de trabalho. In: LEVY, E.; DRAGO, P. A. (Org.). **Gestão pública no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Fundap, 2005. p. 302-315.

ALVES, A. A importância do controle interno na administração do Estado de Sergipe. In: FÓRUM SERGIPANO DE CONTABILIDADE, 10., 2007, Aracaju. **Anais...** Aracaju: Conselho Regional de Contabilidade de Sergipe, 2007. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/84505069/cge-fanese>>. Acesso em: 8 maio 2013.

AMARAL, S. A.; SOUSA, A. J. F. P. Qualidade da informação e intuição na tomada de decisão organizacional. **Perspectivas em Ciência da Informação**, Belo Horizonte, v. 16, n. 1, p. 133-146, jan./mar. 2011.

ATTIE, W. **Auditoria: conceitos e aplicações**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2011. 704 p.

BACELLAR FILHO, R. F. **Direito administrativo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. 241 p.

BITTENCOURT, M. V. C. **Manual de direito administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2005. v. 1, 290 p.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 26 jul. 2011.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 maio 2000. Seção 1, n. 86, p. 1. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 20 jul. 2011.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 23 mar. 1964. Seção 1, p. 2745. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm)>. Acesso em: 13 jul. 2011.

BRASIL. Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976. Dispõe sobre as Sociedades por Ações. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 17 dez. 1976. Seção 1, p. 1. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6404consol.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6404consol.htm)>. Acesso em: 20 jul. 2011.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de contabilidade aplicada ao setor público**: aplicado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios. 2. ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional; Coordenação-Geral de Contabilidade, 2009. v. 4. 78 p.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Portaria nº 184, de 25 de agosto de 2008. Dispõe sobre as diretrizes a serem observadas no setor público (pelos entes públicos) quanto aos procedimentos, práticas, elaboração e divulgação das demonstrações contábeis, de forma a torná-los convergentes com as Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 26 ago. 2008. Seção 1, n. 164, p. 24. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/2008/arquivos/portaria-no-184-de-25-de-agosto-de-2008.pdf>>. Acesso em: 25 jul. 2011.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Portaria nº 751, de 16 de dezembro de 2009. Aprova o volume V – Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público e republica o volume IV – Plano de Contas Aplicado ao Setor Público, da 2ª edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 17 dez. 2009. Seção 1, n. 241, p. 61. Disponível em: <[http://www3.tesouro.gov.br/legislacao/download/contabilidade/Portaria\\_STN\\_DCASP\\_port751.pdf](http://www3.tesouro.gov.br/legislacao/download/contabilidade/Portaria_STN_DCASP_port751.pdf)>. Acesso em: 25 jul. 2011.

CASTRO, D. P. **Auditoria e controle interno na administração pública**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009. 325 p.

COMPARATO, F. K. **O poder de controle na sociedade anônima**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1983. 408 p.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. Resolução nº 1.111, de 29 de novembro de 2007. Aprova o Apêndice II da Resolução CFC nº 750/93 sobre os Princípios Fundamentais de Contabilidade. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 dez. 2007. Seção 1, n. 233, p. 159. Disponível em: <[http://www1.cfc.org.br/sisweb/sre/detalhes\\_sre.aspx?Codigo=2007/001111&arquivo=Res\\_1111.doc](http://www1.cfc.org.br/sisweb/sre/detalhes_sre.aspx?Codigo=2007/001111&arquivo=Res_1111.doc)>. Acesso em: 26 jul. 2011.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. Resolução nº 1.129, de 21 de novembro de 2008. Aprova a NBC T 16.2 – Patrimônio e Sistemas Contábeis. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 25 nov. 2008. Seção 1, n. 229, p. 81. Disponível em: <[http://www1.cfc.org.br/sisweb/sre/detalhes\\_sre.aspx?Codigo=2008/001129&arquivo=Res\\_1129.doc](http://www1.cfc.org.br/sisweb/sre/detalhes_sre.aspx?Codigo=2008/001129&arquivo=Res_1129.doc)>. Acesso em: 20 jul. 2011.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. Resolução nº 1.133, de 21 de novembro de 2008. Aprova a NBC T 16.6 – Demonstrações Contábeis. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 25 nov. 2008. Seção 1, n. 229, p. 83. Disponível em: <[http://www1.cfc.org.br/sisweb/sre/detalhes\\_sre.aspx?Codigo=2008/001133&arquivo=Res\\_1133.doc](http://www1.cfc.org.br/sisweb/sre/detalhes_sre.aspx?Codigo=2008/001133&arquivo=Res_1133.doc)>. Acesso em: 26 jul. 2010.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. Resolução nº 1.268, de 10 de dezembro de 2009. Altera, inclui e exclui itens das NBC T 16.1, 16.2 e 16.6 que tratam das Normas Brasileiras de Contabilidade Técnicas aplicadas ao Setor Público e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 21 dez. 2009. Seção 1, n. 243, p. 189. Disponível em: <[http://www1.cfc.org.br/sisweb/sre/detalhes\\_sre.aspx?Codigo=2009/001268&arquivo=Res\\_1268.doc](http://www1.cfc.org.br/sisweb/sre/detalhes_sre.aspx?Codigo=2009/001268&arquivo=Res_1268.doc)>. Acesso em: 28 jul. 2010.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013. 938 p.

DINIZ, E. H. et al. O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 1, p. 23-48, jan./fev. 2009.

FIGUEIREDO, L. V. **Curso de direito administrativo**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. 711 p.

FONTES FILHO, J. R. Governança organizacional aplicada ao setor público. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 8., 2003, Panamá. **Anais...** Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2003. 18 p. Disponível em: <<http://68.169.56.149/documents/14/24668/Governan%C3%A7a+Organizacional+Aplicada+ao+Setor+P%C3%BAblico-+2003/2fe44708-0565-4443-ad0f-6eac0488036d>>. Acesso em: 25 jul. 2011.

FONTES FILHO, J. R.; LOUZADA, S. V. Governança de organizações públicas e governança de redes. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 14., 2009, Salvador, BA. **Anais...** Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2009. p. 1-9.

GASPARINI, D. **Direito administrativo**. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. 1166 p.

INSTITUTO ATUAÇÃO. Institucional. **Portal Instituto Atuação**. Disponível em: <<http://www.atuacao.org.br/institucional##estrategia>>. Acesso em: 13 ago. 2016.

INSTITUTO DOS AUDITORES INDEPENDENTES DO BRASIL – IBRACON. **Auditoria**: registros de uma profissão. São Paulo: Ibracon; Santo André: Ipsis, 2006. 113 p.

JUSTEN FILHO, M. **Curso de direito administrativo**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. 1308 p.

JUSTEN FILHO, M. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005. 863 p.

LEVY, E.; DRAGO, P. A. (Org.). **Gestão pública no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Ed. Fundap, 2005. 448 p.

MARTINS JÚNIOR, W. P. **Transparência administrativa**: publicidade, motivação e participação popular. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. 439 p.

MATIAS-PEREIRA, J. **Governança no setor público**. São Paulo: Atlas, 2010. 288 p.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 15. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990. 703 p.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. 824 p.

MELLO, C. A. B. **Curso de direito administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. 1102 p.

RICCIO, E. L. **Uma contribuição ao estudo da contabilidade como sistema de informação**. 1989. 96 f. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1989.

SILVA, G. E.; ALFRADIQUE, C. N. A importância da participação popular como forma de controle social de obras públicas e exercício da democracia. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE AUDITORIA DE OBRAS PÚBLICAS, 11., 2006, Foz do Iguaçu. **Anais...** Florianópolis: Ibraop, 2006. p.

SIRAQUE, V. **Controle social da função administrativa do Estado: possibilidades e limites na Constituição de 1988**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. 230 p.

VIEIRA, L. S. Edite web.com: a utilização do blog como instrumento de aprendizagem. In: ENCONTRO DE PESQUISA EM EDUCAÇÃO EM ALAGOAS, 5., 2010, Maceió. **Anais...** Maceió: PPGE – Universidade Federal de Alagoas, 2010. 12 p. Disponível em: <<http://dmd2.webfactional.com/media/anais/EDITE-WEB.COM-A-UTILIZACAO-DO-BLOG-COMO-INSTRUMENTO-DE-APRENDIZAGEM.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2013.

WORLD BANK. **Governance and development**. Washington, DC: IBRD, 1992. 61 p.



MARCELO RODRIGUES DA SILVA  
SILVANA NAKAMORI  
CHRISTIAN LUIZ DA SILVA

# POLÍTICAS PÚBLICAS

## AÇÕES ESSENCIAIS DO GOVERNO PARA O ESTADO

### OBJETIVOS

1. Introduzir o conceito de Políticas Públicas sob a ótica de diversos autores.
2. Abordar as características e as tipologias de análise de políticas públicas.
3. Apresentar o processo de elaboração de políticas públicas, bem como os atores envolvidos neste processo.
4. Concluir enfatizando a importância das políticas públicas, como ações essenciais do Governo para o Estado.



# INTRODUÇÃO

Com a adoção de políticas restritivas de gasto e as novas visões sobre o papel dos governos, o campo de conhecimento denominado políticas públicas ganhou importância em países como o Brasil. Contudo, o nascimento das políticas públicas como área de conhecimento e disciplina acadêmica se dá nos Estados Unidos, tendo como ênfase os estudos sobre a ação dos governos (SOUZA, 2007).

Segundo Souza (2007), os EUA romperam e pularam etapas seguidas pela tradição europeia de estudos e pesquisas na área de políticas públicas, onde a análise enfocava mais o Estado e suas instituições e menos o resultado da ação dos governos. Dessa forma, na Europa o campo de estudos aparece como desdobramento dos trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o papel do Estado. Nos EUA, nasce o estudo de políticas públicas na academia com estudos que enfatizam a ação dos governos.

Souza (2007) afirma que os **país** da área de políticas públicas são quatro:

- a) H. Laswell (1936), que introduz a expressão *policy analysis*;
- b) H. Simon (1957), que introduz o conceito de *policy makers*;
- c) C. Lindblom (1959,1979), que propôs a incorporação de outras variáveis como relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório à formulação e análise de políticas públicas;
- d) D. Easton (1965), que define política pública como um sistema.

Assim, políticas públicas gozam de igual importância acadêmica e política, especialmente em tempos recentes, mesmo para alguns autores que questionam a capacidade do Estado de cumprir com sua **função social**, em face de problemas sociais espalhados por todo o globo e a intensificação das necessidades de políticas sociais (OURIQUES, 2001). Entende-se, porém, que esse fato amplia a necessidade de estudar o tema.

Contudo, não se confunde políticas públicas com políticas sociais, pois as “políticas públicas tratam do conteúdo concreto e do con-

teúdo simbólico de decisões políticas, e do processo de construção e atuação dessas decisões” (SECCHI, 2010, p. 1). Dessa forma, os estudos em políticas públicas se concentram no processo e em responder questões como **por quê** e **como**, enquanto os estudos em políticas sociais se concentram nas consequências da política e em responder questões como **o que a política faz ou fez**, tendo o processo apenas como pano de fundo (SOUZA, 2007).

Desse modo, como produtos de um intrincado processo de pressões políticas exercidas por grupos da sociedade civil, bem organizados e influentes politicamente, e das predisposições políticas do governo em se sensibilizar acerca dessas pressões, surgem as políticas públicas (MENDES et al., 2010).

O objetivo deste capítulo é detalhar o conceito de Políticas Públicas sob a ótica de diversos autores, bem como abordar as características e as tipologias de análise de políticas públicas. Em seguida, apresenta-se o processo de elaboração de políticas públicas, bem como os atores nele envolvidos. Conclui-se o capítulo enfatizando a importância das políticas públicas, como ações essenciais do Governo para o Estado.

## CONCEITO DE POLÍTICA PÚBLICA

Inicialmente, cabe diferenciar **política** de **política pública**, distinção fundamental para o estudo de políticas públicas no âmbito da ciência política, em função do amplo, diversificado e impreciso uso do termo política.

Rua (2009), por exemplo, recorre a termos do vernáculo inglês, uma vez que em português a mesma palavra adquire diversas conotações. Cite-se, a propósito, que em inglês *politics* diz respeito às atividades políticas, ou seja, uso de diversos procedimentos que expressam relação de poder e têm por finalidade atingir solução pacífica de conflitos atrelados a decisões públicas.

Por sua vez, *policy* se refere a formulação de propostas, tomada de decisões e sua implementação por organizações públicas, dos temas que afetam, mobilizam e geram conflitos na coletividade. Assim, Rua

(2009) resume que políticas públicas (*policy*) são uma das resultantes da atividade política (*politics*) e compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à adoção imperativa de valores envolvendo bens públicos.

Souza (2007) afirma que não existe uma única, tampouco melhor, definição de política pública. Na definição clássica de Lowi (apud REZENDE, 2004, p. 13), política pública é “uma regra formulada por alguma autoridade governamental que expressa uma intenção de influenciar, alterar, regular, o comportamento individual ou coletivo através do uso de sanções positivas ou negativas”.

Já para Souza (2007, p. 69), política pública é “o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o **governo em ação** e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)”.

Para Secchi (2010, p. 2), “política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público”. Contudo, para o referido autor, qualquer definição de política pública não está imune às idiossincrasias de quem a elabora e não há um consenso por conta de diferentes respostas para três questões básicas:

- a) se políticas públicas são elaboradas exclusivamente por entes estatais ou também por não estatais;
- b) se políticas públicas também se referem à omissão ou negligência;
- c) se apenas diretrizes estruturantes (estratégicas) são consideradas políticas públicas ou as diretrizes operacionais também poderiam ser assim consideradas.

Em resposta à primeira pergunta, Secchi (2010) defende a abordagem multicêntrica, ou seja, entende que políticas públicas podem ser elaboradas por atores estatais e não estatais (mercado, governo, terceiro setor). Quanto à segunda pergunta, o autor defende que omissão e negligência não podem ser consideradas políticas públicas. Por fim, à terceira pergunta o autor argumenta que o nível de operacionalização da diretriz não é um bom critério de reconhecimento de política pública e se posiciona no sentido de que diretrizes estratégicas, intermediárias e operacionais podem ser políticas públicas. Para esse autor, o conceito

está ligado à tentativa de enfrentamento de um problema público, independentemente do nível de análise e operacionalização.

Por problema público, Secchi (2010) entende que este é a diferença entre a situação atual e uma situação ideal possível para a realidade pública. Contudo, alerta que, para um problema se tornar público, é necessário que os atores políticos intersubjetivamente o considerem um problema (situação inadequada) e público (relevante para a coletividade).

Assim, conclui Souza (2007) que as diferentes definições de políticas públicas, fruto de abordagens diferentes, assumem, como regra geral, uma visão holística do tema em uma perspectiva. Nesse enfoque, o todo é mais importante do que a soma das partes e que indivíduos, instituições, interações, ideologias e interesses sejam considerados, ainda que os autores atribuam importâncias diferentes a esses fatores.

## A CONCEPÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA

A partir de Fukuyama (2004), considera-se existir uma relação direta entre as políticas públicas e o poder, entende-se que as políticas públicas tendem a buscar legitimar e privilegiar a ideologia, ou concepção, que existe num determinado ambiente social.

Para entendimento das relações existentes entre o Estado e a Sociedade, utiliza-se um modelo teórico, que acaba por ser um determinante essencial para os resultados obtidos na elaboração ou na análise de uma política pública, ou seja, na sua descrição e na explicação das causas e consequências de uma determinada ação governamental. Dessa forma, os resultados obtidos por uma política pública tendem a expressar a concepção teórica ou a visão que os formuladores adotaram em sua criação.

Para esses autores, existem duas formas principais de concepção de política pública, do ponto de vista da participação da sociedade: a política pública vista como **o Estado em ação** e a política pública vista como uma **construção social**.

A primeira forma compreende a política pública como **o Estado fazendo**, de modo que, sob essa ótica, em vez de centrar seu estudo na

relação Estado-Sociedade, a análise desloca seu foco de investigação para a atividade concreta do Estado, considerada uma variável independente. Tal concepção se mostra mais apropriada para o planejamento normativo e/ou para o estado de poder centralizado.

A segunda forma enfoca a política pública como **uma construção coletiva**. Nessa interpretação, as políticas públicas resultam da interação entre atores coletivos e individuais (associações de classe, sindicatos, instituições governamentais e não governamentais, empresas privadas, entre outros), que se relacionam de maneira estratégica para articular e fazer valer seus interesses. Em oposição à primeira, esta concepção é mais apropriada para ambientes democráticos e/ou Estados em que o poder está suficientemente descentralizado (QUEIROZ, 2007).

## TIPOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS E MODELOS DE FORMULAÇÃO E ANÁLISE

Diversos autores propuseram tipologias para o entendimento deste objeto de estudo. Por tipologia entende-se um esquema de interpretação e análise de um fenômeno tendo por base variáveis e categorias analíticas (SECCHI, 2010). Para Souza (2007), dentro do campo específico da política pública, alguns modelos explicativos foram desenvolvidos para se entender melhor como e por que o governo faz ou deixa de fazer alguma ação que repercutirá na vida dos cidadãos.

Destacam-se as tipologias e modelos descritos a seguir.

### TIPOLOGIA DE LOWI

Data de 1964, está baseada no critério de impacto esperado na sociedade e identifica quatro tipos de políticas públicas:

- a) política regulatória: estabelecimento de padrões;
- b) política distributiva: geração de benefícios concentrados para grupos específicos com custos difusos para toda a coletividade;

- c) política redistributiva: concessão de benefícios concentrados para grupos específicos com custos concentrados em outros grupos específicos;
- d) políticas constitutivas: definição de competências e regras da disputa política e da elaboração de políticas públicas (SECCHI, 2010).

Por conseguinte, cada uma dessas políticas públicas gera pontos ou grupos de vetos e de apoios diferentes, afirma Souza (2007), de tal forma que o processo dentro do sistema político se dá também de forma diferente.

Souza (2007) a chama de Tipo da Política Pública, e considera esta a mais conhecida das tipologias sobre políticas públicas, construída por meio de uma máxima: **a política pública faz a política.**

## TIPOLOGIA DE WILSON

Datada de 1983, está baseada no critério da distribuição dos custos e benefícios da política pública perante a sociedade (SECCHI, 2010). O Quadro 1 ilustra os quatro tipos de políticas identificados por Wilson.

		Custos	
		Distribuídos	Concentrados
Benefícios	Distribuídos	Política majoritária	Política empreendedora
	Concentrados	Política clientelista	Política de grupo de interesses

Quadro 1 – Tipos de políticas identificados por Wilson  
 Fonte: Wilson (1983 apud SECCHI, 2010).

Os tipos de políticas identificados por Wilson encontraram, em parte, paralelo na tipologia de Lowi, equivalendo a política de tipo clientelista de Wilson à política distributiva de Lowi, e a política de grupo de interesses de Wilson, à política redistributiva. Já a política empreendedora de Wilson, na qual os benefícios são coletivos e os custos concentrados em certas categorias, não encontra paralelo em Lowi. Também as políticas majoritárias de Wilson não encontram paralelo em Lowi, contudo são

as mais numerosas em exemplos, pois se constituem em políticas cujos custos e benefícios são distribuídos pela coletividade.

## TIPOLOGIA DE GORMLEY

Segundo Secchi (2010), esta tipologia se distingue pelo nível de saliência e de complexidade. Para Gormley (apud SECCHI, 2010), se um analista for hábil em categorizar corretamente uma política pública dentre as opções constantes no Quadro 2, pode prever comportamentos de políticos, burocratas, cidadãos e meios de comunicação, assim como conjecturar mecanismos de decisão e patologias do processo decisório que possam aparecer.

		Complexidade	
		Alta	Baixa
Saliência	Alta	Política de sala operatória	Política de audiência
	Baixa	Política de sala de reuniões	Política de baixo calão

Quadro 2 – Tipos de políticas identificados por Gormley  
 Fonte: Gormley (1986 apud SECCHI, 2010).

Na visão de Secchi (2010), a tipologia de Gormley (1986) é inovadora, na medida em que constrói categorias em função do grau de impacto que produz nas pessoas:

- a) se afeta número representativo de pessoas;
- b) da complexidade em relação ao conhecimento necessário à sua elaboração.

## TIPOLOGIA DE GUSTAFSSON

Segundo Secchi (2010), esta tipologia baseia-se no conhecimento e intenção do *policymaker*, isto é, do formulador de políticas públicas. Esta tipologia está graficamente apresentada no Quadro 3.

		Intenção de implementar a política pública	
		Sim	Não
Conhecimento para a elaboração e implementação	Disponível	Política real	Política simbólica
	Indisponível	Política pseudopolítica	Política sem sentido

Quadro 3 – Tipos de políticas identificados por Gustafsson

Fonte: Gustafsson (1983 apud SECCHI, 2010).

O modelo propõe quatro categorias ligadas à atuação dos atores, que espelham a real intenção e efetividade que as políticas públicas carregam desde a sua concepção, que influenciarão diretamente na capacidade de alcançar os resultados.

O modelo de Gustafsson (1983), assim como o dos demais autores, trabalha com a variável do conhecimento, porém é inovador ao categorizar esse conhecimento e quando relaciona o conhecimento necessário para a formulação e implementação de políticas públicas à intenção dos atores envolvidos na elaboração e implementação das soluções propostas (SECCHI, 2010).

## TIPOLOGIA DE BOZEMAN E PANDEY

Segundo Bozeman e Pandey (2004 apud SECCHI, 2010), esta tipologia utiliza os conteúdos das políticas públicas, com a categorização em conteúdos técnicos ou políticos. Esta tipologia está graficamente apresentada na Figura 1.

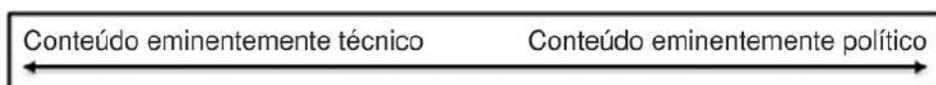


Figura 1 – Tipologia de Bozeman e Pandey

Fonte: Bozeman e Pandey (2004 apud SECCHI, 2010).

Observa-se que a tipologia de Bozeman e Pandey (2004) categoriza apenas uma variável, de conteúdo polarizado em técnico ou político, podendo ser mais técnico em algumas fases (identificação de problemas, formulação de alternativas de solução e implementação) e mais político em outras (formação da agenda, tomada de decisão e extinção).

## INCREMENTALISMO

Foi criada por Lindblom (1979), Caiden e Wildavsky (1980) e Wildavsky (1992), citados em Souza (2007). Este modelo denota que as decisões dos governos seriam incrementalistas e pouco substantivas, pois não partiriam do zero e sim de modelos já existentes. Também revela que, por causa do incrementalismo, há dificuldade de surgir novas políticas públicas e de rever as existentes.

## O MODELO *GARBAGE CAN*

Citado por Souza (2007), este modelo, também conhecido como **lata de lixo**, foi criado por Cohen, March e Olsen (1972). Afirma existirem inúmeros problemas e poucas soluções, e estas não seriam criteriosamente analisadas e as soluções viriam do que se teria na ocasião pelos decisores. Em síntese, o modelo advoga que soluções procuram por problemas.

## COALISÃO DE DEFESA

Souza (2007) menciona que este modelo é de Sabatier e Jenkins-Smith (1993), que defendem que a política pública deveria ser concebida como um conjunto de subsistemas, com relativa estabilidade, que se articulam com os acontecimentos externos, os quais dão os parâmetros para os constrangimentos e os recursos de cada política pública.

Dessa forma, cada subsistema integrante de uma política pública é composto por um número de coalizões de defesa que se distinguem por fatores como valores, crenças e ideias e pelos recursos de que dispõem para dar resposta aos inúmeros atores da arena política.

## ARENAS SOCIAIS

Para Souza (2007), nesta tipologia, política pública é iniciativa dos empreendedores políticos ou de políticas públicas, face a uma cir-

cunstância ou evento se tornar necessariamente um problema para o qual a população demanda alguma solução.

Assim, os formuladores de políticas públicas (*policy makers*) do governo passam a contemplar certas questões e desprezar outras. Esses empreendedores formam a comunidade de políticas públicas (*policy community*) e se dispõem a investir recursos aguardando retorno imediato, por uma política pública que satisfaça suas demandas.

A atuação nas arenas é imprescindível para a sobrevivência e o êxito de uma ideia e colocação do problema na agenda pública, podendo mobilizar a população através das diversas redes sociais.

O vigor dessa tipologia consiste no fato de permitir investigar os padrões das relações entre indivíduos e grupos. Ela parte do estudo de situações concretas para investigar a integração entre estruturas presentes e as ações, estratégias, constrangimentos, identidades e valores que reforçam a importância das arenas sociais (SOUZA, 2007).

## **PROCESSO DE ELABORAÇÃO E CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Para Secchi (2010), o processo de elaboração de políticas públicas pode ser entendido a partir do ciclo de políticas públicas, que é um esquema que permite visualizar e interpretar a vida de uma política pública mediante a organização desta em fases sequenciais e interdependentes. Destaca-se que a visão linear do ciclo de políticas públicas tem sofrido diversas críticas por não considerar os efeitos de retroalimentação e da interação entre formulação, implementação e avaliação (MENICUCCI, 2007).

Contudo, ainda que a dinâmica real não se apresente desta forma, Secchi (2010) defende a utilidade do ciclo pela organização de ideias, simplificação da complexidade e auxílio aos políticos e analistas de políticas públicas. Nesse sentido, divide-se o ciclo de políticas públicas em sete fases principais, conforme a Figura 2.

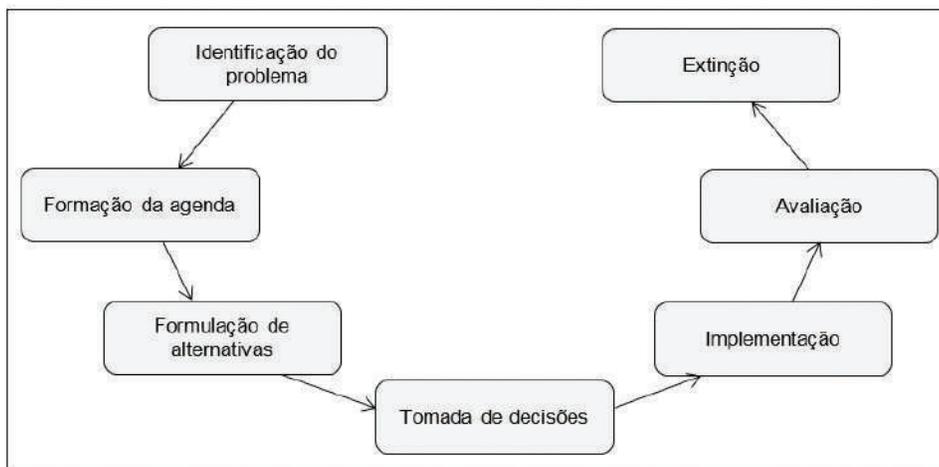


Figura 2 – Ciclo de políticas públicas

Fonte: Secchi (2010, p. 33).

Passa-se então a detalhar cada uma das fases do ciclo de política públicas:

## IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA

Resumidamente, trata-se da fase da identificação dos problemas políticos por meio da demanda de indivíduos e grupos de ação governamental (SILVA; BASSI, 2011).

Para Sjöblom (1984 apud SECCHI, 2010), a identificação do problema público envolve três etapas interligadas:

- a) **etapa 1 – Percepção do problema:** ocorre quando determinada situação pública insatisfatória afeta a percepção de muitos atores relevantes. Contudo, destaca-se que um problema público não existe senão na cabeça das pessoas e, portanto, é um conceito subjetivo ou, melhor, intersubjetivo;
- b) **etapa 2 – Definição ou delimitação do problema:** significa definir e sintetizar a essência do problema. É quando são criados os norteadores para as definições do conjunto de causas, soluções, culpados, obstáculos e avaliações. Assim, a delimitação de um problema público é crucial para a elabo-

ração de uma política pública. Assinala-se, porém, que qualquer definição oficial do problema é efêmera, pois nas fases sucessivas de formulação das alternativas e, principalmente, na implementação, os problemas públicos são redefinidos e adaptados pelos atores envolvidos, como políticos, burocratas e os próprios destinatários da política pública;

- c) **etapa 3 – Avaliação da possibilidade de resolução:** nesta etapa são visualizadas potenciais soluções para o problema, pois, como se costuma dizer, um problema sem solução não é um problema. Obviamente, nem sempre elaboram-se as políticas públicas para resolver completamente um problema; às vezes o objetivo é apenas mitigá-lo ou diminuir suas consequências negativas. Contudo, destaca-se que um problema que não apresenta solução dificilmente é identificado socialmente.

Por fim, acentua-se que, frequentemente, são a mídia e outras formas da comunicação política e social que contribuem para atribuir relevância política a um problema em particular (FREY, 2000).

## FORMAÇÃO DA AGENDA

Nesta fase do ciclo, delibera-se se um tema será incluído, excluído ou postergado, na pauta política atual. Assim, entende-se por agenda o conjunto de problemas ou temas considerados relevantes (SECCHI, 2010). É quando a mídia e os órgãos públicos oficiais focalizam problemas públicos específicos para definir decisões (SILVA; BASSI, 2011).

A formação da agenda pelo governo recebe enfoques diferentes (SOUZA, 2007):

- a) foco nos problemas: entende que problemas entram na agenda quando se reconhece que requerem alguma ação;
- b) foco na política: entende que é construída a consciência coletiva acerca de determinado tema, construção esta que se dá mediante processo eleitoral, mudança de governos, mudança de ideologias, aliado à força/fraqueza de grupos de inte-

resses. Assim, essa construção é determinante na definição da agenda;

- c) foco nos participantes: entende que os atores visíveis (isto é, políticos, mídia, partidos, grupos de pressão) definem a agenda, e os atores invisíveis, tais como, acadêmicos e burocracia, definem as alternativas.

## FORMULAÇÃO DE ALTERNATIVAS

Nesta etapa ocorre o desenvolvimento da proposta de política pelo interesse dos grupos e atores do processo (SILVA; BASSI, 2011).

As alternativas de solução são formuladas mediante o escrutínio formal ou informal das consequências do problema, bem como dos potenciais custos e benefícios de cada alternativa disponível (SECCHI, 2010).

Construir alternativas implica na elaboração de métodos, programas, estratégias ou ações que visem alcançar os objetivos estabelecidos, considerando que um mesmo objetivo pode ser atingido de diversas maneiras por vários métodos. Dessa forma, é importante ter clareza quanto aos objetivos para direcionar e definir alternativas para as fases posteriores de tomada de decisão, implementação e avaliação.

O estabelecimento desses objetivos reúne os políticos, analistas de políticas públicas e atores envolvidos no processo para descreverem os resultados que esperam da política pública (SECCHI, 2010).

Na comparação entre as alternativas formuladas, pode-se recorrer a três técnicas (DUNN, 1993 apud SECCHI, 2010):

- a) projeções: prognósticos empírico-indutivos que se baseiam na prospecção de tendências presentes ou identificadas historicamente, a partir de dados apresentados em séries temporais;
- b) predições: a partir do aceite de teorias, proposições ou analogias, tenta-se prever as consequências de determinadas políticas;
- c) conjecturas: juízos de valor criados a partir de aspectos intuitivos, como experiências anteriores dos profissionais envolvidos, ou aspectos emocionais dos formuladores de políticas públicas.

Esses três processos têm o condão de auxiliar no processo de decisão de forma mais técnica possível. É preciso considerar ainda que as alternativas se diferenciam umas das outras, cada qual exigindo, portanto, diferentes recursos financeiros, materiais, humano e técnico, tendo, assim, oportunidades diferentes de ser eficaz (SECCHI, 2010).

Contudo, os formuladores de políticas públicas tendem a optar pela continuidade de programas já existentes, face à dificuldade de pesquisar e analisar todas as alternativas possíveis, por não disporem de tempo, informações e recursos necessários (SILVA; BASSI, 2011).

## TOMADA DE DECISÕES

Nesta etapa é preciso escolher a mais apropriada dentre as várias alternativas de ação. Normalmente, precede o ato de decisão propriamente dito, conflitos e acordos envolvendo pelo menos os atores mais influentes na política e na administração. Em geral, a instância de decisão responsável decide sobre um **programa de compromisso** já negociado, antecipadamente, entre os atores políticos mais relevantes. Nesta fase do ciclo político, decisões **verdadeiras**, isto é, escolhas entre várias alternativas de ação, são raras exceções (FREY, 2000).

Secchi (2010) identifica três formas de entender como se dá o processo de tomada de decisão das alternativas para os problemas públicos, conforme Figura 3.

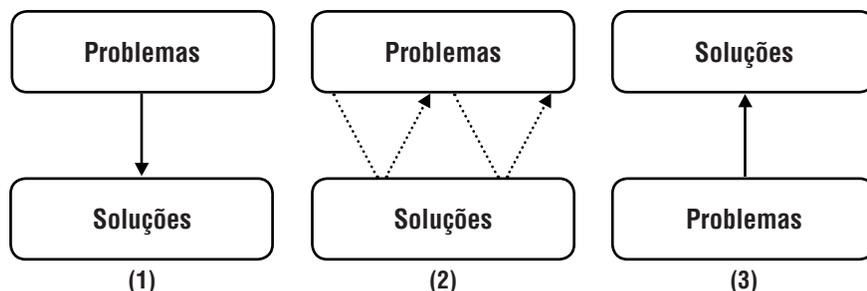


Figura 3 – Dinâmica de escolha de alternativas de solução para problemas públicos

Fonte: Adaptado de Secchi (2010, p. 40-41).

Dessa forma, o processo assume que:

- a) têm-se os problemas e procuram-se soluções;
- b) os problemas se ajustam às soluções e as soluções aos problemas;
- c) têm-se as soluções e procuram-se problemas.

## A IMPLEMENTAÇÃO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA

Nesta fase, de acordo com O'Toole Jr. (2003 apud SECCHI, 2010), regras, rotinas e processos sociais são convertidos de intenções em ações. Assim, o estudo desta etapa é muito importante:

A importância de estudar a fase de implementação está na possibilidade de visualizar, por meio de instrumentos analíticos mais estruturados, os obstáculos e falhas que costumam acometer essa fase do processo nas diversas áreas de política pública (saúde, educação, habitação, saneamento, políticas de gestão, etc.). Mais do que isso, estudar a fase de implementação também significa visualizar erros anteriores à tomada de decisão, a fim de detectar problemas mal formulados, objetivos mal traçados, otimismo exagerados (SECCHI, 2010, p. 45).

Idealmente, para que o processo de implementação alcance seus objetivos, são necessárias algumas pré-condições (RUA, 1997 apud SILVA; BASSI, 2011):

- a) o programa deve dispor de tempo e recursos suficientes em todas as etapas do processo;
- b) a alternativa a ser implementada deve ser baseada em uma teoria adequada sobre a relação direta entre causa (problema) e efeito (solução);
- c) deve haver apenas uma agência implementadora, com autonomia e independência de outras agências;
- d) deve haver total compreensão e consenso durante todo o processo, em relação aos objetivos a serem alcançados;
- e) as tarefas de cada participante devem estar claras e compreendidas;

- f) é necessário haver perfeita comunicação entre os vários atores do programa, com obediência à hierarquia estabelecida.

## AVALIAÇÃO

A fase de avaliação, segundo Anderson (1979, p. 711 apud SECCHI, 2010, p. 49), “é o processo de julgamentos deliberados sobre a validade de propostas para a ação pública, bem como sobre o sucesso ou a falha de projetos que foram colocados em prática”. Para a correta avaliação, é necessário estabelecer critérios que se fundamentem em entendimentos valorativos da realidade e forneçam parâmetros para julgar se uma política pública funcionou bem ou mal (SECCHI, 2010).

Nesse sentido, as avaliações podem causar constrangimentos públicos para os governantes, se os resultados forem julgados insatisfatórios, ou legitimar a própria política, com ganhos políticos para os governantes, se os resultados forem satisfatórios.

Há vários critérios a utilizar, dentre os quais se destacam: economicidade, eficiência econômica, eficiência administrativa, eficácia e equidade. A partir dos critérios escolhidos para a avaliação, são estabelecidos os indicadores de resultados e os parâmetros de comparação.

Contudo, alerta Arretche (1998 apud SILVA; BASSI, 2012), que a avaliação da eficiência, eficácia e efetividade pode ter pouca importância na adoção, reformulação ou supressão de uma política pública, em vista da forte influência no processo decisório.

Para Secchi (2010, p. 51), “a avaliação pode aumentar de forma significativa a sensibilidade e a percepção que os atores políticos têm sobre a política pública, a fim de melhorá-la”.

Ainda quanto à avaliação, esse autor destaca que avaliações completas e significativas são difíceis de realizar e que, considerando as informações e o tempo necessários, a avaliação sistemática é uma tarefa dispendiosa. Além disso, durante o processo de avaliação, aparecem várias dificuldades, a exemplo de objetivos imprecisos, multicausalidade, resistência dos avaliados, dentre outros.

A avaliação de uma política pública pode acarretar em três circunstâncias (SECCHI, 2010):

- a) continuação da política pública da forma que está, caso as adversidades sejam pequenas;
- b) reestruturação marginal de aspectos práticos da política pública, caso as adversidades existam mas não comprometam a política pública como um todo;
- c) extinção da política pública, caso os problemas de implementação sejam insuperáveis.

## EXTINÇÃO

Nos países desenvolvidos, a partir da década de 1970, os estudos sobre a extinção de políticas públicas ganham impulso, em virtude de terem sido colocadas em xeque várias políticas sociais vinculadas ao estado de bem-estar social (SECCHI, 2010).

Basicamente, existem três causas da extinção de uma política pública (GIULIANI, 2005 apud SECCHI, 2010):

- a) percebe-se como resolvido o problema que originou a política;
- b) percebe-se como ineficazes os programas, as leis ou as ações que ativavam a política pública;
- c) o problema, ainda que não resolvido, perde importância e sai das agendas políticas e formais.

Segundo Secchi (2010), cada tipo de política oferece resistências pertinentes ao seu *métier*, o que dificulta a sua extinção: a redistributiva, em virtude do alto grau de conflito entre grupos beneficiários e grupos pagadores; a distributiva, em virtude da dificuldade que a coletividade enfrenta para lutar contra interesses concentrados, mesmo que vindos de um pequeno grupo. Por sua vez, a regulatória e a constitutiva, apesar de mais fáceis, se deparam na inércia do sistema.

Face à dificuldade de extinção de políticas públicas, estas dependem de janelas de oportunidade para ocorrer. Assim, ocasiões de reformas ministeriais, mudanças de mandato executivo e legislativo e aprovação de orçamentos, são exemplos de situações raras, passageiras e pontuais, onde políticas públicas ineficazes podem ser extintas ou substituídas (SECCHI, 2010).

# ATORES NO PROCESSO DE FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Pode-se conceituar atores dentro de um processo de políticas públicas como indivíduos, grupos ou organizações que têm capacidade de influenciar, direta ou indiretamente, o conteúdo e os resultados de determinada política pública. Dessa forma, os atores exercem influência sobre a entrada ou não de determinado tema na agenda pública, mediante a sensibilização da opinião pública sobre problemas de relevância coletiva (SECCHI, 2010).

Salienta-se que os atores têm comportamentos dinâmicos conforme os papéis que desempenham e os interesses que carregam em determinado momento, mediante alocação de recursos, construção de coalizações e resolução de conflitos em um cenário político.

Secchi (2010) estabelece duas categorias de atores: governamentais e não governamentais. Esta categorização é detalhada na Figura 4.

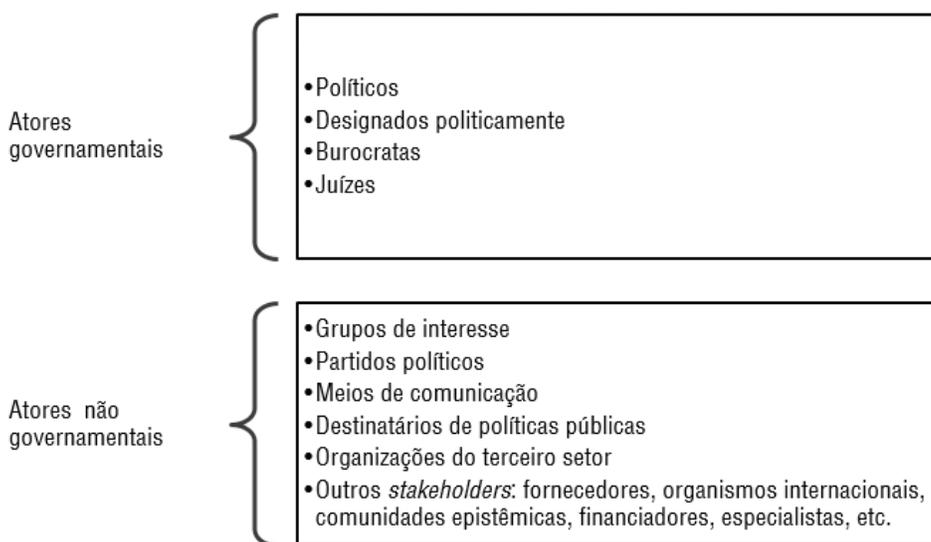


Figura 4 – Categoria de atores

Fonte: Secchi (2010).

Dentre os atores governamentais, os políticos representam os interesses da coletividade e, investidos em cargos nos Poderes Executi-

vo ou Legislativo, possuem legitimidade para propor e implementar políticas públicas. Os burocratas são aqui vistos como o corpo de funcionários públicos concursados que tem como missão manter a administração pública ativa, apesar dos ciclos eleitorais, com base na competência técnica e experiência adquirida.

Entre os primeiros, políticos, e os últimos, burocratas, existem os designados politicamente, que exercem funções de chefia, direção e assessoramento por indicação do político eleito. Por sua vez, os juízes são considerados atores governamentais pela competência de julgar a aplicação de uma lei, de modo que os juízes estão mais intimamente ligados às políticas regulatórias.

Já no âmbito dos atores não governamentais, há os grupos de interesse ou grupos de pressão, constituídos de pessoas que se organizam e voluntariamente utilizam recursos para influenciar decisões e políticas públicas, a exemplo dos sindicatos, associações comerciais, grupos ambientalistas.

Destacam-se ainda, como atores não governamentais, os partidos políticos, organizações formalmente constituídas em torno de um projeto político visando ser protagonista no processo de decisão pública ou mesmo influenciá-lo.

Por fim, outro ator não governamental que merece destaque são os meios de comunicação, isto é, a mídia, que tem o papel de difusor de informações e de controle em relação à esfera política e a atuação da administração pública, sendo, assim, importante no processo de *accountability*.

Cabe ressaltar, porém, que o fato de alguns atores estarem dentro da mesma categoria, governamental ou não, não significa que têm comportamentos ou interesses semelhantes, mas, sim, que cada contexto determina o comportamento dos atores em questão (SECCHI, 2010).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo abordou o tema Políticas Públicas, considerado importante na sociedade atual, pois somente com políticas públicas social-

mente validadas e executadas com base nos princípios legais, o Estado cumpre sua missão de realizar o bem público. Entretanto, são necessárias avaliações periódicas visando à correção da política para o País poder garantir que os direitos sociais previstos no art. 6º da Carta Magna, como educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança e a previdência social, entre outros, sejam alcançados.

Para garantir esses direitos, os governos devem selecionar os programas de políticas públicas para executar durante o período de seu mandato e esforçar-se para alcançar êxito em sua implementação.

Nesse sentido, é importante o governo possuir a capacidade de governança, ou seja, a capacidade de formular e implementar suas políticas, aliadas à participação da sociedade. Dessa forma, as políticas públicas serão ações essenciais do Governo para o fortalecimento do Estado.

## REFERÊNCIAS

BOZEMAN, B.; PANDEY, S. K. Public management decision making: effects of decision content. **Public Administration Review**, Washington, DC, v. 64, n. 5, p. 553-565, Sep. 2004.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. 2000. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/89/158>>. Acesso em: 2 maio 2013.

FUKUYAMA, F. **Construção de Estados**: governo e organização no século XXI. Rio de Janeiro: Rocco, 2004. 168 p.

MENDES, A. M. C. P. et al. Políticas públicas, desenvolvimento e as transformações do Estado brasileiro. In: SILVA, C. L.; SOUZA-LIMA, J. E. (Org.). **Políticas públicas e indicadores para o desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 4-34.

MENICUCCI, T. A implementação da Reforma Sanitária: a formação de uma política. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (Org.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2007. p. 303-325.

OURIQUES, N. D. Estado e políticas públicas na América Latina. In: NOGUEIRA, F. M. G. (Org.). **Estado e políticas sociais no Brasil: conferências do Seminário Estado e Políticas Sociais no Brasil e textos do relatório parcial do projeto de pesquisa – Programas nas áreas de Educação e Saúde no Estado do Paraná: sua relação com as orientações do BID e BIRD e sua contribuição na difusão das propostas liberalizantes em nível nacional**. Cascavel: Edunioeste, 2001. p. 27-42.

QUEIROZ, R. B. **Formação e gestão de políticas públicas**. Curitiba: Ibpex, 2007. 201 p.

REZENDE, F. C. **Por que falham as reformas administrativas?** Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2004. 131 p.

RUA, M. G. **Políticas públicas**. Florianópolis: UFSC, 2009. 130 p.

SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010. 133 p.

SILVA, C. L.; BASSI, N. S. S. O uso de estudos prospectivos no processo de políticas públicas. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 15, n. 2, p. 315-325, jul./dez. 2011.

SILVA, C. L.; BASSI, N. S. S. Políticas públicas e desenvolvimento local. In: SILVA, C. L. (Org.). **Políticas públicas e desenvolvimento local: instrumentos e proposições de análise para o Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2012. p. 15-38.

SOUZA, C. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (Org.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. FIOCRUZ, 2007. p. 65-86.



ANTONIO GONÇALVES DE OLIVEIRA  
BEATRIZ JACKIU PISA  
SONIA MARIA AUGUSTINHO

# ORÇAMENTO APLICADO AO SETOR PÚBLICO

INSTRUMENTO POLÍTICO, JURÍDICO E DE GESTÃO

## OBJETIVOS

1. Introduzir o conceito de Orçamento Aplicado ao Setor Público.
2. Entender a multidimensionalidade do Orçamento Aplicado ao Setor Público: jurídico, político e de gestão.
3. Descrever os conceitos e tipos de Orçamento Aplicado ao Setor Público.
4. Apresentar a legislação aplicada ao Orçamento Público.



# INTRODUÇÃO

O orçamento, enquanto substantivo do verbo orçar, aderente ao senso comum, vem da ideia de planejamento (previsão) das ações de orçar, planejando-se as execuções econômico-financeiras e de investimentos num determinado período, visando a um determinado resultado então esperado pela entidade que o traz a lume.

Nesse sentido, o orçamento tem sua principal acepção como instrumento de gestão aplicado às organizações empresariais, possibilitando-lhes mensurar o retorno esperado pelo seus acionistas (sócios) e, a partir deste, numa análise de sensibilidade, entendendo a empresa como um sistema complexo e aberto, planejam-se (orçam-se) as demais execuções necessárias para a consecução das metas propostas.

Dessa forma, conforme assevera Frezatti (2007, p. 45), no âmbito empresarial, pode-se então entender o orçamento como “o plano financeiro para implementar a estratégia da empresa para determinado exercício”. Não obstante a simplicidade da definição conceitual, o mesmo autor destaca que o orçamento:

[...] é mais do que uma simples estimativa, pois deve ser baseado no compromisso dos gestores em termos de metas a serem alcançadas. Contém as prioridades e a direção da entidade para um período e proporciona condições de avaliação do desempenho da entidade. [...] é um dos pilares da gestão e uma das ferramentas fundamentais para a accountability.

Dentre as diversas execuções necessárias para que o sistema empresa atinja seus objetivos, não obstante outras também essenciais, exemplificamente podem ser destacados os orçamentos de: despesas, receitas, matéria-prima, custos de produção e de resultados.

A partir desses orçamentos intermediários, a organização planeja suas entradas e saídas de caixa e os resultados, e delinea, se necessário, novas estratégias para suas consecuições.

Da mesma forma, no âmbito público, representado pela administração pública como função típica de governo dentro de um Estado (analisando-se silogisticamente como na teoria dos conjuntos, que o Estado contém o governo, então, extensivamente a ação de administrar a

res-pública também é função de Estado) o orçamento é peça fundamental de gestão que orienta os feitos dos administradores públicos.

No âmbito público (orçamento público), observa-se que o orçamento é regulado pelo Direito Público, na seara do Direito Financeiro, o qual, segundo o Manual Técnico de Orçamento – MTO-2016 (BRASIL, 2015), elaborado pela Secretaria de Orçamento Federal do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), “tem por objeto a disciplina jurídica de toda a atividade financeira do Estado e abrange receitas, despesas e créditos públicos” (BRASIL, 2015, p. 16)

Destaque-se que o Direito Financeiro, no que concerne ao orçamento público, anda de mãos dadas com o Direito Tributário, cujo objeto específico é a disciplina jurídica de uma das origens da receita pública (principal rubrica orçamentária): o tributo.

O MTO-2016 mostra também que as normas básicas referentes ao Direito Financeiro e Tributário encontram-se positivadas na Constituição Federal (CF), como também as normas infraconstitucionais, com destaque para o contido na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal; na Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, que instituiu o Código Tributário Nacional (CTN); na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a propalada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF); e no Decreto nº 93.872, de 24 de dezembro de 1986, que, dentre outras providências, dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional (BRASIL, 2015).

Assim, com fundamento nos aspectos objetivos e subjetivos descritos por Silva (2009), sob os quais para ele se fundamenta o estudo orçamentário e nas palavras de Bezerra Filho (2012, p. 5) em linha com Meireles (2011), o orçamento público constitui-se como:

Ferramenta legal de planejamento do Ente Federativo (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) onde são projetados os ingressos e os gastos orçamentários que serão realizados em um determinado período, objetivando a execução dos programas e ações vinculados às políticas públicas, bem como as transferências constitucionais, legais e voluntárias, os pagamentos de dívidas e outros encargos inerentes às funções e atividades estatais.

Mais do que isso, pelo assento constitucional reforçado pela regulação infraconstitucional, o orçamento pode ser entendido como instrumento jurídico-legal que sofre grande influência do poder político advindo do legislativo, que é o poder responsável por sua aprovação após submissão originária a partir do poder executivo.

É nesse matiz que é desenvolvido este capítulo, cujas seções têm por objetivo estudar o orçamento público como instrumento multidimensional jurídico, político e de gestão, partindo da concepção histórica, do desenvolvimento conceitual, e do processo/procedimento orçamentário até a ação de controle e avaliação da execução orçamentária pelos órgãos, agentes públicos, e pelo cidadão (controle social) que é o acionista maior (*shareholder*) da res-pública.

## NOTA HISTÓRICA

Como ocorre na maioria dos estudos acerca de determinado tema, é prática buscar a sua gênese nos referenciais históricos, fato que em variadas situações aponta divergências nos resultados mostrados. Nos estudos acerca da origem do orçamento público (estudo orçamentário) tal situação é comum, pois não há consenso entre os autores que tratam da temática.

Assim, sem a pretensão de resolver esta **rica** divergência que é fonte de variados estudos, esta seção traz a lume visões de autores que, embora divergentes em alguns aspectos históricos, convergem em maioria.

Como exemplo, Assis (2012, p. 181) é taxativo ao afirmar que “a origem orçamentária está diretamente ligada ao poder de tributar” e que, portanto, não seria exagero de sua parte afirmar que o estudo do orçamento público encontra suas origens na Idade Média, destinada a atender aos anseios das coroas monárquicas, sendo fortalecido posteriormente com a inserção do parlamento na sua discussão e aprovação.

Corroborando a assertividade de Assis (2012), Giacomoni (2010) remonta a origem estrutural e formal<sup>1</sup> do orçamento aos idos da outorga da *Magna Charta Baronorum* (Magna Carta), na Inglaterra, no ano de 1217<sup>2</sup> pelo Rei John Lackland (Rei João Sem Terra), em resposta às pressões exercidas pelos principais integrantes do *Common Council* (Conselho Comum) – os barões feudais – com o objetivo de limitar o poder de tributar do rei.

Nesse sentido, consoante à matéria orçamentária assentada na Magna Carta (apud GIACOMONI, 2010, p. 14), a literalidade de seu art. 12 assim positivou:

Nenhum tributo ou auxílio será instituído no Reino, senão pelo seu conselho comum<sup>3</sup>, exceto com o fim de resgatar a pessoa do Rei, fazer seu primogênito cavaleiro e casar sua filha uma vez, e os auxílios para esse fim serão razoáveis em seu montante.

Não obstante esse fato relacionado à participação do parlamento no processo orçamentário, essa nem sempre foi tão bem recebida pelos monarcas que, à exceção do Rei João Sem Terra e outros depois, impunham, inclusive mediante guerras, sua independência arrecadatória à revelia da representação popular por intermédio do parlamento, o que culminou, no século XVII, com a decapitação do Rei Carlos I, após declarar guerra contra o parlamento que confirmou o princípio da Magna Carta que considerava legítimo o tributo, somente se por ele consentido.

Nesse enfoque, mesmo não tratando da “despesa pública”, uma vez que regulava somente a arrecadação para fazer frente às necessidades do monarca, o art. 12 da Magna Carta é geralmente considerado como uma espécie de embrião do Orçamento Público (GIACOMONI, 2010, p. 32).

Outro fato histórico de grande relevância tratado pela maioria

- 
- 1 Informalmente, pode-se dizer que o orçamento existe desde a passagem da sociedade do jusnaturalismo para a sociedade civil, incorporando os conceitos de propriedade com a legitimação do Estado para regular e agir em seu nome (contratualismo).
  - 2 Giacomoni (2010) alerta para o fato de que é comum encontrar textos históricos que afirmam que a Magna carta é datada de 1.215 e não de 1.217, como asseverado em sua obra baseada em Burkhead (1971).
  - 3 Contemporaneamente conhecido como Câmara baixa, ou Casa ou Câmara dos Comuns.

dos autores acerca da matéria orçamentária, também ocorrido na Inglaterra, refere-se ao conflito de 1688 entre o Rei Carlos II e o Parlamento Inglês, conflito esse chamado de **Revolução Gloriosa**, o que culminou com a aprovação, pelo parlamento em 1689, da *Bill of Rights* (Declaração de Direitos) que, ao dispor sobre direitos dos senhores feudais, da igreja, da cidade de Londres e da Justiça, tornou mais claro o disposto no art. 12 da Magna Carta, com o seguinte conteúdo: “A partir desta data nenhum homem será compelido a fazer qualquer doação, empréstimo ou caridade, ou pagar imposto, sem consentimento comum da Lei do Parlamento” (GIACOMONI 2010, p. 32; GONTIJO, 2004).

Nessa mesma direção, Gontijo (2004, p. 2) destaca que, a partir da publicação da *Bill of Rights*, “estabeleceu-se, também, a separação entre as finanças da Coroa e as finanças do Reino (Estado), quando passaram a ser anualmente organizadas na chamada **Lista Civil** e aprovadas pelo Parlamento”, conforme se observa na seguinte imperatividade parlamentar:

Todo subsídio (tributo) será cobrado anualmente pelo Parlamento e a cobrança de impostos para uso da Coroa, a título de prerrogativa, sem autorização do Parlamento e por um período mais longo ou por modo diferente do que tenha sido autorizado pelo Parlamento, é ilegal (GONTIJO, 2013, p. 2).

Esse movimento de separação estabelecendo a autonomia entre a coroa (executivo) e o parlamento (legislativo), possibilitando a este praticar ações de **controle** em relação àquele, de forma aderente aos anseios iluministas, colocam a França no caminho da história em relação ao tema orçamento público, haja vista a adoção, da mesma forma que na Inglaterra, do princípio do consentimento popular do imposto outorgado pela Revolução de 1789, o qual foi infringido somente no período autoritário napoleônico (1799-1815), sendo restabelecido com a participação da Assembleia Nacional no processo orçamentário, a partir de 1815, decretando a lei financeira anual (GIACOMONI, 2010) sem, no entanto, controlar o detalhamento das dotações, o que passa a ser feito de forma complexa (completa) a partir de 1881.

E no Brasil, qual a origem do estudo orçamentário público? Nota-se que advém desde o Brasil Colônia, motivado, por óbvio, também pela busca da participação popular no controle ao poder de tributar da coroa monárquica, neste caso, a portuguesa.

Nesse diapasão, observa-se na contribuição de Giacomoni (2010, p. 40) que “ainda no período colonial, a Inconfidência Mineira tentou conquistar a soberania do país, usando como motivação o descontentamento em face das disposições tributárias emanadas de Portugal”.

Não obstante, ao suspender a derrama<sup>4</sup>, as autoridades portuguesas fizeram abortar o movimento inconfidente, comprovando então que havia mais disposição em fugir do fisco português e menos consciência política em prol da independência da colônia em relação à coroa monárquica (GIACOMONI, 2010).

Também no período colonial, outros dois fatores contribuíram com a motivação do fortalecimento da orçamentação pública no Brasil, conforme se observa a partir do estudo publicado pelo CRC-GO-1996 (apud BEZERRA FILHO, 2012, p. 1) como sendo: “(i) o surgimento de novas lideranças nos diversos segmentos sociais, como os militares e o clero; (ii) e os intelectuais recém-chegados da Europa, que traziam, em sua bagagem cultural, os ideais democráticos assimilados em seus estudos no velho mundo”.

## TIPOS E CONCEITOS DE ORÇAMENTO PÚBLICO

Complementarmente à definição pontual de orçamento público, fundamentada nas palavras de Bezerra Filho (2012, p. 5) no início deste capítulo, para quem o orçamento público é a “Ferramenta legal de planejamento do Ente Federativo (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) onde são projetados os ingressos e os gastos orçamentários que serão realizados em um determinado período”, Mota (2009, p. 17) diz que “é um documento que dá autorização para se receber e gastar recursos financeiros [...] e que como se trata de recursos financeiros públicos, é necessário que a aplicação desses recursos esteja prevista em lei”.

O mesmo autor, de forma mais abrangente, dá uma definição mais completa sobre o orçamento público asseverando que este, portanto:

---

4 Imposto instituído aos mineradores do Brasil Colônia por Portugal no século XVIII, com o intuito de recuperar a redução da arrecadação do quinto, ocorrida com a diminuição das regiões e extrações auríferas.

[...] é o ato administrativo revestido de força legal que estabelece um conjunto de ações a serem realizadas durante um período de tempo determinado, estimando o montante das fontes de recursos a serem arrecadados pelos órgãos e entidades públicas e fixando o montante dos recursos a serem aplicados pelos mesmos na consecução dos seus programas de trabalho, a fim de manter ou ampliar os serviços públicos, bem como realizar obras que atendam as necessidades da população (MOTA, 2009, p. 17).

Na mesma direção, Bezerra Filho (2012, p. 5), objetivamente, define orçamento público como sendo o ato pelo qual “o Poder Legislativo autoriza ao Poder Executivo, por certo período e em pormenor, as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país”.

Nota-se, portanto, que, conceitualmente, não há mudanças significativas no entendimento do que vem a ser o orçamento público e de sua importância para a gestão financeira (e até econômica) dos recursos públicos, pois, além do senso comum, há a ratificação expressa e convergente por parte dos autores estudados.

Não obstante, no que concerne aos tipos e características do orçamento aplicado ao setor público, da mesma forma que o ocorrido na iniciativa privada, houve uma considerável modificação ao longo dos tempos, motivada naturalmente pelo desenvolvimento da ciência e da tecnologia, o que gerou novas necessidades para a sociedade, que passou a demandar muito mais recursos (naturais, humanos e financeiros) e a necessidade de mais e eficientes controles por parte dos gestores.

Nesse sentido, tem-se a taxionomia de Giacomoni (2010), para quem o orçamento público pode ser entendido a partir de duas fases específicas: orçamento tradicional e orçamento moderno.

Tradicionalmente, o orçamento público tomou a conotação de peça de controle político das finanças públicas, motivado pela evolução do liberalismo econômico contrário ao crescimento das despesas públicas, o que, por óbvio, determinaria o aumento da necessidade arrecadatória do Estado na forma de **impostos**. Nesse particular, destaca Giacomoni (2010, p. 55) que o orçamento público tradicional:

[...] constituía-se numa fórmula eficaz de controle, pois colocava frente a frente as despesas e as receitas. Na época,

os impostos eram autorizados anualmente, o que permitia uma verificação crítica mais rigorosa das despesas a serem custeadas com a receita proveniente desses impostos. O controle no sentido contábil e financeiro acabava sendo um corolário do controle político.

Complementarmente, destaca o autor que era necessário aperfeiçoar o orçamento para dotá-lo com informações úteis, especialmente de interesse do parlamento, uma vez que no orçamento tradicional o aspecto econômico tinha posição secundária.

Aliado ao interesse econômico, começou a tomar corpo, em meados do século XIX, o aspecto jurídico do orçamento, o qual passa a ser tratado não só como componente de força política, mas também jurídica aliada à ideia inicial de instrumento de gestão, o que exigiu a sua evolução ao longo dos tempos e é aí, então, que entra o estudo do orçamento moderno.

Nessa visão contemporânea (de gestão e resultados), Giacomoni (2010, p. 56) assevera que o orçamento até então em uso (tradicional) “já não atendia às necessidades sentidas pelos executivos governamentais, todos eles envolvidos com encargos crescentes”.

A partir da década de 30, toma força o reconhecimento da importância do gasto público, e o orçamento público passou a ser sistematicamente utilizado como instrumento da política fiscal do governo, isto é, de sua ação que visava à estabilização ou à ampliação dos níveis da atividade econômica (GIACOMONI, 2010).

Devido a esse movimento, passou-se a contemplar, na concepção orçamentária, as funções econômicas do estado, as quais, segundo Giacomoni (2010) e Bezerra Filho (2012), podem também ser entendidas como **as próprias funções do orçamento**, elevando este ao conceito de principal instrumento de ação estatal na economia.

Considerando as contribuições de Bezerra Filho (2012) e Giacomoni (2010), tem-se no Quadro 1 a demonstração das citadas funções do Estado/Orçamento e seus respectivos objetivos.

Nessa visão de orçamento moderno, contemplativa das funções econômicas do Estado, surge então o desenvolvimento formal do orçamento passando a ser efetivamente um instrumento fundamental de gestão/administração.

Funções econômicas do Estado/Orçamento	
Funções	Objetivos
Alocativa	a) suprir, enquanto estado, a sociedade de bens e serviços que não são prestados/oferecidos pela iniciativa privada, e se eventualmente o são, isso se dá em condições precárias. Exemplo: serviço de tratamento de água e esgoto; b) incentivar a oferta, por parte da iniciativa privada, de bens e serviços à sociedade. Exemplo: serviço de telefonia a partir da privatização das cias estaduais; c) intervir positivamente de forma regulatória ou com investimentos, visando à redução do risco para o mercado produtivo privado, incentivando-se assim a produção e alocação de bens e serviços. Exemplo: renúncia fiscal.
Distributiva	a) contribuir para o desenvolvimento econômico e social, visando amenizar o abismo existente motivado pela má distribuição de riqueza existente na sociedade. Exemplo: <b>Distribuição</b> da arrecadação do imposto de renda <b>alocando</b> recursos aos setores menos favorecidos.
Estabilizadora	a) manutenção do nível de emprego. Exemplo: incentivo à manutenção/aumento da produção; b) estabilidade do nível de preços. Exemplo: em alguns casos, a manutenção de estoques reguladores; c) equilíbrio do balanço de pagamentos; d) elevar a taxa de crescimento. Exemplo: desoneração da produção e incentivo ao consumo.

Quadro 1 – Funções Econômicas do Estado

Fonte: Autoria própria, elaborado a partir de Bezerra Filho (2012) e Giacomoni (2010).

Consoante, a reforma orçamentária exigiu que os orçamentos públicos se constituíssem em instrumentos de administração, de forma a subsidiar o executivo nas várias etapas do processo administrativo: programação, execução e controle.

Dessa forma, a partir da Segunda Guerra Mundial, as administrações (estatais e privadas) buscaram mensurar seus desempenhos (reconstrução necessária naquele momento de destruição deixada pela guerra), fazendo uso da peça orçamentária que era o instrumento de maior espectro no âmbito da gestão, com ênfase para a pública. Surge então o orçamento por desempenho (*performance budget*) que, para Giacomoni (2010, p. 145):

[...] é aquele que apresenta os propósitos e objetivos para os quais os créditos se fazem necessários, os custos dos programas propostos para atingir aqueles objetivos e dados quantitativos que meçam as realizações e o trabalho levado a efeito em cada programa.

É, então, aquele instrumento de gestão que procura saber as coisas que o governo faz, e não as coisas que o governo compra. A ênfase é dada aos resultados e não à ação (BEZERRA FILHO, 2012).

O tempo leva o desenvolvimento do orçamento por desempenho para o orçamento programa. Este, por sua vez, é entendido como um instrumento de planejamento que permite identificar os programas, os projetos e as atividades que o governo pretende realizar, além de estabelecer os objetivos, as metas, os custos e os resultados esperados e oferecer maior transparência dos gastos públicos (BEZERRA FILHO, 2012).

Martner (1972 apud GIACOMONI, 2010, p. 165) mostra uma conceituação da Organização das Nações Unidas (ONU) acerca do orçamento programa como um sistema em que:

[...] se presta particular atenção às coisas que um governo realiza mais do que as coisas que adquire. As coisas que um governo adquire, tais como serviços pessoais, provisões, equipamentos, meios de transporte, etc., não são, naturalmente, senão meios que emprega para o cumprimento de suas funções. As coisas que um governo realiza em cumprimento às funções podem ser estradas, escolas, terras distribuídas, casos tramitados e resolvidos, permissões expedidas, estudos elaborados ou qualquer das inúmeras coisas que podem ser apontadas. O que não fica claro nos sistemas orçamentários é esta relação entre coisas que o governo adquire e coisas que realiza.

Assim, não é difícil a inferência de que o orçamento tradicional na evolução formal/conceitual está contido no orçamento programa. Não obstante, o Quadro 2 mostra a diferença entre os dois.

<b>Orçamento tradicional</b>	<b>Orçamento programa</b>
O processo orçamentário é dissociado dos processos de planejamento e programação	O Orçamento é o elo entre o planejamento e as funções executivas da organização.
A alocação de recursos visa à aquisição de meios	A alocação de recursos visa à consecução de objetivos e metas.
As decisões orçamentárias são tomadas tendo em vista as necessidades das unidades organizacionais.	As decisões orçamentárias são tomadas com base em avaliações e análises técnicas das alternativas possíveis.
Na elaboração do orçamento são consideradas as necessidades financeiras das unidades organizacionais.	Na elaboração do orçamento são considerados todos os custos dos programas, inclusive os que extrapolam o exercício.
A estrutura do orçamento dá ênfase aos aspectos contábeis de gestão.	A estrutura do orçamento está voltada para os aspectos administrativos e de planejamento.
Principais critérios classificatórios: unidades administrativas e elementos.	Principal critério de classificação: funcional-programático.
Inexistem sistemas de acompanhamento e medição do trabalho, assim como os resultados.	Utilização sistemática de indicadores e padrões de medição do trabalho e dos resultados.
O controle visa avaliar a honestidade dos agentes governamentais e a legalidade no cumprimento do orçamento.	O controle visa avaliar a eficiência, a eficácia e a efetividade das ações governamentais.

Quadro 2 – Principais diferenças entre o orçamento tradicional e o orçamento -programa

Fonte: Giacomoni (2010, p. 170).

Resumindo a evolução orçamentária pública, tem-se, então, cronologicamente: o Orçamento Tradicional com foco nas aquisições; o Orçamento de Desempenho com ênfase no resultado, porém, desvinculado do planejamento governamental; e por último o Orçamento Programa, com foco também no resultado, porém, vinculado diretamente com o planejamento governamental, conforme se observa na Figura 1.

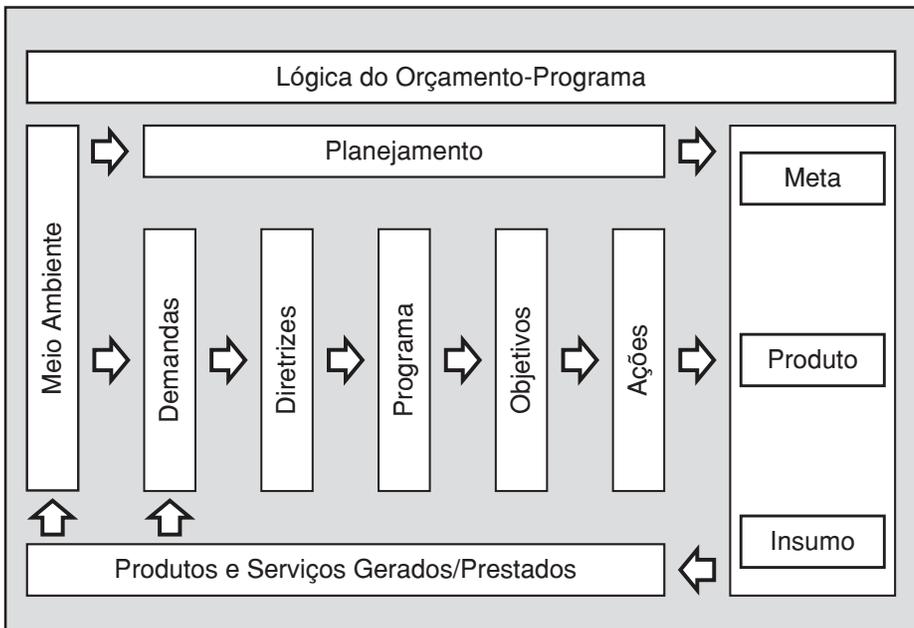


Figura 1 – Vinculação do orçamento-programa com o planejamento  
 Fonte: Autoria própria (2016).

## SISTEMA E PROCESSO ORÇAMENTÁRIO

Não se pode tratar da utilização do Sistema Orçamentário sem se falar das formas como são geradas e transmitidas as informações. Tal fato leva à necessidade de estudar os sistemas e, dentre estes, o orçamento e o processo orçamentário, os quais, para este fim, devem ser analisados ou vistos de forma sistêmica.

Oliveira (2004), inspirado em Riccio (1989), afirma que focar sistemicamente alguma coisa significa estabelecer ou definir os elementos do fenômeno que está sendo observado usando os princípios da teoria dos sistemas de tal maneira que, como resultado, se possa afirmar que o fenômeno se caracteriza como um sistema e, como tal, possui todas as características de um sistema.

Consoante se observa, justifica-se então o tratamento sistêmico dado ao orçamento e seu processo dado sua relevância como instrumento para a geração de informações e comunicações que subsidiam os processos de controle e tomada de decisão pelos administradores da res-pública.

Tendo como aplicável a visão sistêmica ao orçamento enquanto processo, haja vista sua dinâmica, Giacomoni (2010) alerta para o fato de que o documento orçamentário, apresentado na forma da lei, “caracteriza apenas um momento de um processo complexo, marcado por etapas que foram cumpridas antes e por etapas que ainda deverão ser vencidas”.

Mas qual a diferença entre sistema e processo? O mesmo autor busca na biologia uma explicação muito simples, porém de grande profundidade para a compreensão, colocando, como exemplo, o sistema digestivo e o processo digestivo. Assim, para ele “o sistema digestivo determina de que forma deve dar-se o processo digestivo, isto é, o funcionamento da digestão. Pode-se então associar, pois, o sistema à estrutura e o processo ao funcionamento” (GIACOMONI, 2010, p. 205).

Destaque-se que o orçamento pode ser entendido como um sistema aberto (figura 1), pois ele se relaciona com o meio, recebendo *inputs* do planejamento, processa-os (execução) e retorna os *outputs* para o meio (resultado), modificando-o pela retroalimentação.

Nesse diapasão, sobre sistema aberto, Oliveira (2004) o reconhece como sendo aquele que se comunica com o meio ambiente, respondendo às modificações ambientais com alterações em sua estrutura. E, quanto maior for esta sensibilidade e agilidade em relação à retroalimentação (*feedback*), maior será a probabilidade de este perdurar e se desenvolver.

E mais, também para Bio (1985 apud OLIVEIRA, 2004, p. 57), “nenhum problema é estudado isoladamente”. Assim:

[...] os sistemas sociais humanos, por definição, são abertos, o que significa que estão em constante interação e integração com o meio ambiente. Há troca de matéria, de energia e de informação nos dois sentidos. As trocas se fazem sob a forma de inputs, elementos provindos do ambiente externo e que perturbam o sistema, e sob a forma de outputs, tratados e externados pelo sistema e que perturbam o meio (OLIVEIRA, 2004, p. 57).

Nesse matiz, Giacomoni (2010, p. 206) é taxativo ao colocar que o orçamento (expressado na lei orçamentária) “é a expressão mais clara que se pode denominar de sistema orçamentário” e que, ao contrário do que acontecia, hoje o orçamento deve ser visto como parte de um sistema maior, integrado por planos e programas de onde saem as definições e os elementos que vão possibilitar a própria elaboração orçamentária.

Então, finalizando a discussão acerca da compreensão do sistema/processo orçamentário, é possível inferir que o orçamento, enquanto sistema, tem seu corpo e limites estabelecidos pelas Leis que o compõem, sendo elas: Planejamento Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). Já enquanto processo (o agir), pressupõe-se como sendo a efetiva elaboração e execução, cujos limites de atuação estão definidos no sistema. A Figura 2 mostra esta inter-relação entre sistema e processo orçamentário.

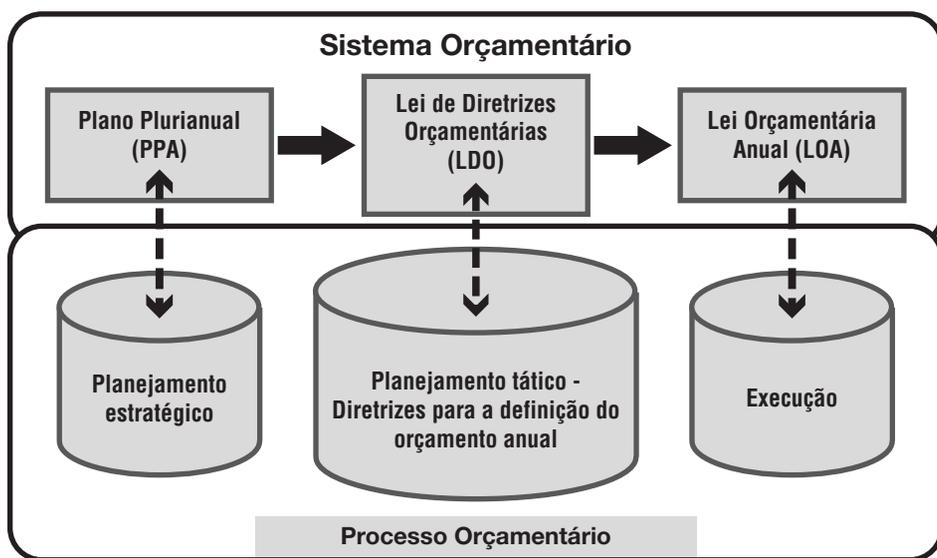


Figura 2 – Inter-relação entre sistema/processo orçamentário  
 Fonte: Autoria própria (2016).

Como destacado, o orçamento moderno atua de forma integrada com o planejamento, e este, por sua vez, está inserido no sistema orçamentário – PPA/LDO/LOA – representado pelas leis/fases do PPA e LDO, podendo a primeira ser entendida como o Planejamento **Estratégico** aderente ao plano de governo legitimado para o poder num determinado período.

O PPA visa à solução, por parte do Estado/Governo, de demandas estruturantes (saúde, educação, transporte, infraestrutura rodoviário-férreo-aeroportuária, economia, política externa). Ele tem a particularidade de impactar dois mandatos de governos, independentemente de partido político, uma vez que é elaborado para um período de quatro

anos, cobrindo a partir do segundo ano do mandato do governo atual (que o elabora no primeiro ano de mandato), até o final do primeiro ano do mandato do governo seguinte.

O MTO-2016 ao definir o PPA no âmbito do Governo Federal, lembrando que ele é exigível também para as demais esferas da federação (estados, municípios e DF), destaca que “é o instrumento de planejamento de médio prazo [...] que estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública [...] para as despesas de capital e outras decorrentes, relativas aos programas de duração continuada” (BRASIL, 2015, p. 87).

Já a LDO pode ser entendida como sendo o planejamento **tático** do sistema, pois parte das estratégias são **pactuadas** no PPA para, então, orientar a elaboração da LOA, que representa a etapa **operacional** de todo o sistema, contemplando os orçamentos a serem executados: orçamento fiscal, orçamento da seguridade social e orçamento de investimentos.

Nessa direção de entendimentos, explicando melhor a função da LDO, Mendes (2009) destaca que cabe a ela “desdobrar as metas do PPA ano após ano, colocando-as em uma moldura da realidade fiscal, estabelecendo as prioridades para o orçamento do exercício seguinte a partir das disponibilidades financeiras do governo”.

Observa-se assim que, para o MTO-2016 a LDO, como instituída pela Constituição Federal, “é o instrumento norteador da LOA, na medida em que dispõe, para cada exercício financeiro, sobre” (BRASIL, 2015, p. 87):

- a) as prioridades e metas da Administração Pública Federal;
- b) a estrutura e organização dos orçamentos;
- c) as diretrizes para elaboração e execução dos orçamentos da União e suas alterações;
- d) a dívida pública federal;
- e) as despesas da União com pessoal e encargos sociais;
- f) a política de aplicação dos recursos das agências financeiras oficiais de fomento;
- g) as alterações na legislação tributária da União;
- h) a fiscalização pelo Poder Legislativo sobre as obras e os serviços com indícios de irregularidades graves.

Além das disposições destacadas, a LDO, em atendimento ao que lhe é atribuído pela LRF (BRASIL, 2015, p. 87), tem também como responsabilidade tratar de outras matérias pertinentes à orçamentação pública, tais como:

- a) estabelecimento de metas fiscais;
- b) fixação de critérios para limitação de empenho e movimentação financeira;
- c) publicação da avaliação financeira e atuarial dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores civis e militares;
- d) avaliação financeira do Fundo de Amparo ao Trabalhador e projeções de longo prazo dos benefícios da LOAS;
- e) margem de expansão das despesas obrigatórias de natureza continuada;
- f) avaliação dos riscos fiscais.

E quanto à LOA, cuja função principal é estimar a receita pública e fixar a despesa para o exercício seguinte, Mendes (2009) mostra que, por ser ela subordinada ao PPA e à LDO (Figuras 2 e 3), então não pode conter dispositivos que os contrariem, sendo que, se isso ocorrer, o PPA e a LDO, nessa ordem, devem prevalecer.

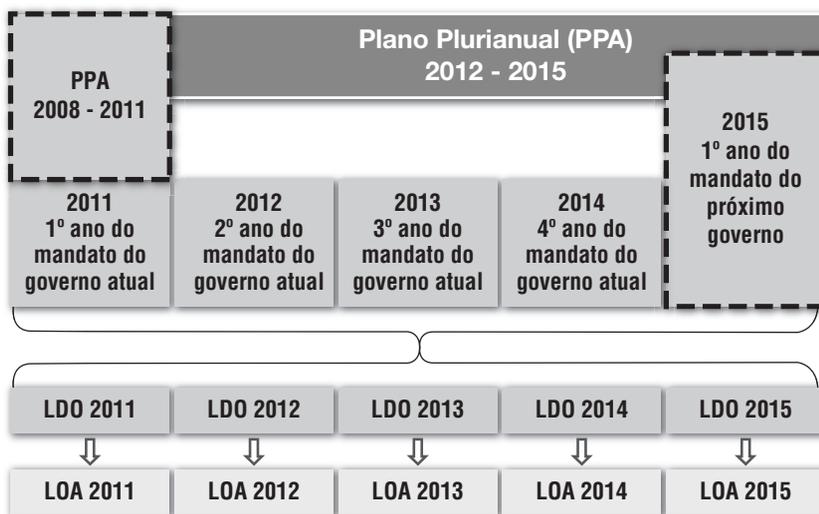


Figura 3 – Vinculações PPA/LDO/LOA

Fonte: Autoria própria (2016).

Com o mesmo entendimento, Oliveira (2010, p. 18-19) destaca que a LOA tem o objetivo de “orientar tecnicamente e direcionar a confecção do orçamento a ser executado no próximo ano”.

Gênese desses entendimentos, a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, em seu art. 2º positiva exegeticamente que a Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar as políticas econômica, financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios da unidade, universalidade e anualidade (BRASIL, 1964).

Dessa forma, **fechando** o sistema, Oliveira (2010) destaca que a LOA implementa as orientações da LDO buscando viabilizar o alcance dos objetivos constantes do Plano Plurianual e compreende os Orçamentos: Fiscal, de Investimento e da Seguridade Social. O primeiro deles, segundo o Tesouro Nacional:

[...] compreende os poderes da União, os Fundos, Órgãos, Autarquias, inclusive as especiais e Fundações instituídas e mantidas pela União; abrange, também, as empresas públicas e sociedades de economia mista em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto e que recebam desta quaisquer recursos que não sejam provenientes de participação acionária, pagamentos de serviços prestados, transferências para aplicação em programas de financiamento atendendo ao disposto na alínea ‘c’ do inciso I do art. 159 da CF e refinanciamento da dívida externa (BRASIL, 2009).

O Orçamento de Seguridade Social abrange todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta e indireta, bem como fundos e fundações instituídos pelo poder público (OLIVEIRA, 2010).

Já, o Orçamento de Investimento, consoante se observa no inciso II, § 5º do art. 165 da CF, é aquele que abrange as empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.

## **ORÇAMENTO PÚBLICO E PROCESSO JURÍDICO-POLÍTICO-LEGISLATIVO**

Diante do que foi até aqui exposto sobre o orçamento público, é possível inferi-lo como um instrumento de gestão, face à sua aplicabilidade

de como subsídio ao processo de decisão caminhando de **braços dados** com o planejamento, que, por sua vez, pode ser entendido como algo de maior espectro que contempla os planos pactuados pelo governo/administração pública visando ao atendimento do princípio da continuidade do Estado, no sentido de promover o bem comum dos cidadãos que são seus **acionistas** e, por conseguinte, **proprietários** da **res-pública**.

Compreendida a função de gestão (ação) do orçamento público, esta seção traz a lume as duas outras dimensões aplicáveis a ele enquanto sistema: a política e a jurídico-legal, tratando desde os aspectos constitucionais relacionados com o orçamento, passando pela elaboração da proposta no âmbito do Poder Executivo, até as discussões e emendas no âmbito do legislativo, o que, em tese, o qualifica também como instrumento político de poder.

## ASPECTOS CONSTITUCIONAIS EM MATÉRIA ORÇAMENTÁRIA

Historicamente, conforme destacado por Giacomoni (2010), pode-se falar do assentamento constitucional orçamentário brasileiro desde o Brasil Colônia, pois, com a abertura dos portos ocorrida a partir da vinda de D. João VI, em 1808, adveio também a necessidade de maior disciplinamento e cobrança de tributos aduaneiros, o que, por óbvio, a voracidade da coroa não permitia renunciar, motivo pelo qual foram criados no mesmo ano o Erário Público (Thesouro Nacional) e o regime de contabilidade.

Na primeira Constituição Brasileira, a imperial de 1824, surgem com imperatividade as primeiras exigências para a formalização dos orçamentos das instituições que formavam o império, conforme se observa da exegese de seu art. 170 que, juntamente com os artigos 171 e 172, formavam, o capítulo III do título VII que tratava da fazenda nacional, *in verbis*:

Art. 170. A Receita, e despesa da Fazenda Nacional será encarregada a um Tribunal, debaixo de nome de Thesouro Nacional aonde em diversas Estações, devidamente estabelecidas por Lei, se regulará a sua administração, arrecadação e contabilidade, em reciproca correspondencia com as Thesourarias, e Autoridades das Provincias do Imperio.

Art. 171. Todas as contribuições directas, á excepção daquellas, que estiverem applicadas aos juros, e amortisação da Divida Publica, serão annualmente estabelecidas pela Assembléa Geral, mas continuarão, até que se publique a sua derogação, ou sejam substituidas por outras.

Art. 172. O Ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros Ministros os orçamentos relativos ás despesas das suas Repartições, apresentará na Camara dos Deputados annualmente, logo que esta estiver reunida, um Balanço geral da receita e despesa do Thesouro Nacional do anno antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despesas publicas do anno futuro, e da importancia de todas as contribuições, e rendas publicas (BRASIL, 1824).

Com a proclamação da República, emergem significativas mudanças no sistema político-econômico-social brasileiro, com ênfase para a ampliação da indústria e a migração de pessoas do campo para os centros urbanos, e com isso o aumento das demandas pelos serviços do Estado, haja vista a quase inexistência de políticas públicas para fazer frente àquela nova situação social que o país passaria a vivenciar, como exemplo principal a falta de moradias e demais infraestruturas de serviços públicos. É também nesse momento que se insere o Presidencialismo como sistema de governo.

As principais inovações dessa nova Constituição, datada de 24 de fevereiro de 1891, foram: instituição da forma federativa de Estado e da forma republicana de governo; estabelecimento da independência dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário; criação do sufrágio com menos restrições, impedindo ainda o voto aos mendigos e analfabetos; separação entre a Igreja e o Estado, não sendo mais assegurado à religião católica o status de religião oficial; e instituição do habeas corpus (BRASIL, 1891).

Sob a égide da CF 1891, destaca Giacomoni (2010) que houve importante alteração na distribuição das competências em relação ao orçamento que passou a ser função privativa do Congresso Nacional. Nesse sentido, os parágrafos 1º a 4º do art. 34 daquela Carta positivam:

Art. 34 – Compete privativamente ao Congresso Nacional (grifos):

1º) orçar a receita, fixar a despesa federal annualmente e tomar as contas da receita e despesa de cada exercício financeiro;

- 2º) autorizar o Poder Executivo a contrair empréstimos a fazer operações de crédito;
- 3º) legislar sobre a dívida pública e estabelecer os meios para o seu pagamento;
- 4º) regular a arrecadação e a distribuição das rendas federais (BRASIL, 1891).

Outra importante preocupação assentada na CF de 1891 acerca da atuação do Parlamento sobre o orçamento foi a instituição do Tribunal de Contas (art. 89), com a função de “liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso” (BRASIL, 1891).

Observa-se aí o primeiro grande embate político e de poder frente à ação de orçar, pois até então o parlamento pouco participava de decisões dessa natureza, o que era prerrogativa do império. Com o advento da república, emerge a força do parlamento nas questões de ordem orçamentária, tendo-a com prerrogativa exclusiva na vigência da Constituição de 1891, podendo contar, inclusive, com um Tribunal de Contas para apoiá-lo.

Destaque-se que, nesse período de vigência da Constituição Republicana, as antigas províncias se transformaram em Estados autônomos<sup>5</sup> regidos por constituições próprias.

Chegado o século XX, não se observa grandes alterações em termos de Administração Pública no Brasil, pois, conforme informa Giacomoni (2010, p. 42), “o clima reformista e questionador que marcou a mesma época nos Estados Unidos não foi sentido aqui”. E mais, em linha com o destaque do autor, observa-se que, como a economia brasileira era caracterizadamente agroexportadora e a industrialização e a urbanização eram ainda fenômenos tímidos, não havia, então, a necessidade de grande atuação do setor público.

Assim, de 1891 até a constituição de 1934, pouco se mudou nas questões de ordem orçamentária, senão o fato da criação por ato do Congresso Nacional, em 1922, do Código de Contabilidade da União – Decreto nº 4.536/1922. Nele há o pleno reconhecimento de que, não

---

5 Também os municípios passaram a usufruir de autonomia, embora regidos pelas respectivas leis orgânicas.

obstante a disposição constitucional dar a prerrogativa exclusiva para o Congresso Nacional em matéria orçamentária, este não tinha competência técnica para sua elaboração, cabendo ao executivo propô-lo, conforme consta dos artigos 13 a 15 do referido Decreto (sic):

Art. 13. O Governo enviará á Camara dos Deputados, até 31 de maio de cada anno, a proposta de fixação da despesa, com o calculo da receita geral da Republica, para servir de base á iniciativa da lei de orçamento.

§ 1º É licito ao Governo rectificar a proposta em mensagem especial, enquanto dependente de discussão no Congresso o projecto de orçamento.

[...]

Art. 14. A proposta do governo será acompanhada dos seguintes documentos:

I. Tabellas explicativas de todas as verbas da despesa de cada Ministerio, de que constem discriminadamente as relativas ao pessoal e ao material, com a menção das leis que determinam ou autorizam as despesas; o confronto das verbas propostas com as que vigoraram no exercicio anterior; o motivo da divergencia que o confronto demonstrar e, bem assim, a indicação da especie em que deve ser realizada a despesa.

II. Quadros demonstrativos dos titulos de receita com indicação das leis que os regerem, das rendas arrecadadas nos tres ultimos exercicios e a média dessas arrecadações confrontada com o calculo da receita.

III. Quadros demonstrativos dos impostos effectivamente pagos nos mesmos exercicios, em cada Estado da União.

IV. Relação das verbas do material, que, em virtude da impossibilidade de serem os pagamentos effectuados no The-souro ou nas suas delegacias, o devem ser nas repartições interessadas, mediante adeantamentos sujeitos ao regimen de comprovação posterior.

V. Relação das verbas para as quaes poderá o Governo abrir creditos supplementares.

VI. Tabella dos creditos addicionaes abertos no ultimo exercicio.

VII. Balanço e contas do exercicio encerrado em 30 de abril do anno anterior, devidamente verificados pelo Tribunal de Contas.

VIII. Demonstração, por Ministerio, da despesa empenhada durante o ultimo anno financeiro.

Art. 15. A proposta terá a fórmula de projecto de lei (grifos),

com a especialização, em artigos sucessivos, na primeira parte, da despesa a fixar para cada Ministério e a discriminação da espécie em que deve ser paga e a discriminação, na segunda parte, do cálculo da receita, conforme os diferentes títulos de renda, bem como da espécie a arrecadar, dividida a receita geral da União em ordinária, extraordinária e especial (BRASIL, 1922).

Ora, o referenciado art. 15 é imperativo ao declarar que “a proposta terá a forma de projecto de lei (sic)” (BRASIL, 1922). Então, na prática, quem elaborava o orçamento? Parece óbvio que desde lá era o executivo, passando pelo Congresso Nacional para cumprir a formalidade do controle e a participação política sobre a peça técnica elaborada no âmbito do executivo.

Com o advento da constituição de 1934, ocorre forte centralização das funções públicas na esfera federal, sendo que essas funções até então estavam **cedidas** aos Estados e Municípios pelo espírito de autonomia federalista inculcado na constituição de 1891. Com a matéria orçamentária não foi diferente: a centralização federal, passando ela a ser tratada com destaque ocupando, inclusive, pela primeira vez, uma seção própria (Título I – Da Organização Federal –; Capítulo II – Do Poder Legislativo –; Seção IV – Da elaboração do Orçamento) formada pelo art. 50 assim positivado:

Art. 50 – O orçamento será uno, incorporando-se obrigatoriamente à receita todos os tributos, rendas e suprimentos dos fundos e incluindo-se discriminadamente na despesa todas as dotações necessárias ao custeio dos serviços públicos.

§ 1º – O Presidente da República enviará à Câmara dos Deputados, dentro do primeiro mês da sessão legislativa ordinária, a proposta de orçamento.

§ 2º – O orçamento da despesa dividir-se-á em duas partes, uma fixa e outra variável, não podendo a primeira ser alterada senão em virtude de lei anterior. A parte variável obedecerá a rigorosa especialização.

§ 3º – A lei de orçamento não conterá dispositivo estranho à receita prevista e à despesa fixada para os serviços anteriormente criados. Não se incluem nesta proibição:

- a) a autorização para abertura de créditos suplementares e operações de créditos por antecipação de receita;
- b) a aplicação de saldo, ou o modo de cobrir o déficit.

§ 4º – É vedado ao Poder Legislativo conceder créditos ilimitados.

§ 5º – Será prorrogado o orçamento vigente se, até 3 de novembro, o vintouro não houver sido enviado ao Presidente da República para a sanção (BRASIL, 1934, p. 9258).

Constitucionalmente, somente nesse momento passa-se a reconhecer o presidente da república (Poder Executivo) como competente para a elaboração da proposta orçamentária, o que não o era na constituição anterior (era competência do Poder Legislativo), não obstante a prática assim o ser desde aquela época (1891), conforme se viu da formalização trazida pelo já referenciado Código de Contabilidade da União (Decreto nº 4.536/1922).

Sobre os idos da década **trintona**, Giacomoni (2010, p. 42-43), mostra que “crises políticas jogaram o país num regime fortemente autoritário, o Estado Novo, gerador da Constituição decretada em 10 de novembro de 1937”.

Em 10 de novembro de 1937, Getúlio Vargas revogou a Constituição de 1934, dissolveu o Congresso e outorgou ao país, sem qualquer consulta prévia, a Carta Constitucional do Estado Novo, de inspiração fascista, com a supressão dos partidos políticos e concentração de poder nas mãos do chefe supremo do Executivo, culminando na instituição da pena de morte; supressão da liberdade partidária e da liberdade de imprensa; anulação da independência dos Poderes Legislativo e Judiciário; restrição das prerrogativas do Congresso Nacional; permissão para suspensão da imunidade parlamentar; prisão e exílio de opositores do governo; e eleição indireta para presidente da República, com mandato de seis anos (BRASIL, 1937).

Da mesma forma que o previsto na constituição de 1934, a do Estado Novo de 1937, não obstante o cunho fascista, também deu grande valor à matéria orçamentária, atribuindo-lhe um capítulo com seis artigos em detrimento da seção de artigo único de 1934.

Embora a constituição de 1937 tenha valorizado a matéria orçamentária, pode-se dizer que, na vigência do Estado Novo, houve um retrocesso em matéria de democracia aplicada ao orçamento, haja vista a liquidação do que ainda havia de autonomia para os demais entes da

federação (Estados e Municípios), transferindo-se ao presidente da República a prerrogativa de nomear os governadores estaduais (os interventores de Getúlio) e a esses a nomeação dos Prefeitos (GIACOMONI, 2010).

Com isso, os orçamentos dos Estados e Municípios, bem como a fiscalização de suas execuções e controle, passaram a ser de responsabilidade do Conselho Administrativo, que foi uma transformação do Departamento Administrativo criado por lei em cada estado, composto por membros nomeados pelo Presidente da República.

Com a promulgação da constituição de 1946, retoma-se no Brasil, com as deliberações do recém-eleito Congresso Nacional que assumiu as tarefas de Assembleia Nacional constituinte, a linha democrática de 1934, com a adoção de medidas como: o restabelecimento dos direitos individuais e da independência e harmonia entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário; a devolução da autonomia aos estados e municípios; e a instituição de eleição direta para presidente da República, com mandato de cinco anos (BRASIL, 1946).

A partir da Constituição de 1946, a redemocratização retoma assento no país, e na matéria orçamentária ressurge a participação legislativa – com apoio do tribunal de Contas – operando-se a partir do Projeto de Lei encaminhado pelo executivo, votando e propondo emendas. Com isso o orçamento voltou a ser do tipo misto e não somente administrativo (proposto e aprovado no âmbito do executivo) como fora no Estado Novo.

Com a aprovação da constituição de 1946, há a consagração de alguns princípios básicos já evidenciados na constituição de 1934 (embora não tenham tido tempo de ser efetivamente implementados), como exemplo: a unidade, exclusividade, universalidade e especialização, os quais ainda serão objeto de discussão em seção própria deste estudo.

Sob a égide da constituição de 1967, novamente o autoritarismo vivido no Estado Novo aflora, justificado pela política da chamada segurança nacional instituída pelo regime militar na revolução de 1964. Não obstante a conservação do Congresso Nacional pela política do regime, este dominava e controlava o Legislativo, o que por óbvio provocava uma evidente mitigação do espírito democrático vivenciado na vigência da constituição de 1946.

Para Giacomoni (2010, p. 44) a constituição de 1967, embora não democrática, “deu especial relevância ao orçamento disciplinando-o com a incorporação de novas regras e princípios aos processos de elaboração e fiscalização”. Para o autor, a grande novidade “residiu na retirada de prerrogativas do legislativo quanto à iniciativa de leis e emendas que criem e aumentem despesas, inclusive emendas ao projeto de lei do orçamento, elaborado pelo executivo”.

Nota-se o enfraquecimento do legislativo frente à matéria orçamentária, tornando-se este poder um mero aprovador das vontades do executivo que detinha claramente o poder sobre as ações dos parlamentares, haja vista a **força** do regime (não política e sim de poder).

Permanece o regime até os anos oitenta que, nas palavras de Giacomoni (2010, p. 45):

[...] iniciaram com muitas pressões no campo político com vistas à distensão do regime autoritário e à abertura institucional. O agravamento da crise econômica no período 1982-83 evidenciou a fragilidade da base política do governo e abriu espaço para campanhas de forte conteúdo popular, como a das eleições diretas para presidente da república, e a da convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte.

O resultado das pressões políticas e sociais deu origem à Assembleia Nacional e, dela, a Constituição de 1988, que inaugurou uma nova realidade jurídico-institucional no Brasil, com o retorno das liberdades civis até então ultrajadas, bem como os direitos e garantias individuais, elevando-a a ser reconhecida e referenciada, não obstante opiniões diversas, como Constituição Cidadã.

Outras mudanças promovidas pela Constituição de 1988 trouxeram grande influência para o desenvolvimento e sustentabilidade do Estado, com destaque para a reforma no sistema tributário com a repartição das receitas tributárias federais entre estados e municípios (exemplo: Fundo de Participação dos Estados (FPE) e Fundo de Participação dos Municípios (FPM)) e alterações na legislação concernente à seguridade e assistência social.

No que se refere à matéria orçamentária, a Constituição Cidadã lhe reserva grande atenção, uma vez que, para Giacomoni (2010, p. 45), o poder da efetiva participação na elaboração do orçamento “era visto

pelos constituintes como símbolo das prerrogativas parlamentares perdidas durante o período autoritário”.

Nesse sentido, a Carta de 1988 reserva ao Orçamento Público uma seção (seção II – Dos orçamentos) vinculada ao capítulo II (Das Finanças Públicas), integrantes do Título VI (Da Tributação e do Orçamento), institutos estes que, além de trazerem novos conceitos e regras aplicáveis à matéria, também consagraram e confirmaram os princípios e normas já existentes.

Não obstante a força inovadora trazida pela Carta de 1988 nas questões de ordem orçamentária, Giacomoni (2010, p. 44) destaca as duas principais delas, a título de novidade, como sendo aquelas que dizem respeito à:

[...] devolução ao legislativo da prerrogativa de propor emendas ao projeto de lei do orçamento, sobre despesa (artigo 166, § 3º) e à explicitação do sentido da universalidade orçamentária, isto é, considerando a multiplicidade de formas organizacionais e jurídicas do setor público, quais as receitas e despesas públicas que devem integrar o orçamento público e merecer, portanto, a aprovação legislativa (artigo 165, § 5º).

Ainda sobre a temática, cabe destacar o fato de que o entendimento do orçamento enquanto sistema, conforme já tratado alhures, se dá efetivamente pela positivação do art. 165 caput e incisos I a III da constituição de 1988, que define a exigência das três peças integrantes do sistema: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

## **NORMAS GERAIS APLICÁVEIS**

Partindo-se do ápice da pirâmide – a Constituição – da hierarquia das normas idealizadas por Hans Kelsen<sup>6</sup> (Figura 4), destacando

---

6 Jurista austro-americano, um dos mais importantes e influentes do século XX. Uma de suas concepções teóricas de maior alcance prático é a ideia de ordenamento jurídico como sendo um conjunto hierarquizado de normas jurídicas estruturadas na forma de uma pirâmide abstrata, cuja norma mais importante, que subordina as demais normas jurídicas de hierarquia inferior, é a denominada norma hipotética fundamental, da qual as demais retiram seu fundamento de validade (HANS KELSEN, 2008).

as Normas Gerais aplicadas à orçamentação pública no Brasil, tem-se então, conforme Quadros 3 e 4, as leis infraconstitucionais, os decretos, as resoluções e portarias que regulam a temática.



Figura 4 – Pirâmide de Kelsen, referente à representação gráfica da hierarquia das normas

Fonte: Hierarquia... (2012).

Norma		Efeito
Leis Complementares	Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964	Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.
	Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000	Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Trata-se da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).
Leis Ordinárias	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.
	Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001	Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal [...].

Quadro 3 – Leis federais aplicáveis à matéria orçamentária  
Fonte: Adaptado de MTO-2016 (BRASIL, 2015, p. 356-357).

<b>Portaria/Resolução</b>	<b>Efeito</b>
Portaria SOF nº 51, de 16 de novembro de 1998	Institui o Subsistema de Cadastro de Programas e Ações e dá outras providências.
Portaria MPOG nº 42, de 14 de abril de 1999	Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências.
Portaria SOF nº 1, de 19 de fevereiro de 2001	Dispõe sobre a classificação orçamentária por fontes de recursos.
Portaria Interministerial STN/SOF nº 163, de 4 de maio de 2001	Dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios e dá outras providências.
Portaria SOF nº 45, de 26 de agosto de 2015	Dispõe sobre o desdobramento da classificação por natureza de receita para aplicação no âmbito da União.
Resolução nº 1/2001 do Congresso Nacional	Faz parte do Regimento Comum do Congresso Nacional para regulamentar a tramitação das matérias orçamentárias e a atuação da Comissão Mista Permanente responsável pela análise do projeto de lei do orçamento da União.

Quadro 4 – Portarias da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) do Ministério de Planejamento e Gestão (MPOG) e Resolução do Congresso Nacional aplicáveis à matéria Orçamentária

Fonte: Adaptado de MTO-2016 (BRASIL, 2015, p. 357-358).

Destaque-se que não é objetivo deste estudo exaurir a discussão acerca da regulação (normas) vigente, até porque isto seria simplesmente impossível face à dinâmica do processo em que ocorre o surgimento diário de novas normas editadas pelos diversos órgãos responsáveis pela operacionalização da matéria.

Assim, foca-se em apresentar as regulações de maior relevância que naturalmente detêm certa predominância sobre a matéria, não excluindo a importância de outras que eventualmente não tenham sido aqui abrangidas, cujo cunho remete à operacionalidade funcional do orçamento (classificação, contabilização).

A Lei nº 4.320 (BRASIL, 1964), que estabelece as normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e

balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, é a norma de maior relevância em discussão e elaboração orçamentária que, não obstante sua **antiguidade**, é ainda contemporânea nessa matéria, tendo sido literalmente, inclusive, em grande parte, recepcionada no texto constitucional de 1988, o que segundo o MTO-2016 (BRASIL, 2015) a faz ter o reconhecimento doutrinário de Lei complementar à própria constituição.

A valorizada e propalada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar nº 101 (BRASIL, 2000), na contribuição de Matias-Pereira (2010a, p. 332), mesmo não sendo a lei que trata da sistemática de planejamento dos orçamentos, dos balanços e da contabilidade pública, que são matérias reguladas pela já referenciada Lei nº 4.320/1964, é vista como “um código de conduta para os administradores públicos de todo o país, nos três poderes e nas três esferas de governo: União, Estados e Municípios”, o que, dado ao objetivo para o qual foi criada, busca permitir aos contribuintes/administrados maior transparência e participação no controle das ações dos governantes como administradores da res-pública responsáveis pela condução técnica, ética e moral da gestão fiscal.

Dessa forma, também na visão do mesmo autor, as principais vantagens notadas na LRF são, dentre outras:

[...] a criação de um instrumento necessário para o planejamento e controle das finanças públicas, dando transparência às contas dos entes da federação e, conseqüentemente, facilitando o controle da sociedade sobre o governo, permitindo uma melhor avaliação da gestão dos prefeitos, governadores e do Presidente da República ao reduzir fortemente os passivos financeiros (MATIAS-PEREIRA, 2010a, p. 333).

Também, na mesma direção, observa-se que a LRF, à sua luz, possibilita a participação popular na discussão e elaboração da LDO e LOA, contribuindo com o direcionamento das ações do governo em proximidade com o interesse da sociedade, além de impedir que sejam transferidos, como antes era feito por inúmeros gestores, os desastrosos déficits financeiros da atual para as próximas gestões.

Como exemplos desta responsabilidade fiscal trazida pela LRF, dentre outros (metas a serem seguidas para um maior controle de despesas e receitas) se destaca o limite por ela estabelecido em seu art. 19

para os gastos com pessoal em relação à receita corrente líquida<sup>7</sup> de: 50% para a União e de 60% para Estados e Municípios.

Não obstante o caráter instrumental da LRF estabelecendo procedimentos e limites, ela também é evitada de racionalidade substantiva quando entendida como instrumento de controle social. E nesse sentido, Matias-Pereira (2010a, p. 335) e Matias-Pereira (2010b, p. 251-253) assevera que ela “apresenta-se como um marco institucional e cultural para viabilizar o controle social no país”.

Então como se dá a participação social na gestão da res-pública, entendendo o direito à boa Administração Pública como um direito fundamental do cidadão? Ora, com o advento da modernização da administração pública, a constante inovação tecnológica e o surgimento das redes sociais, a sociedade passou a ter a possibilidade de maior acesso às informações, o que antes não era possível com a facilidade atual, fato este que passou a demandar dos gestores da res-pública uma maior transparência (*disclosure*) de seus feitos para seus administrados por meio da sua responsabilidade social de prestar contas (*accountability*).

Com isso, a LRF disciplina em seu art. 48 os instrumentos de transparência da gestão fiscal que devem ser dados em ampla divulgação social, inclusive por meios eletrônicos de acesso irrestrito, como sendo: “os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal” (BRASIL, 2000).

A transparência mencionada refere-se à possibilitação à participação da sociedade em seus feitos, o que pode ser operacionalizado mediante o incentivo à participação na elaboração das propostas e planos orçamentários, seja de forma direta (audiências e consultas públicas), ou mesmo indireta por meio dos representantes eleitos para os respectivos parlamentos nas três esferas do federalismo brasileiro (união, estados e municípios).

---

7 Somatório das receitas correntes arrecadadas no mês de referência e nos onze meses anteriores, deduzindo itens como valores transferidos para outras esferas (aquelas previstas na constituição ou em leis) e a contribuição dos servidores para o custeio de seu sistema de previdência e assistência social (MATIAS-PEREIRA, 2010a) e inciso IV do artigo 2º da LRF.

Nesse mesmo matiz de transparência aliado ao avanço tecnológico e possibilidade de acesso à informação, cabe destaque a exigência positivada no inciso II do parágrafo único da LRF, quanto à “liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público” (BRASIL, 2000).

Destaque-se que, sobre a exigência constante do art. 48, inciso II da LRF, anteriormente destacada, Correa e Oliveira (2011), em pesquisa realizada nos portais (de transparência?) de todos os municípios do Estado do Paraná com mais de 50.000 habitantes, mostram que “há o efetivo cumprimento da exigência legal quanto à publicação. Contudo, este cumprimento acaba maculado pela dificuldade de acesso, localização e compreensão por parte dos usuários (administrados)”.

Em continuidade ao estudo das normas gerais pertinentes à matéria orçamentária, têm-se as leis ordinárias, com destaque para aquelas com validade definida para o prazo de cobertura da finalidade para a qual a lei foi editada. Está-se falando então das leis referentes ao sistema PPA/LDO/LOA, sendo a primeira reeditada a cada quatro anos e as outras duas a cada ano.

Ainda dentre as leis ordinárias, além daquelas que individualmente formam o sistema orçamentário (PPA/LDO/LOA), têm-se também a Lei nº 10.180 (BRASIL, 2001), que trata da efetiva organização e do disciplinamento dos sistemas de Planejamento/Orçamento Federal, da Administração Financeira e da Contabilidade Federal, e do Controle Interno do Poder Executivo Federal, reconhecendo o sistema de Planejamento e Orçamento como fator uno de gestão, cuja principal finalidade é a promoção da articulação sistêmica da união com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, visando à compatibilização de normas e tarefas afins aos diversos sistemas, nos planos federal, estadual, distrital e municipal.

Outra lei ordinária aplicável à matéria orçamentária é o Decreto-Lei nº 200 (BRASIL, 1967), que trata da organização da Administração Federal, e que, não obstante sua antiguidade de ingresso no mundo jurídico das leis, ainda é contemporânea no que concerne à regulação da estrutura da administração pública federal (importante para este trabalho a estrutura pública funcional aplicada à concretização do orçamento

público, desde seu planejamento até a execução), extensiva às demais esferas da federação.

Além das normas regulatórias aplicáveis à matéria orçamentária, têm-se também as normas que têm por objetivo regulamentar a efetiva aplicação daquelas, o que se dá por meio das Portarias e Resoluções publicadas no âmbito dos órgãos que integram a administração pública, cujo limite jamais pode extrapolar ao positivado na norma regulatória, sob o risco de infringência ao princípio da legalidade inserto no art. 37 da Constituição da República.

Assim, conforme se observa no Quadro 4, têm-se as diversas portarias e resoluções ainda em vigência (até o fechamento deste estudo), as quais tratam somente de questões operacionais relacionadas ao *modus operandi* para a classificação técnica-orçamentária concernente à codificação das rubricas, das fontes de recursos, da natureza das receitas e despesas, das funções e das normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, da tramitação das matérias orçamentárias e da atuação da Comissão Mista Permanente responsável pela análise do projeto de lei do orçamento da União.

## PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS APLICÁVEIS

É fato observado pelo senso comum que as discussões jurídicas passam pelo emprego do termo princípio (**segundo o princípio...**) tornando-se, às vezes, até mesmo uma discussão sofisticada em decorrência da não aplicabilidade, mas insistência do operador em transparecer conhecimento usando a principiologia jurídica como muleta de sustentação de sua eventual ignorância.

Na visão de Gabriel (2007, p. 1), “isso não é novidade, pois historicamente os jusnaturalistas e os juspositivistas já debatiam o tema, e, também, atualmente o termo ganhou relevância, na medida em que se tornou o centro de todo Direito Contemporâneo”.

Neste mesmo matiz o autor traz a lume a discussão acerca da conceituação, funções e aplicabilidade dos princípios, entendendo-os

como regra e/ou como normas de âmbito constitucional e infraconstitucional. Estes informam às partes menores do sistema, ou subsistemas (pirâmide de Kelsen – figura 4 alhures), já os constitucionais aplicam-se a todo o sistema, elegendo assim sua ordem maior.

Respeitando a limitação deste estudo, não é objetivo discutir questões filosófico-jurídico-legais acerca dos princípios, motivo pelo qual, objetivamente, trata apenas dos princípios aplicáveis à matéria orçamentária ampliando seu espectro às normas positivadas, contribuindo e estabelecendo limites para suas elaborações e sendo por elas limitados.

Sobre a importância dos princípios em matéria orçamentária, Assis (2012, p. 186, 188-189) coloca como fundamental conhecê-los para que se busque a legitimidade do sistema orçamentário, elevando-os e comparando-os a uma exigência ética do processo orçamentário. Assim, enfatiza que, em outras palavras, “conhecer os princípios orçamentários é impedir a colisão de muitos valores e diretivas que compõem, inclusive, o processo de elaboração do orçamento público”.

Neste cenário, observa-se então que, não obstante a Constituição da República estabelecer as diretrizes gerais do processo orçamentário em seus artigos 165 a 169, é a doutrina que estuda os princípios que integram tal processo e interagem entre si visando à manutenção daquela ética destacada por Assis (2012).

Para o MTO-2016, “os princípios orçamentários visam estabelecer regras básicas” (BRASIL, 2015, p. 17):

[...] a fim de conferir racionalidade, eficiência e transparência aos processos de elaboração, execução e controle do orçamento público. Válidos para os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todos os entes federativos – União, Estados e Municípios –, são estabelecidos e disciplinados tanto por normas constitucionais e infraconstitucionais quanto pela doutrina.

Como é a doutrina que trata da principiologia orçamentária, parece óbvio não haver concordância plena quanto a uma determinada taxionomia aplicável à matéria. Isso é fato, pois as diversas obras que tratam da matéria trazem rico repertório de princípios aplicáveis.

Tendo em vista as diferentes classificações acerca da matéria, neste estudo é considerada, então, aquela tratada no MTO-2016 que é

a aplicada na elaboração executiva (e até legislativa) do orçamento da união que, em tese, se aplica por extensão aos demais membros federados (BRASIL, 2015).

Para não ficar limitado aos entendimentos do referenciado Manual Técnico, mesmo usando a sua taxionomia de princípios orçamentários, como se vê, outras visões doutrinárias também são trazidas para enriquecer a discussão, iniciando-se pelo primeiro deles: o princípio da unidade ou totalidade segundo o qual, conforme asseverado pelo MTO-2016:

[...] o orçamento deve ser uno, ou seja, cada ente governamental deve elaborar um único orçamento. Este princípio é mencionado no caput do art. 2º da Lei 4.320/1964, e visa evitar múltiplos orçamentos dentro da mesma pessoa política. Dessa forma, todas as receitas previstas e despesas fixadas, em cada exercício financeiro, devem integrar um único documento legal dentro de cada nível federativo: LOA (BRASIL, 2015, p. 17).

Matias-Pereira (2010a, p. 294-295), ao tratar do princípio da unidade, acrescenta que ele permite, também ao Poder Legislativo, o controle racional e direto das operações financeiras de responsabilidade do executivo, uma vez que:

[...] reunindo todas as despesas do governo e das empresas a ele vinculadas, o orçamento elaborado com base nas diretrizes orçamentárias; e planos e programas públicos, é fundido numa lei orçamentária única, representada pelos orçamentos fiscal, de investimento e da seguridade social.

Também sobre o princípio da Unidade/Totalidade, Assis (2012, p. 189) reforça as assertivas do MTO-2016 (BRASIL, 2015) e Matias-Pereira (2010a), asseverando que “a sua organização em um único diploma legal permite ao leigo conhecer a origem e natureza das receitas públicas e a destinação específica delas a cada órgão e poder da Administração”.

O Segundo princípio, o da universalidade, traz o entendimento intrínseco de que, segundo Assis (2012, p. 190), por ser ele uno, “deve conter todas as receitas e todas as despesas do Estado. Parece uma consequência lógica do princípio da unidade, pois, se outra peça orçamentária paralela não pode existir, elementar que a única seja completa (universal)”.

O MTO-2016 o fundamenta com base no *caput* do art. 2º da Lei nº 4.320/1964, recepcionado e normatizado pelo § 5º do art. 165 da

Constituição Federal, asseverando que “a LOA de cada ente federado deverá conter todas as receitas e as despesas de todos os Poderes, órgãos, entidades, fundos e fundações instituídas e mantidas pelo poder público” (BRASIL, 2015, p. 17).

Matias-Pereira (2010a, p. 296), numa visão mais econômico-financeira, alerta para o fato de que “as premissas estabelecidas para as estimativas de receitas podem se modificar ao longo de um exercício, fato que exige o constante acompanhamento da arrecadação, revisão de estimativas iniciais e adoção de mecanismos de adequação das despesas”, o que é objeto de preocupação e regulação previstas nos artigos 8º e 9º da LRF, como se vê:

Art. 8º Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.

[...]

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

[...]

§ 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 3º No caso de os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público não promoverem a limitação no prazo estabelecido no caput, é o Poder Executivo autorizado a limitar os valores financeiros segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias (Vide ADIN 2.238-5).

§ 4º Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública na comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais (BRASIL, 2000).

O Princípio da anualidade ou periodicidade segundo o MTO-2016 preceitua que o exercício financeiro (art. 34 da Lei nº 4.320/1964 – de 1º de janeiro a 31 de dezembro) é o período de tempo ao qual se referem a previsão das receitas e a fixação das despesas registradas na LOA (BRASIL, 2015).

Uma curiosidade acerca deste princípio é trazida a lume por Matias-Pereira (2010a, p. 295) ao destacar que sua origem se dá na Inglaterra com a finalidade de obrigar o monarca a solicitar periodicamente ao parlamento “autorização para a cobrança de tributos para a aplicação do respectivo produto”.

Outro princípio de grande importância em matéria orçamentária, haja vista a já destacada relevância do orçamento para a gestão da res-pública, é o princípio da exclusividade, previsto no § 8º do art. 165 da Constituição Federal, que estabelece, segundo o MTO-2016 que a “LOA não conterà dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa. Ressalvam-se dessa proibição a autorização para abertura de créditos suplementares<sup>8</sup> e a contratação de operações de crédito, ainda que por ARO<sup>9</sup>, nos termos da lei” (BRASIL 2015, p. 18).

Sobre este princípio, parece inexistir fundamentação para a discussão acerca desta exclusividade da matéria a ser tratada pela lei orçamentária, pois isto é um princípio universal para a criação de leis, conforme se depreende do entendimento da Lei complementar nº 95 (BRASIL, 1998), que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, ao dispor no art. 7º inciso II que “a lei não conterà matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão”.

---

8 Trata-se de um tipo de crédito adicional. Destina-se ao reforço de dotação orçamentária. É regulado no art. 43 de Lei nº 4.320/1964: art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa. § 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos: I – o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior; II – os provenientes de excesso de arrecadação; III – os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei; e IV – o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realizá-las.

9 Antecipação de Receita Orçamentária por meio de empréstimo de curtíssimo prazo contraído junto a instituições financeiras públicas ou privadas, com juros de mercado.

Contudo, Assis (2012) alerta para o fato de esta exclusividade (não somente na matéria orçamentária) raramente ser respeitada no processo legislativo, tanto pelo Poder Executivo quanto pelo Legislativo, colocando, como exemplo, inclusive, a edição e envio ao Legislativo, pelo Poder Executivo, de Medidas Provisórias tratando de várias matérias e que, infelizmente, haja vista a governabilidade instituída pelo chamado presidencialismo de coalizão, acabam de forma míope simplesmente sendo aprovadas pelos parlamentares da base de apoio do governo, mesmo que sem o apoio da oposição.

O que se observa então é uma total e injustificada exacerbação jurídica em que, em nome da governabilidade, infringem-se princípios constitucionais basilares aplicando-se a legislação ordinária sem a observância da lei complementar específica.

O Orçamento bruto é também um princípio trazido pelo MTO-2016 (BRASIL, 2015), princípio este não tratado pela doutrina dominante, uma vez que ele tem o caráter mais técnico instrumental do que jurídico. Este princípio, previsto no § 8º da Lei nº 4.320/1964, **regula** que a previsão das receitas e fixação das despesas na LOA deve ser pelo valor total e bruto, sendo-lhes vedadas quaisquer deduções.

Consoante o disposto no inciso IV, art. 167 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), depreende-se também pela existência do princípio da não vinculação da receita de impostos, visto que tal dispositivo, conforme destacado no MTO-2016, “veda a vinculação da receita de impostos a órgão, fundo de despesa, salvo exceções estabelecidas pela própria Constituição Federal” (BRASIL, 2015, p. 18).

Somados aos princípios referenciados, Matias-Pereira (2010a) e Assis (2012) valorizam também aqueles concernentes à legalidade, à publicidade, e ao equilíbrio orçamentário.

Os princípios da legalidade e da publicidade estão positivados no art. 37 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) como princípios inerentes à administração pública. E não só isso! Fazem parte, também, das regulações concernentes ao sistema orçamentário já estudado alhures.

Neste matiz, Matias-Pereira (2010a, p. 142) assevera que o princípio da legalidade, no que se refere à orçamentação pública, orienta:

[...] a construção do sistema orçamentário em sintonia com o planejamento e programação do poder público. Apresenta-se como uma garantia assecuratória de que todos os atos relacionados aos interesses da sociedade devem passar pelo exame e aprovação do parlamento. [...] a Constituição Federal determina que o Plano Plurianual, as Diretrizes Orçamentárias e os Orçamentos Anuais devem obedecer ao princípio da legalidade.

Mantendo a toada, o mesmo autor mostra que o princípio da publicidade determina que “o conteúdo do orçamento deve ser divulgado por veículos oficiais de comunicação, para conhecimento da sociedade e para eficácia de sua validade” (MATIAS-PEREIRA, 2010a, p. 296).

Ressalte-se que o princípio da publicidade é extensivo a todos os atos da Administração Pública, inclusa aí a prática orçamentária, haja vista o necessário conhecimento do administrado sobre os feitos daqueles que administram a res-pública, da qual são eles os acionistas majoritários (*shareholders*) que esperam a prevalência do princípio balizador do Regime Jurídico Administrativo: a supremacia do interesse público.

Finalizando esta discussão acerca dos princípios aplicáveis à matéria orçamentária na administração pública, tem-se o não menos importante<sup>10</sup> princípio do equilíbrio orçamentário, segundo o qual as despesas devem ser compatíveis com as receitas que o Estado possui. Esse equilíbrio tende a ser cada vez mais buscado em tempos modernos, em que o modelo liberal/econômico de Estado tende a prevalecer sobre o Estado Social (ASSIS, 2012).

## **ELABORAÇÃO DA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA NO PODER EXECUTIVO**

A elaboração da Proposta Orçamentária (PO) se dá, operacionalmente, no âmbito do Poder Executivo, sendo submetida a seguir à atividade parlamentar das duas casas legislativas que compõem o Congresso Nacional, para a discussão, votação e aprovação no âmbito do

---

10 Até porque é mais que um princípio fundamental, é também uma imposição legal, nos termos da LRF.

Poder Legislativo responsável pela fiscalização e controle do Poder Executivo, retornando a este último poder para sanção<sup>11</sup> presidencial.

Como o objeto deste capítulo funda-se no estudo do orçamento como instrumento multidimensional: jurídico, de gestão e de poder (político), busca-se, então, mostrar a elaboração do orçamento nas duas arenas: executiva, entendida como de gestão, e legislativa, entendida como política e de poder que, dado seu caráter legislativo, pode também ser entendida como jurídica a priori. A Figura 5 possibilita a visão sistêmica do fluxo do processo orçamentário nos dois poderes da República, desde as propostas originadas nos três poderes, até o retorno, após a execução, para fiscalização do Poder Legislativo com o apoio do Tribunal de Contas.

Nesse sentido, no que se refere à elaboração executiva da proposta orçamentária, são mostradas as etapas adotadas/seguidas no âmbito do Poder Executivo da União, o que é pressuposto, com pequenas modificações de nomenclaturas, supressões e/ou inclusões de etapas/setores, também ocorre nos demais níveis da federação: Estados, Municípios e Distrito Federal.

No que se refere à união, o MTO-2016 mostra que a elaboração e discussão – da Proposta Orçamentária (PO) – se dá em dez etapas que vão desde o planejamento do processo até a efetiva elaboração e finalização das informações complementares ao Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) (BRASIL, 2015).

---

11 A **sanção** é assentimento, enquanto a **promulgação**, declaração, não podendo ser recusada, contrariamente ao que ocorre com aquela. Praticamente se equivalem, embora não possam confundir-se. Os decretos legislativos e as resoluções não são sancionados, porém, tão-só promulgadas. A sanção é um ato próprio do Chefe do Executivo, ao que a promulgação, do Presidente do Senado e Vice-Presidente do Senado. Só excepcionalmente o Presidente promulga leis: quando a sanção é tácita, ou o veto é rejeitado (SÃO PAULO, 2013).

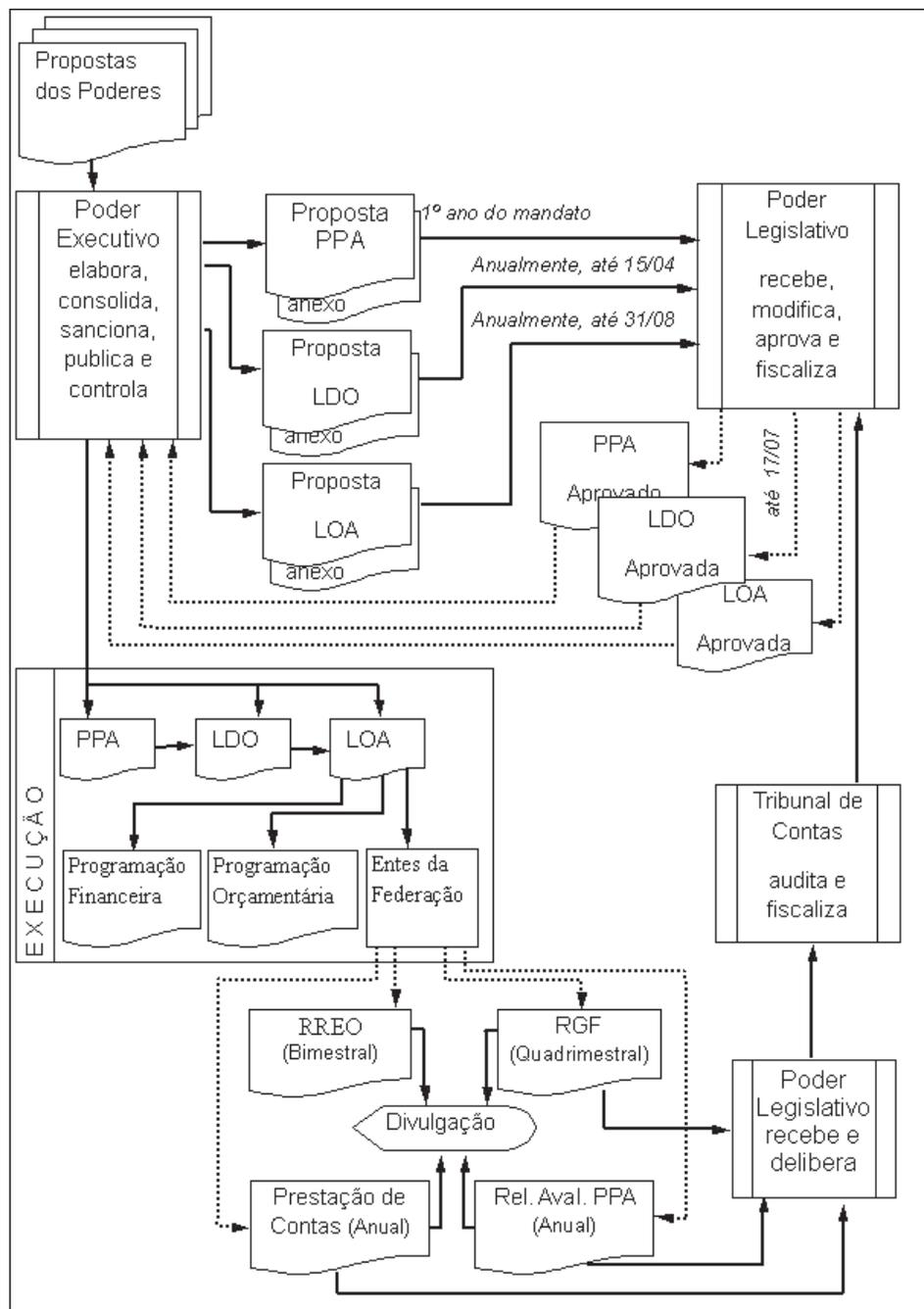


Figura 5 – Fluxo do Processo Orçamentário

Fonte: Mognatti (2005, p. 19).

A primeira das etapas, como destacado, refere-se ao Planejamento do Processo de Elaboração, o que se dá no âmbito da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), tendo como responsabilidade a definição:

- a) da estratégia do processo de elaboração;
- b) das etapas, produtos e agentes responsáveis no processo;
- c) o papel dos agentes envolvidos no processo;
- d) a metodologia de projeção de receitas e despesas exigidas pela legislação pertinente;
- e) o fluxo do processo;
- f) as instruções para o detalhamento da proposta setorial que será consolidada no global.

Realizado o planejamento do processo, tem-se então a segunda etapa deste processo que é a definição de Macro diretrizes a serem observadas pelos diversos atores do processo, com destaque para a própria SOF; a Assessoria Econômica do Ministério do MPOG; os diversos Órgãos Setoriais; o Ministério da Fazenda (MF); e a Casa Civil da Presidência da República.

Como produtos esperados dessa segunda etapa do processo, tem-se a definição das:

- a) diretrizes para elaboração da LOA e LDO a partir de parâmetros macroeconômicos;
- b) das metas e riscos fiscais exigidos pela legislação vigente;
- c) dos objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial;
- d) demonstrativo da estimativa da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

A terceira das etapas é a Revisão da Estrutura Programática do Orçamento, operacionalizada no âmbito da SOF, da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI), do Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (DEST), dos Órgãos Setoriais e das Unidades Orçamentárias (UOs).

A avaliação da Necessidade de Financiamento do Governo Federal (NFGC), com a definição em estimativa das receitas e das despe-

sas que a compõem, para a PO, é a quarta etapa do processo, a qual tem como responsáveis os mesmos atores da segunda etapa.

Feito isso, parte-se então, no âmbito da SOF e da Casa Civil da Presidência da República, para a quinta etapa, que trata do estudo, definição e divulgação de limites para a proposta setorial, culminando no referencial monetário para a apresentação da PO.

A sexta etapa é de responsabilidade das UO's e dos Órgãos Setoriais que captam as respectivas propostas setoriais e geram uma proposta orçamentária detalhada dos órgãos setoriais, encaminhando para a SOF, como sétima etapa, que procede a sua análise e ajustes.

Feita a análise e os ajustes necessários, dá-se então o oitavo momento, de novo pela SOF e pela Casa Civil, caracterizado pelo fechamento, compatibilização e consolidação da proposta orçamentária em consonância com a Constituição Federal, com o PPA, com a LDO e com a LRF.

Da consolidação, parte-se para a nona etapa, que é a elaboração e formalização da mensagem presidencial e do respectivo Projeto de Lei Orçamentária (PLOA), com seus anexos, para encaminhamento ao Congresso Nacional.

Tramitando o PLOA no Congresso Nacional, por óbvio surgem dúvidas e demandas daquelas Casas Legislativas em relação ao projeto elaborado e encaminhado pelo executivo, o que resulta na décima e última etapa na operacionalização executiva do orçamento anual, que é a elaboração e formalização das informações complementares ao PLOA, cujo objeto é, finalmente, subsidiar o trabalho **político** do Congresso Nacional sobre a peça orçamentária executiva.

Vencidas as etapas no âmbito do Poder Executivo, parte-se então, em continuidade, para a aprovação do PLOA na arena legislativa, onde afloram os interesses políticos pessoais e de grupos, culminando em palco de exteriorização de poder.

Destaque-se que, embora esteja se falando em elaboração da proposta orçamentária, no Congresso Nacional não tramita somente o PLOA que se transformará em LOA, e sim todas as leis que compõem o sistema orçamentário (PPA/LDO/LOA), as quais se submetem igualmente à tríade formal da discussão, votação e aprovação, com posterior

devolução para sanção do executivo, fechando-se o ciclo executivo-legislativo-executivo.

Máxime que antes de se continuar com a discussão especificamente sobre a Lei Orçamentária anual nos âmbitos executivo e legislativo, para facilitar os entendimentos na sequência, faz-se mister destacar os prazos aplicáveis aos encaminhamentos para elaboração das leis que formam o sistema orçamentário, aplicáveis aos dois poderes da República diretamente envolvidos: Executivo e Legislativo.

Assim, o Quadro 5 mostra as referidas leis e os prazos aplicáveis no âmbito federal, lembrando que nos demais entes da Federação (Estados, Municípios e Distrito Federal) o **calendário** poderá ser diferente, fixado por legislação própria.

<b>Lei (Sistema orçamentário)</b>	<b>Prazo para envio ao Congresso Nacional</b>	<b>Prazo final para votação e devolução para o Poder Executivo</b>	<b>Dispositivo legal</b>
Projeto de Lei do Plano Plurianual (PPA)	Até quatro meses antes do encerramento do exercício: 31 de agosto (do primeiro ano da administração)	Até o encerramento da sessão legislativa: 22 de dezembro	Art. 35, § 2º, inciso I dos ADCT <sup>12</sup> .
Projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)	Até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro: 15 de abril.	Até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa: 17 de julho	Art. 35, § 2º, inciso II dos ADCT.
Projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA)	Até quatro meses antes do encerramento do exercício: 31 de agosto	Até o encerramento da sessão legislativa: 22 de dezembro	Art. 35, § 2º, inciso III dos ADCT.

Quadro 5 – Prazos para tramitação das leis que compõem o sistema orçamentário  
 Fonte: Autoria própria (2016), elaborado a partir do art. 35 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias.

12 Na falta de Lei Complementar que, nos termos do artigo 165 § 8º da Constituição Federal, regule definitivamente essas regras, vigora o estabelecido no art. 35 § 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

# A PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA NO PODER LEGISLATIVO – DISCUSSÃO, VOTAÇÃO E APROVAÇÃO DA LEI DO ORÇAMENTO

Não obstante todas as leis que compõem o sistema orçamentário se submeterem à arena política do poder passando pela discussão, votação e aprovação, respeitados os Regimentos Internos das duas casas que compõem o Congresso Nacional, tendo em vista o processo legislativo não se diferenciar muito em função dessas leis, este estudo tratará somente da tramitação da Lei do Orçamento, apresentada inicialmente na forma de Projeto de Lei (PLOA) elaborado no âmbito do poder executivo.

Nesse matiz, Assis (2012, p. 206) aderente a Melo (2004), destaca que o “processo legislativo de elaboração do orçamento, embora siga em linhas gerais as regras do processo legislativo comum, apresentam-se algumas particularidades”, sendo a principal delas o fato de que é o Congresso Nacional, e não as casas legislativas separadamente, que trata da matéria orçamentária, conforme disciplinado nos artigos 89 e seguintes do Regimento comum do Congresso Nacional. Especialmente o art. 89 regula que:

A Mensagem do Presidente da República encaminhando projeto de lei orçamentária será recebida e lida em sessão conjunta (grifos), especialmente convocada para esse fim, a realizar-se dentro de 48 (quarenta e oito) horas de sua entrega ao Presidente do Senado (BRASIL, 2007, p. 266).

Depois da leitura da mensagem, a proposta orçamentária é encaminhada para a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), formada por 40 membros titulares de ambas as Casas Legislativas, sendo 30 deputados e dez senadores, com igual número de suplentes, designada pelo Presidente do Congresso Nacional, nos termos do art. 9º do mesmo Regimento, obedecendo às indicações das lideranças (ASSIS, 2012,; GIACOMONI, 2010).

Observa-se que, uma vez constituída a Comissão Mista que trata do orçamento, esta poderá contar com a colaboração das Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, conforme previsão constante do art. 90 daquele Regimento. Nesse sentido, infere-se que o orçamento, na prática, tramita por três comissões que tratam

da matéria: as duas permanentes de cada casa legislativa e a comum (mista) do Congresso Nacional (junção das duas casas).

Outra particularidade é o fato de que a tramitação das leis orçamentárias se inicia na CMO das duas casas, fato não observado na tramitação dos projetos de leis ordinárias e/ou complementar, das emendas constitucionais e das medidas provisórias, o que se dá, alternativamente nas comissões de uma das casas para somente depois se submeterem aos respectivos plenários.

## INICIATIVAS E PRAZOS

A iniciativa da apresentação do projeto de lei orçamentária é, assim como as demais leis integrantes do sistema orçamentário, privativa do chefe do Poder Executivo. Isso a torna, na expressão jurídica, uma “lei de iniciativa reservada” (GIACOMONI, 2010, p. 267).

No que concerne aos prazos aplicáveis à operacionalização da lei orçamentária, estes seguem a regulação constante dos ADCT, devendo o Projeto ser encaminhado ao Congresso Nacional, pelo Chefe do Poder Executivo, até o dia 31 de agosto, devendo retornar para sanção presidencial, após o processo legislativo, até o dia 22 de dezembro<sup>13</sup>, o que, às vezes, haja vista os interesses políticos envolvidos e o **jogo** de poder entre o executivo e o legislativo, nem sempre é cumprido por este último.

Como exemplo do embate político e de poder, o final do ano de 2012 foi marcado pela discussão acerca da repartição dos royalties do petróleo produzido pelo Brasil entre todos os estados da federação e não somente em favor dos estados produtores como até então. Na arena da política e do poder, o Poder Executivo vetou o dispositivo que permitia a referida divisão, fato prontamente rebatido pelos congressistas representantes dos estados não produtores que se articularam para derrubar o veto presidencial no âmbito do legislativo.

De novo, prevalecendo interesses políticos, os parlamentares representantes dos estados produtores, com destaque para Rio de Ja-

---

13 No ano de 2013 o orçamento acabou sendo aprovado 71 dias depois do previsto.

neiro, São Paulo e Espírito Santo, ingressaram com pedido de liminar junto ao Supremo Tribunal Federal (STF) alegando que antes de se votar o veto em questão, regimentalmente dever-se-ia votar os mais de 3.000<sup>14</sup> vetos pendentes de votação nos últimos doze anos.

Com a concessão da liminar pelo Ministro Luiz Fux, os parlamentares dos estados não produtores se **rebelaram** e, em fiel cumprimento à dúbia redação do despacho do eminente ministro, decidiram que seguiriam a ordem cronológica de votação dos vetos, o que impossibilitaria (como impossibilitou) a votação da Lei Orçamentária de 2013.

Tal situação **bloqueou** a votação da referida proposta, e o governo ficou sem orçamento aprovado para o início de 2013 (sendo aprovado somente em março de 2013), liberando recursos por meio de Medidas Provisórias, fato este repudiado juridicamente, porém aceito politicamente para não se **parar** o Estado.

Não obstante os acordos políticos e o jogo de poderes envolvidos, a iniciativa da elaboração da LOA pelo executivo e os prazos aplicáveis aos dois poderes (executivo e legislativo) estão positivados na regulação vigente e, salvo melhor juízo, o princípio da legalidade aderente ao princípio da supremacia do interesse público, deve prevalecer como instrumento de segurança jurídica necessário ao controle social da administração da res-pública.

Cabe destacar ainda que conforme o art. 165, § 5º da Constituição Federal, o Presidente da República poderá enviar mensagem ao Congresso Nacional para propor modificação nos projetos de lei enviados anteriormente, enquanto não iniciada a votação, na Comissão mista, da parte cuja alteração é proposta (BRASIL, 1988).

## EMENDAS

O Processo legislativo permite a apresentação de emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem, fazen-

---

14 Estes vetos, pelos acordos políticos, não foram votados como deveriam sê-lo, em observância ao processo legislativo, prevalecendo o interesse político até mesmo ao legal.

do-o no âmbito da CMO, que sobre elas emitirá parecer para posterior apreciação na forma regimental das duas casas (MATIAS-PEREIRA, 2010a).

Obviamente que as emendas apresentadas pelos parlamentares têm o condão de atender, inicialmente, seus interesses pessoais objetivando a capitalização política frente aos seus eleitores. Trata-se então de claro jogo de interesses presentes nas arenas da política e do poder.

Nesse sentido, mesmo sendo a proposta de lei orçamentária prerrogativa do Poder Executivo, conforme destacado, pode haver apresentação de emendas parlamentares individuais e de bancadas, observadas as limitações impostas pela Constituição e normas infraconstitucionais.

Ainda sobre essa questão de interesses pessoais, Assis (2012, p. 216) assevera que nesse ponto “é importante ressaltar que muitas das emendas individuais de parlamentares têm como maior objetivo a destinação de verbas para a construção de obras públicas pontuais, como pontes, viadutos e outras obras de infraestrutura em municípios ou regiões metropolitanas”.

Assim, Giacomoni (2010) referencia que a Constituição de 1946 não impunha restrições ao Poder Legislativo quanto à apresentação de emendas ao PLOA, não obstante a doutrina da época defender a impossibilidade de emendas substanciais capazes de alterar o conteúdo, em projetos de lei de iniciativa reservada, como é o caso da LOA.

Nesse sentido a Lei nº 4320 (BRASIL, 1964), já qualificada, reconhecendo e incorporando a doutrina, então disciplinou a questão ao regular em seu art. 33 que:

Não se admitirão emendas ao projeto de Lei de Orçamento que visem a:

- a) alterar a dotação solicitada para despesa de custeio, salvo quando provada, nesse ponto a inexatidão da proposta;
- b) conceder dotação para o início de obra cujo projeto não esteja aprovado pelos órgãos competentes;
- c) conceder dotação para instalação ou funcionamento de serviço que não esteja anteriormente criado;
- d) conceder dotação superior aos quantitativos previamente fixados em resolução do Poder Legislativo para concessão de auxílios e subvenções.

Na sequência, a Constituição de 1967 volta a restringir a participação parlamentar na elaboração orçamentária, dificultando a colação de emendas, fato este rechaçado pela Constituição de 1988, que, nas palavras de Giacomoni (2010, p. 269), “restabeleceu a capacidade legislativa de emendar o PLOA, particularmente com relação ao aumento ou à criação de novas despesas”, desde que, consoante o § 3º de seu art. 166:

I – sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

II – indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

- a) dotações para pessoal e seus encargos;
- b) serviço da dívida;
- c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou

III – sejam relacionadas:

- a) com a correção de erros ou omissões; ou
- b) com os dispositivos do texto do projeto de lei (BRASIL, 1988).

Da exegese deste dispositivo constitucional, observa-se a possibilidade de os parlamentares passarem a ter ingerência, mesmo que superficial, na orçamentação pública, por meio das emendas orçamentárias, sendo que aqueles referentes à LOA devem, conforme asseverado por Giacomoni (2010, p. 270), observar que:

Emendas de despesa serão aceitas desde que indicados os recursos para viabilizá-las;

Apenas a anulação de dotações da proposta proporciona recursos para viabilizar emendas; e

Não poderão ser anuladas dotações que envolvam gastos com pessoal e encargos, serviço da dívida e transferências tributárias intergovernamentais.

Já sobre o Projeto de lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), as emendas não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.

Justificando o poder político aplicável ao orçamento público, principalmente no que concerne à proposição de emendas pelos parlamentares, neste momento traz-se a lume a taxionomia proposta por

Giacomoni (2012) quanto ao tipo e quanto à iniciativa. Quanto ao tipo, são compreendidas as emendas:

- a) de texto;
- b) de receita;
- c) de despesa.

Sendo estas últimas possibilitadas em três modalidades:

- a) de remanejamento;
- b) de apropriação;
- c) de cancelamento.

E, quanto à iniciativa, podem ser elas apresentadas:

- a) individualmente pelos respectivos parlamentares;
- b) por comissões;
- c) por bancadas estaduais.

A Resolução nº 1 de 2006-CN, que dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo, regula em seus artigos 37 a 40 os tipos de emendas de despesa iniciando-se pelas de remanejamento que propõem o acréscimo ou inclusão de dotações e, simultaneamente, como fonte exclusiva de recursos, a anulação equivalente de dotações constantes do projeto, exceto as da Reserva de Contingências. Dessa forma, infere-se que a emenda de remanejamento somente poderá ser aprovada com a anulação das dotações indicadas na própria emenda, observada a compatibilidade das fontes de recursos.

A mesma Resolução regula que, no que concerne às emendas de apropriação de despesas e de cancelamento de despesas, as primeiras propõem acréscimo ou inclusão de dotações e, simultaneamente, como fonte de recursos, a anulação equivalente de recursos integrantes da Reserva de Recursos e de outras dotações; e quanto às segundas (de cancelamento), que estas propõem, exclusivamente, a redução de dotações constantes do PLOA.

Sobre as emendas de texto, estas, como o próprio nome diz, têm simplesmente o condão de corrigir e adequar textualmente o regulado pelos respectivos projetos.

As emendas de receitas, por sua vez, são reguladas nos artigos 31 e 32 da mesma Resolução, entendidas como aquelas que “têm por finalidade alteração da estimativa da receita, inclusive as que propõem redução dessa estimativa em decorrência de aprovação de projeto de lei” (BRASIL, 2006). Nesse sentido, entendendo que este tipo de emenda somente será aprovada caso indique os recursos compensatórios necessários, provenientes de anulação de despesas ou de acréscimo de outra receita, ela pode ser apresentada em qualquer das suas Casas legislativas, desde que satisfaça as seguintes condições:

I – tenha recebido, previamente ao exame da compatibilidade e da adequação orçamentária e financeira, parecer favorável de mérito, na Casa de origem, pelas Comissões Permanentes;

II – esteja, até o prazo final para a apresentação de emendas, instruído com a estimativa da renúncia de receita dele decorrente, oriunda do Poder Executivo ou de órgão técnico especializado em matéria orçamentária do Poder Legislativo (BRASIL, 2006).

Adentrando à discussão das emendas quanto à iniciativa, sobre a emenda individual o art. 49 da citada Resolução assevera que “cada parlamentar poderá apresentar até 25 (vinte e cinco) emendas ao projeto, cabendo ao Parecer Preliminar fixar o valor total do conjunto das emendas a serem apresentadas, por mandato parlamentar” (BRASIL, 2006).

A mesma Resolução trata também das emendas de bancada estadual e das emendas de comissão. Especificamente sobre as primeiras, segundo os artigos 46 a 49, estas se materializam em questões de interesse do Estado, não obstante a composição partidária da bancada.

Assim, as referidas bancadas podem apresentar no mínimo 15 (quinze) e no máximo 20 (vinte) emendas de apropriação, além de 3 (três) emendas de remanejamento, observando-se o fato de que:

[...] as Bancadas Estaduais com mais de 11 (onze) parlamentares poderão apresentar, além do mínimo de 15 (quinze) emendas, uma emenda de apropriação para cada grupo completo de 10 (dez) parlamentares da bancada que exceder a 11 (onze) parlamentares;

nas Bancadas Estaduais integradas por mais de 18 (dezoito) parlamentares, caberá à representação do Senado Federal a

iniciativa da apresentação de 3 (três) emendas de apropriação (BRASIL, 2006).

As comissões que compõem o poder legislativo, inclusas aí as Mesas Diretoras do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, são caminhos para a materialização do poder e, conseqüentemente, atendimento aos interesses individuais e de grupos, motivo pelo qual os partidos se empenham ao máximo na arena política para terem assentos nesses grupos.

Nesse matiz as emendas de comissões são reflexos do poder político em nível orçamentário, haja vista a possibilidade de emendar, enquanto comissão, os projetos de leis que compõem o sistema orçamentário.

Assim, as comissões permanentes das respectivas casas legislativas podem apresentar:

Até 4 (quatro) emendas, sendo 2 (duas) de apropriação e 2 (duas) de remanejamento, para as comissões cuja competência esteja restrita a uma única subárea temática;

Até 8 (oito) emendas, sendo 4 (quatro) de apropriação e 4 (quatro) de remanejamento, para as comissões cuja competência abranja mais de uma subárea temática (BRASIL, 2006).

Igualmente, segundo o mesmo dispositivo da Resolução nº 1/2006 do Congresso Nacional, as Mesas Diretoras do Senado Federal e da Câmara dos Deputados podem apresentar emendas, sendo até 4 (quatro) de apropriação e até 4 (quatro) de remanejamento.

Destaque-se que os Projetos constantes de lei orçamentária anual, oriundos de aprovação de emendas de bancada estadual, uma vez iniciados, deverão ser, anualmente, objeto de emendas apresentadas pela mesma bancada estadual até a sua conclusão, salvo se (GIACOMONI, 2010):

- a) constem de projeto de lei orçamentária;
- b) a execução física não tiver alcançado 20% (vinte por cento) do total da obra;
- c) houver comprovado impedimento legal à continuidade da obra;
- d) houver decisão em contrário da unanimidade da bancada.

Nota-se com isso que as emendas, na arena política que faz a dimensão jurídica do orçamento na forma de lei, são objetos de negociação política como instrumento de poder entre os poderes legislativo e executivo e, porque não dizer, até mesmo individualmente e em nível de bancadas visando atender ou mostrar serviço ao eleitor, provisionando reservas para a próxima e próximas eleições, cujos resultados legitimam o almejado poder.

## APROVAÇÃO E PUBLICAÇÃO

De forma objetiva e resumida, considerando o regulado pelo Regimento Geral Comum do Congresso Nacional, bem como as contribuições de Giacomoni (2010) e Assis (2012), nota-se que ao tramitar no Poder Legislativo, após a contemplação das emendas propostas, o relator do Projeto de Lei Orçamentária apresenta à Comissão Própria, na forma de substitutivo, o **novo documento** sobre o qual a Comissão passa a deliberar, agora na forma de proposta orçamentária com a participação dos dois poderes.

Substitutivo, na acepção da palavra aqui utilizada, representa a composição (fusão) entre o Projeto de Lei originário do Poder Executivo e as emendas aprovadas, o qual vai ao plenário da casa legislativa para discussão e votação.

Considerando o processo legislativo brasileiro, da mesma forma que ocorre com a aprovação de todas as leis, com as do orçamento não é diferente, observando-se a Decretação pelo Poder Legislativo, a Sanção pelo Chefe do Poder Executivo e Promulgação que pode se dar por um ou outro poder.

No tratamento aqui dispensado a esses atos, tem-se que a decretação se refere à decisão tomada pelo Poder Legislativo de decidir após votação, determinada matéria, enviando-a ou não ao Poder Executivo para sanção (concordância) pelo chefe daquele poder, seguido da promulgação que é ato indispensável para início da exigibilidade.

Nesse sentido, observa-se no entendimento de Giacomoni (2010, p. 271) que “a promulgação é a própria divulgação ou publicação

do texto legal, de modo solene”, e que esta publicação não representa um ato de aprovação (sanção), mas que é exigência para que a norma possa surtir seus efeitos.

Destaque-se que, no processo legislativo brasileiro, constitucionalmente o chefe do Poder Executivo, após receber o Projeto de Lei da Casa Legislativa que concluiu sua votação, concordando com o texto, o sancionará.

Ao contrário, não concordando, consoante o § 1º do art. 66 da Carta Maior, se o Presidente da República considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, num prazo não superior a quinze dias úteis vetá-lo-á total ou parcialmente, devendo comunicar ao Presidente do Senado Federal, em até quarenta e oito horas, os motivos do veto.

Se, em até quinze dias, o Presidente da República não se manifestar pelo veto ou sanção do projeto apresentado, ocorrerá neste caso a sanção tácita.

Ocorrendo veto, este deve ser apreciado em sessão conjunta do Congresso Nacional, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores, em escrutínio secreto. Caso ocorra a votação e deliberação acerca do veto neste prazo, ele (o veto) será colocado na ordem do dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições, até sua votação final.

Destaque-se que, se o veto for **derrubado** no Poder Legislativo, o projeto é então enviado ao Presidente da República para promulgação dentro de quarenta e oito horas, sendo que, se não houver esta promulgação, o Presidente do Senado o promulgará, e, se este não o fizer em igual prazo, caberá ao Vice-Presidente do Senado fazê-lo.

Registre-se aqui que este **embate** entre executivo e legislativo em matéria orçamentária desde a proposição, passando pela discussão, pelo voto, pela aprovação, pela sanção e pela promulgação, com ou sem vetos, é a clara visão das articulações políticas e poder nas duas arenas republicanas: Poder Executivo e Poder Legislativo.

## EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

A execução orçamentária somente se faz possível após a publicação da lei orçamentária, observado o exercício financeiro que atualmente, em respeito ao princípio da anualidade ou periodicidade, é coincidente com o ano civil (01 de janeiro a 31 de dezembro de cada ano), recebendo as receitas e pagando (desembolsando) as despesas.

Nesse sentido, entende Giacomoni (2010, p. 295) que “as decisões e as escolhas expressas na lei orçamentária assumem a natureza financeira na forma de fluxos de recursos que entram e saem do Tesouro”, na forma de receitas e despesas orçamentárias.

As receitas orçamentárias representam o instrumento por meio do qual se viabiliza a execução das políticas públicas e são as fontes de recursos utilizados pelo estado em programas e ações cuja finalidade precípua é atender às necessidades públicas e demandas da sociedade (MTO-2016) (BRASIL, 2015).

O mesmo manual assevera que estas receitas pertencem ao estado, integrando então seu patrimônio que, na verdade, é propriedade pública (**res**) pública, aumentando-lhe o saldo financeiro.

Por sua vez, para a Lei nº 4320/1964, conforme se observa em seu art. 57, receita orçamentária é toda a receita arrecadada que represente ingresso financeiro orçamentário, inclusive a proveniente de operações de crédito, exceto se esta operação se der por antecipação da receita.

O MTO-2016 providencialmente alerta para o entendimento do que são os ingressos extra orçamentários, os quais pelo próprio nome demonstram ser “recursos financeiros de caráter temporário que não integram a Lei Orçamentária Anual (LOA)” (BRASIL, 2015, p. 19). Portanto, tais recursos não pertencem ao patrimônio do Estado, que é seu mero depositário, caracterizando-se na prática como um passivo exigível, cuja execução não necessita de autorização legislativa, tendo como exemplo clássico os depósitos em caução.

Cumprido destacar que a contabilidade aplicada ao setor público possui um sistema de registro que comporta o relacionamento entre o registro orçamentário e o registro contábil (registro dos atos e fatos que alteram o patrimônio da entidade). No regime orçamentário a execução da

receita refere-se ao regime de caixa, ou seja, considera como realizadas (executadas) somente as receitas efetivamente recebidas (arrecadadas) no exercício, o que não se aplica com a mesma lógica à execução das despesas em que o regime adotado é o de competência, pois neste caso, nos termos do inciso II do art. 35 da Lei nº 4.320 (BRASIL, 1964), “pertencem ao exercício financeiro as despesas nele legalmente empenhadas”.

As despesas orçamentárias, também entendidas como despesas públicas, são, na autoria de Bezerra Filho (2012, p. 135-16):

[...] o conjunto dos dispêndios do Estado, ou de outra pessoa de Direito Público, para funcionamento dos serviços públicos. [...] a aplicação de certa quantia, em dinheiro, por parte da autoridade ou agente público competente, dentro de uma autorização legislativa, para a execução de fim a cargo do governo.

Nesse matiz observa-se que a realização da despesa pública está condicionada à previsão legal, e mais, também à existência de recursos financeiros compreendidos pelas receitas orçamentárias (receita pública).

A execução da despesa orçamentária se faz efetivamente em três estágios, sendo um deles o empenho já mencionado anteriormente, seguido pela liquidação e pelo pagamento (desembolso).

Nesse sentido, o fato de a despesa estar empenhada não significa, efetivamente, a saída do recurso (desembolso) do caixa (tesouro) no mesmo exercício em que foi empenhado, constituindo-se então os chamados restos a pagar.

O empenho da despesa que, segundo o art. 59 da Lei nº 4.320 (BRASIL, 1964), não pode exceder o limite dos créditos concedidos, segundo o art. 58 da mesma lei, é entendido como sendo “o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição”.

Para Giacomoni (2010, p. 306), o empenho cumpre também outras finalidades, sendo ele “o principal instrumento com que conta a Administração Pública para acompanhar e controlar a execução de seus orçamentos”. E mais, que além de possibilitar o citado controle, “o empenho constitui uma garantia ao credor de que os valores empenhados têm respaldo orçamentário”.

O segundo estágio da execução da despesa se dá pela liquidação, que, segundo o art. 63 da Lei nº 4.320 (BRASIL, 1964), “consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito”, sendo que tal verificação tem por fim apurar:

- a) a origem e o objeto do que se deve pagar;
- b) a importância exata a pagar;
- c) a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

Para tanto, o § 2º deste artigo prevê que a liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base (BRASIL, 1964):

- a) o contrato, ajuste ou acordo respectivo;
- b) a nota de empenho;
- c) os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.

O terceiro e último estágio da execução da despesa: o pagamento, se dá em dois momentos:

- a) na emissão da ordem de pagamento, somente após a liquidação, por despacho exarado por autoridade competente (ou delegada), determinando que a despesa seja paga;
- b) pelo pagamento propriamente dito representado pelo efetivo desembolso do caixa do Estado e transferência para o patrimônio do credor da referida despesa.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como visto ao longo deste capítulo, como instrumento de gestão, o orçamento público é uma construção conjunta embrionada no âmbito do Poder Executivo, e **negociada** na arena política do Poder Legislativo, caracterizando-se finalmente como instrumento político, de poder e até mesmo jurídico, face sua instrumentalização como lei ordinária a ser observada pelos respectivos gestores da res-pública.

Cumpra então aqui frisar o entendimento de que o orçamento é peça fundamental de gestão que orienta os feitos dos administradores

públicos. Sendo assim, aplicam-se ao orçamento os preceitos do controle da Administração Pública.

Neste aspecto, Di Pietro (2011, p. 735) assevera que “no exercício de suas funções, a administração pública se sujeita a controle por parte dos Poderes Legislativo e Judiciário, além de exercer, ela mesma, o controle sobre os próprios atos”.

A mesma autora destaca que, “embora o controle seja atribuição estatal, o administrado participa dele à medida que pode provocar o procedimento de controle, não apenas na defesa de seus interesses individuais, mas também na proteção do interesse coletivo” (DI PIETRO, 2011, p. 261).

Destarte, o controle aplicado ao orçamento, tendo em vista o contido na Constituição Federal e na Lei nº 4.320/1964, é desenvolvido de duas formas: como controle interno e como controle externo.

Sobre esta matéria, pontualmente o art. 75 da Lei nº 4.320 (BRASIL, 1964) assevera que o controle da execução orçamentária compreenderá:

- I. a legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações;
- II. a fidelidade funcional dos agentes da administração, responsáveis por bens e valores públicos;
- III. o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços (sic).

Ainda neste diapasão, como a Lei nº 4.320/1964 foi incorporada em quase a sua totalidade pela Constituição Federal, encontra-se nesta última em seu art. 70, a afirmação sobre os dois tipos de controles determinando que:

[...] a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder (BRASIL, 1988).

Especificamente sobre o controle externo, segundo o art. 71 da Carta Magna, ele é de responsabilidade do Congresso Nacional, e é exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União. Destaque-se que

este tipo de controle é entendido por Di Pietro (2011) como sendo um controle do tipo financeiro.

Já o controle interno é exercido de forma integrada pelo sistema de controle interno mantido pelos três poderes da República, o qual tem por finalidade, segundo os incisos I a IV do art. 74 da Constituição Federal:

- I. avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
- II. comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
- III. exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
- IV. apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional (BRASIL, 1988).

Não obstante a Constituição Federal tratar dos controles interno e externo aplicáveis à Administração Pública e, por conseguinte, ao orçamento da união, entende-se que na medida do possível isso é extensivo aos demais entes da federação, respeitadas suas respectivas autonomias constitucionais. Nesse sentido, tal regulação limitada à Constituição Federal, nos Estados Federados, cabe às Constituições Estaduais e nos Municípios, às respectivas Leis Orgânicas.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, que se aplica a todos os membros da federação, também regula com propriedade a prática do controle orçamentário, trazendo, especialmente em seu capítulo IX, as exigências a serem seguidas pela Administração e gestores públicos, referentes à transparência, ao controle e à fiscalização.

Dessa forma, o art. 48 da referida lei, como se vê, valoriza as peças orçamentárias como instrumentos de transparência da gestão fiscal:

[...] são instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução

Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos (BRASIL, 2000).

Não basta apenas ter os instrumentos de transparência mencionados no art. 48 da LRF. Há que empregá-los no efetivo exercício da fiscalização dessa gestão fiscal, e isso é atribuição, conforme já mencionado neste estudo, do Poder Legislativo diretamente ou com o auxílio dos tribunais de contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público (BRASIL, 2000).

Não obstante o destaque de Di Pietro (2011, p. 735) quanto ao entendimento de que o controle é atribuição estatal, esta ação de controlar e fiscalizar pode também ser desenvolvida pelos administrados, na defesa de seus interesses individuais ou mesmo coletivos, caracterizando-se, assim, também como controle desenvolvido pela sociedade, sendo então um controle social, pois nesse sentido é assegurado pela Constituição Federal que “qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União”, que é o órgão legislativo, em nível federal, responsável por fiscalizar e controlar a execução orçamentária.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, além de contribuir substancialmente com o equilíbrio da gestão fiscal, também valoriza fortemente a participação social no controle e fiscalização da res-pública, descrevendo os instrumentos de transparência da gestão fiscal, os limites, as responsabilizações, e até mesmo as penalidades aos gestores que não executam austeramente o orçamento a eles subordinados.

Neste particular, o art. 48 da referida LRF, em seu parágrafo único, positiva que a transparência será assegurada à sociedade, também mediante:

- I. incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;
- II. liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;

- III. adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A (BRASIL, 2000).

No que diz respeito à possibilidade de acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações sobre a execução orçamentária e financeira, a Lei complementar nº 131/2009 incluiu na LRF, entre outros dispositivos, o art. 48-A para exigir que os entes da Federação disponibilizem a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a:

- I. quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado;
- II. quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários (BRASIL, 2009).

Continuando, no âmbito do controle social, Buligon (2012, p. 85) mostra que este tipo de controle também se caracteriza como uma forma de controle externo, cujo exercício ocorre por intermédio da população, e que esta modalidade de controle vem ganhando especial projeção, sobretudo pelo fato de admitir, mesmo que gradativamente, a participação democrática na condução da atividade administrativa, inferindo finalmente que “o controle social representa, na atual conjuntura do Estado, um mecanismo de controle suprapartidário, imune a pressões de grupos políticos, funcionando como elemento de reafirmação das demais formas de controle”.

## REFERÊNCIAS

ASSIS, L. G. B. **Processo legislativo e orçamento público**: função de controle do Parlamento. São Paulo: Saraiva, 2012. 295 p.

BEZERRA FILHO, J. E. **Orçamento aplicado ao setor público**: abordagem simples e objetiva. São Paulo: Atlas, 2012. 312 p.

BIO, S. R. **Sistemas de informação**: um enfoque gerencial. São Paulo: Atlas, 1985. 183 p.

BRASIL. Congresso Nacional. **Regimento Comum**: Resolução nº 1, de 1970-CN, com alterações posteriores, até 2006. Brasília, 2007. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70321/RegCN.pdf?sequence=7>>. Acesso em: em 28 abr. 2013.

BRASIL. Congresso Nacional. Resolução nº 1, de 2006-CN. Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 26 dez. 2006. Seção 1, p. 4. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/Legisla\\_CMO/resolucao01\\_2006cn.pdf](http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/Legisla_CMO/resolucao01_2006cn.pdf)>. Acesso em: 4 maio 2013.

BRASIL. Constituição (1824). **Constituição Política do Imperio do Brazil, de 25 de março de 1824**. Rio de Janeiro, 1824. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm)>. Acesso em: 3 maio 2013.

BRASIL. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891**. Rio de Janeiro, 1824. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm)>. Acesso em: 3 maio 2013.

BRASIL. Constituição (1934). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934. **Diário da Câmara dos Deputados**, Rio de Janeiro, 19 dez. 1935, p. 9253. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm)> Acesso em: 3 mar. 2013.

BRASIL. Constituição (1937). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 10 nov. 937. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao37.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm)> Acesso em: 3 mar. 2013.

BRASIL. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, decretada pela Assembléia Constituinte**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1946. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1940-1949/constituicao-1946-18-julho-1946-365199-publicacaooriginal-1-pl.html>> Acesso em: 3 mar. 2013.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Seção 1, n. 191-A, p. 1. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 3 maio 2013.

BRASIL. Decreto nº 4.536, de 28 de janeiro de 1922. Organiza o Código de Contabilidade da União. **Coleção de Leis do Brasil**, Rio de Janeiro, 1 fev. 1922. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/Historicos/DPL/DPL4536.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Historicos/DPL/DPL4536.htm)>. Acesso em: 23 ago. 2016.

BRASIL. Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986. Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 24 dez. 1986. Seção 1, p. 19738. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d93872.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d93872.htm)>. Acesso em: 13 mar. 2013.

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] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 27 fev. 1967. Seção 1, p. 4. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm)>. Acesso em: 19 abr. 2013.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 20 out. 1969. Seção 1, p. 8865. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm)> Acesso em: 3 mar. 2013.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 11, de 13 de outubro de 1978. Altera dispositivos da Constituição Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 17 out. 1978. Seção 1, p. 16713. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc\\_anterior1988/emc11-78.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc11-78.htm#art1)> Acesso em: 3 mar. 2013.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 maio 2000. Seção 1, n. 86, p. 1. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 13 mar. 2013.

BRASIL. Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 28 maio 2009. Seção 1, n. 100, p. 2. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm)>. Acesso em: 22 maio 2013.

BRASIL. Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 27 fev. 1998. Seção 1, n. 39, p. 1. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp95.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp95.htm)>. Acesso em: 21 abr. 2013.

BRASIL. Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001. Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 7 fev. 2001. Seção 1, n. 27-E, p. 2. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10180.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10180.htm)>. Acesso em: 19 abr. 2013.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 23 mar. 1964. Seção 1, p. 2745. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm)>. Acesso em: 13 mar. 2013.

BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 27 out. 1966. Seção 1, p. 12451. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm)>. Acesso em: 13 mar. 2013.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Manual técnico de orçamento**: MTO 2016. Brasília, 2015.

BRASIL. Senado Federal. Constituições brasileiras. **Portal Agência Senado**. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/noticias/entenda-o-assunto/constituicoes-brasileiras>>. Acesso em: 28 mar. 2013.

BRASIL. Tesouro Nacional. SIAFI. **Execução orçamentária**. Disponível em: <<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/conheca/principais-atribuicoes/execucao-orcamentaria>>. Acesso em: 20 abr. 2013.

BULIGON, D. **O controle interno na administração pública como instrumento de governança e governabilidade na gestão dos municípios paranaenses**. 2012. 244 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2012.

BURKHEAD, J. **Orçamento público**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971. 627 p.

CORRÊA, D. P.; OLIVEIRA, A. G. A Transparência Pública a partir da publicação dos resultados da Execução Orçamentária dos Municípios do Estado do Paraná em cumprimento à Lei de Responsabilidade Fiscal. In: SEMINÁRIO DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA DA UTFPR (SICITE), 16., 2011, Ponta Grossa. **Anais...** Curitiba: UTFPR, 2011.

DI PIETRO, M. S. Z. Órgãos públicos. In: DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011. p. 520-524.

FREZATTI, F. **Orçamento empresarial**: planejamento e controle gerencial. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007. 225 p.

GABRIEL, S. O papel dos princípios no Direito brasileiro e os princípios constitucionais. **Portal Prolegis**, 2007. Disponível em: <<http://www.prolegis.com.br/o-papel-dos-princ%C3%ADpios-no-direito-brasileiro-e-os-princ%C3%ADpios-constitucionais/>>. Acesso em: 23 ago. 2016.

GIACOMONI, J. **Orçamento público**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2010. 369 p.

GONTIJO, V. **Origens do orçamento**. 2004. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/cidadao/entenda/cursopo/origens.html>>. Acesso em: 27 mar. 2013.

HANS KELSEN: jurista. **Biografias**, 3 out. 2008. Disponível em: <<http://www.biografia.inf.br/hans-kelsen-jurista.html>>. Acesso em: 13 mar. 2013.

HIERARQUIA das leis: pirâmides das leis. **Viagem jurídica**, 2012. Disponível em: <<https://viagemjuridica.files.wordpress.com/2012/06/ddd1.png>>. Acesso em: 28 abr. 2013.

MATIAS-PEREIRA, J. **Finanças públicas**: a política orçamentária no Brasil. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010a. 402 p.

MATIAS-PEREIRA, J. **Manual de gestão pública contemporânea**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010b. 286 p.

MEIRELES, L. F. B. **Um estudo sobre o orçamento público como fonte de informação para o cidadão avaliar o desempenho dos seus representantes**: um estudo de caso sobre o orçamento da Secretaria Municipal de Educação da Prefeitura do Rio de Janeiro. 2011. 216 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

MELO, A. L. A. **A intervenção legislativa no orçamento da união**: implicações para a representação política, o federalismo e o desenvolvimento regional. 2004. 324 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2004.

MENDES, M. J. Sistema orçamentário brasileiro: planejamento, equilíbrio fiscal e qualidade do gasto público. **Cadernos de Finanças Públicas**, Brasília, n. 9, p. 57-102, dez. 2009.

MOGNATTI, M. C. F. **Transparência e controle na execução das emendas parlamentares ao Orçamento da União**. 2008. 78 f. Monografia (Especialização em Orçamento Público) – Instituto Serzedello Corrêa (Tribunal de Contas da União); Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Câmara dos Deputados); Universidade do Legislativo Brasileiro (Senado Federal), Brasília, 2008.

MOTA, F. G. L. **Contabilidade aplicada ao setor público**. Brasília: Gestão Pública, 2009. 654 p. (Coleção Gestão Pública)

OLIVEIRA, A. B. S. **Controladoria governamental**: governança e controle econômico na implementação das políticas públicas. São Paulo: Atlas, 2010. 216 p.

OLIVEIRA, A. G. **Uma contribuição ao estudo da contabilidade como sistema de informação ao processo de gestão das micro e pequenas empresas**: uma pesquisa no Estado do Paraná. 2004. 232 f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004.

SÃO PAULO. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Fase de deliberação e positivação do Processo Legislativo. **Portal Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo**. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/StaticFile/ilp/FASES%20PROCESSO%20%20LEGISLATIVO.htm>>. Acesso: em 28 abr. 2013.

SÃO PAULO. Assembleia Legislativa. **Fase de deliberação e positivação do processo legislativo**. São Paulo, 2013. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/StaticFile/ilp/FASES%20PROCESSO%20%20LEGISLATIVO.htm>>. Acesso em: em 28 abr. 2013.

SILVA, L. M. **Contabilidade governamental**: um enfoque administrativo da nova contabilidade pública. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2009. 392 p.

SOARES, M. L. Q. **Teoria do Estado**: novos paradigmas em face da globalização. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2008. 387 p.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2004. 96 p.



## **SOBRE OS AUTORES**

(em ordem alfabética)

### **André Carlos Paludo**

Graduado em Agronomia pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Mestre em Planejamento e Governança Pública pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR).

### **Antonio Gonçalves de Oliveira**

Professor da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Membro do corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública e em Administração da UTFPR. Graduado em Ciências Contábeis pela Universidade Federal do Paraná (UFPR) e em Direito pela Faculdade Dom Bosco (FDB). Mestre em Administração de Empresas pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Doutor em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

### **Beatriz Jackiu Pisa**

Graduada em Administração pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Mestre em Planejamento e Governança Pública pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR).

### **Bruno Antonio Banzato**

Graduado em Relações Internacionais pelo Centro Universitário Autônomo do Brasil (UNIBRASIL). Mestre em Planejamento e Governança Pública pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR).

### **Bruno Pereira Faraco**

Graduado em Ciências Contábeis pela Universidade do Sul de Santa Catarina (UNISUL). Mestre em Planejamento e Governança Pública pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR).

## **Christian Luiz da Silva**

Professor da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Membro do corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Tecnologia e Sociedade e em Planejamento e Governança Pública da UTFPR. Graduado em Ciências Econômicas pela Faculdades Bom Jesus (FBJ). Mestre e Doutor em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Pós-Doutor em Administração pela Universidade de São Paulo (USP). Bolsista de Produtividade em Pesquisa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) – Nível 2.

## **Décio Estevão do Nascimento**

Professor da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Membro do corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública da UTFPR. Graduado em Engenharia de Operações pela UTFPR. Mestre e Doutor em Ciências do Homem e Tecnologia pela Université de Technologie de Compiègne (UTC). Pós-Doutor em Política Científica e Tecnológica pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP).

## **Eduardo Dias Dornellas**

Graduado em Administração de Empresas pela Faculdade de Ciências Sociais e Aplicadas do Paraná (FACET). Mestre em Planejamento e Governança Pública pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR).

## **Gilberto Borges da Silveira**

Graduado em Engenharia Agrônômica pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Mestre em Planejamento e Governança Pública pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR).

### **Isaura Alberton de Lima**

Professora da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Membro do corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública da UTFPR. Graduada em Administração pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE). Mestre em Tecnologia pela UTFPR. Doutora em Engenharia da Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

### **Ivan Carlos Vicentin**

Professor da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Membro do corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública da UTFPR. Graduado em Ciência da Computação pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR) e em Administração pela Sociedade Paranaense de Ensino e Informática (SPEI). Mestre em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e Doutor em Administração pela Universidade de São Paulo (USP).

### **Joanni Aparecida Henrichs**

Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR). Mestre em Planejamento e Governança Pública pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR).

### **João Paulo de Souza Cavalcante**

Graduado em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Mestre em Planejamento e Governança Pública pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR).

## **Marcelo Rodrigues da Silva**

Graduado em Tecnologia em Eletrônica pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR) e em Administração pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Mestre em Planejamento e Governança Pública pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR).

## **Márcia Beatriz Schneider Blanski**

Graduada em Administração pelo Centro Universitário São Camilo (CUSC). Mestre em Planejamento e Governança Pública pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR).

## **Maria Lucia Figueiredo Gomes de Meza**

Professora da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Membro do corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública e em Administração da UTFPR. Graduada em Administração de Empresas e Pública e Mestre em Engenharia da Produção pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRJ). Doutora em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Federal do Paraná (UFPR).

## **Moises Francisco Farah Junior**

Graduado em Ciências Econômicas pela Fundação de Estudos Sociais do Paraná. Mestre em Tecnologia pelo Centro Federal de Educação Tecnológica do Paraná (CEFET-PR). Doutor em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

## **Nelson Granados Moratta**

Graduado em Administração Hospitalar pela Faculdade de Administração Hospitalar (FAH). Mestre em Planejamento e Governança Pública pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR).

## **Rosane Beatriz Zanetti Putz**

Graduada em Graduação em Comunicação Visual pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Mestre em Planejamento e Governança Pública pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR).

## **Rozana Maria de Holanda Pinto**

Secretária de Desenvolvimento de Pessoas da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Graduada em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR). Mestre em Planejamento e Governança Pública pela UTFPR.

## **Sergio Tadeu Gonçalves Muniz**

Professor da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Membro do corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública da UTFPR. Graduado em Ciências Econômicas e Mestre em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Doutor em Engenharia de Produção pela Universidade de São Paulo (USP).

## **Silmara Lucia Bindo Groschupf**

Graduada em Secretariado Executivo pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR). Mestre em Planejamento e Governança Pública pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR).

## **Silvana Nakamori**

Graduada em Administração pela Fundação de Estudos Sociais do Paraná (FESP-PR). Mestre em Planejamento e Governança Pública pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR).

## **Simone Ferreira Naves Angelin**

Graduada em Biblioteconomia pela Universidade Estadual de Londrina (UEL). Mestre em Planejamento e Governança Pública pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR).

## **Sonia Maria Augustinho**

Graduada em Ciências Contábeis pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Mestre em Planejamento e Governança Pública pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR).

## **Tiago Hideki Niwa**

Graduado em Direito pela Universidade Estadual de Londrina (UEL). Mestre em Planejamento e Governança Pública pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR).

## **Vanessa Ishikawa Rasoto**

Professora da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Membro do corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública da UTFPR. Graduada em Administração pela Faculdade Católica de Administração e Economia (FAE). Mestre em Administração pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Doutora em Engenharia da Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).



Fontes: Helvetica Condensed Bold (subtítulos e texto) e Helvetica (títulos)

Imagem da capa por Freepik

Curitiba

2016

Sociedade, Estado, Governo e Administração Pública são termos distintos, porém imbricados no que concerne à compreensão de seus aspectos objetivos e subjetivos, cujas atuações efetivam a materialização do ente Estado na sua concepção seminal como ente abstrato legitimado pelo povo para, sob a égide de um governo, agir em seu nome num determinado território, visando ao bem comum da coletividade, sendo este o matiz que orientou a elaboração desta obra. O espectro de assuntos abordados neste livro fundamenta-se na Gestão e na Governança Pública, ao mesmo tempo que promove o acesso do leitor a conhecimentos essenciais acerca desta temática e uma rica reflexão como atores principais na relação de agência entre o cidadão e o Estado. Nesse sentido, são abordados temas referentes à sociedade, ao Estado, ao Governo e à Administração Pública, à Governança nos âmbitos corporativo e público, às Políticas Públicas como instrumentos de materialização do Estado a partir das ações dos governos, ao Orçamento Público como instrumento multidimensional nas arenas política, jurídica e de gestão, e também ao controle como ferramenta essencial aos atos da Administração Pública e perenidade e sustentabilidade do Estado. Os autores sustentam, em seus respectivos capítulos, que a Gestão da coisa pública, contrariamente ao patrimonialismo arraigado nas estruturas do estado desde a sua concepção, numa dimensão substantiva, deve ser realizada de maneira societal, pautada nos princípios constitucionais aplicados à Administração Pública somados àqueles inerentes à governança nas suas dimensões, com maior ênfase à participação, à transparência e à prestação de contas (*accountability*).

