

V Seminário Internacional de Direito Administrativo e Administração Pública

Tendências da Administração Pública

ORGANIZADORES

Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco

AUTORES

Antoninho Trevisan, Antônio Anastasia, Armínio Fraga, Eduardo Stranz, Fátima Cartaxo, Fernando Haddad, Flávio Dino, Geraldo Alckmin, Gilson Dipp, Guilherme Afif Domingos, Indira Herrera Fernandes, Jaques Wagner, Jorge Chediek, Jorge Viana, Michel Temer, Nelson Barbosa, Odair Klein, Paulo Câmara, Pedro Lins, André Nassar, Pedro Taques, Renato Nalini, Rodrigo Rollemberg, Santiago A. Roura Gómez



O IDP, consciente das questões ambientais e sociais, utiliza papéis com certificação (Forest Stewardship Council®) na impressão deste material. A certificação FSC® garante que a matéria-prima é proveniente de florestas manejadas de forma ecologicamente correta, socialmente justa e economicamente viável, e outras fontes controladas. Impresso na Gráfica Coronário - Certificada na Cadeia de Custódia - FSC®.

V Seminário Internacional de Direito Administrativo e Administração Pública

Tendências da Administração Pública

ORGANIZADORES

Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco

AUTORES

Antoninho Trevisan, Antônio Anastasia, Armínio Fraga, Eduardo Stranz, Fátima Cartaxo, Fernando Haddad, Flávio Dino, Geraldo Alckmin, Gilson Dipp, Guilherme Afif Domingos, Indira Herrera Fernandes, Jaques Wagner, Jorge Chediek, Jorge Viana, Michel Temer, Nelson Barbosa, Odair Klein, Paulo Câmara, Pedro Lins, André Nassar, Pedro Taques, Renato Nalini, Rodrigo Rollemberg, Santiago A. Roura Gómez

Seminário Internacional de Direito Administrativo e Administração Pública: Tendências da Administração Pública (5. : 2015: Brasília, DF).

V Seminário Internacional de Direito Administrativo e Administração Pública: Tendências da Administração Pública / Organizadores Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco. – Brasília: IDP, 2016.

18op. (Série IDP Eventos)

ISBN: 978-85-65604-92-5

DOI: 10.11117/9788565604925

1. Direito Administrativo. 2. Administração Pública. 3. Gestão Pública.
4. Corrupção. I. Título. II. Gilmar Ferreira Mendes. III. Paulo Gustavo Gonet Branco.

NOTA DOS EDITORES

Esta publicação é resultado do V Seminário Internacional de Direito Administrativo e Administração Pública, realizado pelo Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP), pela Escola de Administração de Brasília (EAB/IDP), pela Escola de Direito de Brasília (EDB/IDP) e pelo Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional, nos dias 09 e 10 de junho de 2015, no auditório do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CF/OAB), em Brasília/DF. Os textos reunidos nesta compilação são resultantes das palestras proferidas no decorrer do evento ou a partir de suas gravações, adotando-se as devidas adaptações de linguagem formal escrita. Neste último caso, foi escolhida a preservação do conteúdo das falas dos participantes, sendo eliminados os traços de oralidade e de informalidade, não pertencentes à língua padrão escrita.

SUMÁRIO

8 Prefácio

Paulo Gustavo Gonet Branco

10 Apresentação

Gilmar Ferreira Mendes

14 Capítulo 1

A EVOLUÇÃO DO ESTADO NO PLANO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

16 Michel Temer

24 Armínio Fraga

32 Jorge Viana

38 Antoninho Trevisan

44 Fernando Haddad

54 Capítulo 2

TRIBUTAÇÃO E DESENVOLVIMENTO

56 Fátima Cartaxo

62 Eduardo Stranz

68 André Nassar

74 José Pedro Lins

78 Antônio Anastasia

84 Capítulo 3

DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – AS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS

86 Guilherme Afif Domingos

92 Flávio Dino

98 Jorge Chediek

102 Odacir Klein

106 Capítulo 4

O APRIMORAMENTO LEGISLATIVO, A COOPERAÇÃO COM O PODER JURÍDICO

108 Geraldo Alckmin

114 Paulo Câmara

120 Renato Nalini

126 Rodrigo Rollemberg

130 Nelson Barbosa

136 Capítulo 5

FERRAMENTAS DE GESTÃO – PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

138 Jaques Wagner

142 Pedro Taques

152 Gilson Dipp

158 Indira Herrera Fernandes

162 Santiago Roura Gómez

PREFÁCIO

Paulo Gustavo Gonet Branco*

* Doutor em Direito, Estado e Constituição pela Universidade de Brasília, Mestre em Direitos Humanos pela University of Essex; Sub-Procurador Geral da República e Coordenador do Mestrado Acadêmico da EDB/IDP.

Nos dias 09 e 10 de junho de 2015, o Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP promoveu o V Seminário Internacional de Direito Administrativo e Administração Pública, com o tema Tendências da Administração Pública. Durante o evento foram discutidos temas como Estado, Governança e Gestão Pública. A utilização de métodos e estratégias empresariais na gestão pública: Limites e Possibilidades; A Questão Federativa e os Desafios Municipais; Infraestrutura, manejo e recursos naturais e oportunidades para PPPs; Desenvolvimento Regional e o papel das micro e pequenas empresas e a perspectiva cooperativista; Segurança Pública; O Futuro da Administração Pública: Planejamento, Accountability e Transparência no Governo Combate à Corrupção na Administração Pública. Os debates envolveram pesquisadores, autoridades públicas dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, proporcionando um rico intercâmbio de ideias. Foi possível atender à missão do IDP de expandir o alcance das discussões e conhecimentos gerados dentro da Academia. Ao mesmo tempo, propor alternativas e modificações para o cenário nacional, somente possível quanto todas as esferas públicas possuem um espaço aberto para o debate.

Destas discussões foram produzidos textos de relevante repercussão acadêmica, que foram compilados nesta coletânea. Os textos materializam, portanto, discussões acerca das questões teóricas e metodológicas, empíricas e de aplicação do Direito Administrativo brasileiro.

Todos os trabalhos têm conteúdo relevante, de caráter inovador, já que descrevem as repercussões mais atuais do Direito e da gestão pública. Daí o grande potencial de impacto na área do Direito, visto traduzir uma reflexão de grandes pensadores desenvolvida em um espaço de destaque no cenário nacional, capaz, portanto, de influir na forma como deve ser compreendido e aplicado o Direito Constitucional.

Os capítulos desta obra foram produzidas por Senadores da República, Governadores de Estado, o Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão Empresários envolvidos com a gestão pública e, Acadêmicos da Universidade Uninove, da Fundação Pedro Jorge, da Universidade de São Paulo e da Universidade de La Coruña (Espanha). A diversidade de colaboradores revela a pretensão de um diálogo aberto e interinstitucional, de modo a incentivar bons frutos desta interação.

A obra aqui apresentada é fruto, portanto, de um trabalho coletivo que ilustra o compromisso do IDP com a pesquisa jurídica, a preocupação da instituição e de todos os seus membros em fortalecer o debate aberto, participativo e inclusivo acerca das mais relevantes questões que afetam o pensamento jurídico contemporâneo.

A troca de experiências aqui relatada certamente representou um ganho incontável, importante passo na consolidação do IDP como um espaço para produção de conhecimentos.

Boa Leitura!

APRESENTAÇÃO

Gilmar Ferreira Mendes*

*Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF); Presidente do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e docente permanente da Escola de Direito de Brasília do Instituto Brasiliense de Direito Público (EDB/IDP).

Com o advento da Constituição de 1988, os primeiros arroubos de constitucionalização das normas reitoras da Administração Pública presentes em textos anteriores finalmente se solidificaram, consolidando um catálogo de normas que podem ser identificadas como “normas constitucionais da administração pública”, pois ficou claro ao jurista, pós 1988, que a “administração pública constitucionalizou-se”. No texto constitucional, consagraram-se princípios fundamentais de relevo ímpar para a Administração Pública federal, estadual e municipal.

Esse arco principiológico reformulou o papel do Estado. No cenário atual, ele abandona o papel de mero prestador de serviços públicos, típico do Estado Social, e passa a atuar como verdadeiro formulador de políticas públicas. Emerge aqui o desafio de se gerirem com eficiência e transparência recursos públicos escassos e, a partir da sua aplicação racional, concretizar direitos fundamentais positivados na Constituição.

Foi com o objetivo de discutir as possibilidades de realização desses mandatos constitucionais na realidade da Administração Pública brasileira que o IDP/EDB desenvolveu o já consagrado Seminário Internacional de Direito Administrativo e Administração Pública. Em sua 5ª edição, realizada em Brasília nos dias 09 e 10 de junho de 2015, o evento reuniu renomados juristas, economistas e administradores, a fim de debater aspectos chaves

para a melhoria da gestão pública no nosso país.

Os painéis do evento conjugaram de forma interdisciplinar aspectos teóricos e práticos do Direito Administrativo da Administração Pública. Na conferência de abertura, por exemplo, o vice-presidente Michel Temer tratou de conteúdos básicos para a compreensão dessas matérias, como os conceitos de governança e de governabilidade na atuação estatal.

Também partindo de uma ótica conceitual, discutiu-se a importância de se valorizar métodos e estratégias gerenciais na administração pública. O desenvolvimento de modelos de gestão, baseados no controle de metas e resultados, foi indicado como o ponto central para a superação da tradição estrutural burocrática brasileira.

A profundidade teórica dessas abordagens dialogou com o enfrentamento da realidade vivida pelos entes federativos. Nesse sentido, o segundo painel do evento tratou da complexidade do nosso pacto federativo e das dificuldades da gestão financeira dos municípios diante do sistema regressivo de tributação e das deficiências dos sistemas de arrecadação municipal.

Já sob uma perspectiva macroeconômica, o evento também procurou explorar temas importantes para o desenvolvimento regional e nacional. O terceiro painel, por exemplo, promoveu um caloroso debate em torno da gestão de recursos naturais e das pos-

sibilidades de solução da crise de infraestrutura por meio do aprimoramento das Parcerias Público-Privadas (PPP). Também partindo de um viés desenvolvimentista, o quarto painel do evento analisou as alternativas de crescimento regional a partir de políticas de estímulo às micro e pequenas empresas. Nele, ressaltou-se que a atual crise financeira enfrentada pelo país exige soluções inovadoras por parte do Estado, que deverá valorizar a economia real de forma localizada.

O quinto painel discutiu os desafios da segurança pública. O painel explicou como o desenvolvimento coordenado das instituições pode corroborar para o combate à violência. A partir da vivência de Estados como Pernambuco e São Paulo, discutiu-se a importância de se coordenar políticas públicas com o aprimoramento legislativo e com reformas judiciais que fortalecem a eficiência e a humanidade do sistema carcerário. As audiências de custódia, os mecanismos de justiça restaurativa e os programas de reinserção social também foram indicados como medidas de aprimoramento institucional essenciais para o combate à violência.

O futuro e as prognoses da Administração Pública brasileira foram explorados pelo sexto painel do evento. A necessidade de aprimoramento dos mecanismos de prestação de contas e de transparência na gestão de recursos públicos constituiu uma tônica dos discursos. A valorização de instrumentos de accountability social foi reforça-

da pelos painelistas enquanto meios de concretização do ideal democrático. O último painel do evento elegeu temática das mais polêmicas: o combate à corrupção. Nesta última rodada, ressaltou-se a cooperação jurídica entre os países como estratégia fundamental para o combate à corrupção em nível internacional. Analisou-se também o cenário institucional brasileiro inaugurado após a Lei Anticorrupção, que colocou em pauta a eficácia de novos institutos jurídicos utilizados no combate à corrupção, como o acordo de leniência e o *compliance*.

Com a presente obra, a séria IDP/Sarai-va possibilita que esses ricos debates travados no evento adquiram contornos de perenidade. Espera-se que esta obra seja útil tanto para aqueles que buscam solidificar seus conhecimentos acadêmicos quanto para aqueles que, pelos mais variados motivos, identificam-se como entusiastas de um modelo de Estado eficiente e democrático. Boa leitura!

1

A EVOLUÇÃO DO ESTADO NO PLANO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ESTADO, GOVERNABILIDADE, GOVERNO E GOVERNANÇA

Michel Temer*

*Vice-Presidente da República. Doutor em Direito. Autor de várias obras sobre Constituição.

O que eu falarei aqui, não como vice-presidente, nem mesmo como professor, mas como estudioso, são alguns conceitos referentes a esses temas que me foram conferidos – estado, governabilidade, governo e governança. Começo dizendo, e aqui vão algumas trivialidades, que o estado é uma organização. É uma organização porque é pautado por uma regração escrita que o cria e que se impõe. Quando nós do mundo jurídico olhamos para a Constituição, sabemos que qualquer estado, mas particularmente o estado brasileiro, nasce precisamente por esse instrumento constitutivo, esse instrumento jurídico. Aliás, não é outra a razão de a lei maior se chamar Constituição; porque é um movimento político que visa a constituir uma determinada sociedade. Para dizer mais obviedades, o estado é uma sociedade e toda e qualquer sociedade é uma organização, porque, repito, ancorada em preceitos imperativos. O direito existe exatamente para regular as relações sociais de um povo determinado. Nós sabemos que sociedade desorganizada é uma contradição nos próprios termos, por isso digo que o estado é uma organização. É, portanto, algo que subsiste, existe, vigora pela emanção da chamada soberania popular, que nasce e faz nascer um estado. Digo, então, com muita frequência que nós, no Brasil, ainda somos um estado adolescente; nascemos, sob o foco jurídico, em 5 de outubro de 1988. Obviamente, se eu focalizar o tema do estado sob o foco sociológico, históri-

co, geográfico, terei o estado brasileiro nascido lá atrás, quando Pedro Álvares Cabral aportou aqui em Terras de Vera Cruz, depois, Brasil. Mas, para nós interessa exatamente o momento em que nasceu o estado brasileiro. Fato é que quando falo em estado organizado desta maneira e com esta regração imperativa, estou a falar de governo.

Governo é um vocábulo do mundo jurídico. Governa-se por instrumentos estabelecidos pela Constituição. No caso brasileiro, e procurando ser bastante enfático, bastaria dizer que tem-se um estado democrático de direito. Porque no momento político que antecedeu a Constituinte de 1988, no qual estivemos eu e o Miro Teixeira, houve um movimento que visou a debelar um sistema político e jurídico centralizador e autoritário. Eis a razão pela qual chamá-lo de estado democrático de direito. Do ponto de vista administrativo, quem governa somos eu, Miro Teixeira e Gilmar Mendes – Executivo, Legislativo e Judiciário; do ponto de vista institucional, quem governa é o povo. uma vez que só governa quem tem poder e governo sem poder não é governo. Por esta razão é que está registrado no texto da última Constituição que quem governa é o povo. Não apenas porque eleger os seus representantes, mas porque dispõe de fórmulas constitucionais autorizadas de uma participação direta no governo. Pode-se observar que se estabeleceu no Brasil uma mistura da democracia direta com a democracia indireta

quando se diz que o poder emana do povo, que o exerce por meio de representante ou diretamente, nos termos desta Constituição. Ou quando verificamos algumas fórmulas como os plebiscitos, o referendo e outra menos conhecida e mencionada, regra do capítulo dos municípios, que diz que, embora aprovadas as contas do prefeito durante a administração pública municipal, pelo parecer prévio do Tribunal de Contas e, depois, pela decisão da Câmara; ainda assim, as contas devem ficar à disposição dos municípios para eventuais impugnações, o que é uma maneira de participação direta do povo no governo. Além disso, há o fato de a Constituição permitir que uma parcela do povo deflagre o processo legislativo mediante um instrumento da chamada iniciativa popular dos projetos de lei. Seria, inclusive, interessante incentivar esta fórmula, porque aqueles projetos que tiveram iniciativa popular foram muito bem recebidos pelo Congresso Nacional, tiveram uma tramitação bastante veloz e com bons resultados.

Em primeiro lugar, há de se considerar que a primeira coisa é entender governo como um conceito jurídico porque deriva de um texto constitucional; em segundo lugar, o fato de que quem governa é o povo. E, em terceiro, de que para governar é preciso dividir as funções estatais. Uma vez que não há a possibilidade de o povo se reunir em praça pública, é salutar que se criem, para a tomada de decisões, poderes, órgãos, como o Legislativo, o Executivo e o Ju-

diciário, que exercitem o poder em nome do povo.

O governo se exerce por esses sistemas que estou apontando, mas para governar é preciso trazer à baila um outro conceito, que é o de governabilidade, que eu distinguirei do conceito de governança mais adiante. Essa distinção é sobretudo didática, mas hoje tem algum significado, como tentarei demonstrar. O jurista Genaro Carrió dizia que as palavras são rótulos que pomos nas coisas para podermos nos entender. Portanto, essas distinções são rótulos que foram colocados em face de determinadas realidades da administração pública. Para mencionar um pouco o tema da governabilidade, eu quero dizer e salientar que não basta ter a ideia de governo, é preciso que o governo tenha possibilidade de governar. E a governabilidade passa precisamente por uma instrumentação político-institucional do estado.

É difícilimo, por exemplo, no sistema presidencialista, e mesmo no parlamentarista, que um governo não se ancore em uma equação político-partidária que o sustente. No presidencialismo fala-se muito em coalisão, precisamente para que o governo possa governar, porque se houver um Congresso Nacional inteiramente infenso, inteiramente contrário às várias atitudes do Executivo, não se consegue levar adiante os projetos daquele poder. Esta mesma regra se aplica ao parlamentarismo, sendo lógico dizer que nele, se você não tem a maioria para governar, o que acontece é a queda do governo, a queda do gabinete.

Isso significa que não basta ter governo, é preciso que haja governabilidade, embora estejamos no campo dos rótulos, mas ainda assim a governabilidade é um conceito jurídico institucional, porque ele parte do suposto. Vejam que é um conceito muito próximo da ideia de governo, de que só se leva adiante a missão do estado, a administração pública, caso haja uma legislação que possa ser compatível com as aspirações do poder Executivo, assim chamado porque executa a vontade da expressão geral veiculada pela lei. A governança envolve não apenas os atores estatais, os poderes do estado, mas também os atores não-estatais. Atualmente, com a grande proliferação das organizações não-governamentais, dos movimentos populares geradores, por exemplo, das iniciativas populares para a formulação de leis, com a presença fortíssima dos sindicatos – que não são organismos exatamente estatais –, com a presença de entidades, de organismos interestatais – mas que não são estatais, que vão se organizando de acordo com as circunstâncias do momento –, é preciso ter aquilo que se chama governança, ou seja, deve-se atender muitas e muitas vezes a instrumentos de pressão. Não que você se submeta às pressões, mas deve-se levar em conta as aspirações populares que muitas vezes se organizam, embora não sejam nem sociedade, nem estado, organizam-se em face de certas realidades político-administrativas no país. Eu estou falando de uma realidade interna, mas posso falar de uma realidade

de internacional. Hoje, os senhores sabem que, em face da globalização há órgãos não-estatais que exercem um poder extraordinário em todos os estados. O *Greenpeace*, por exemplo, e outros tantos organismos internacionais têm uma ação muito objetiva, concreta e palpável, que influencia muitas vezes as políticas estatais, as políticas dos próprios estados.

Isso me faz lembrar do Dalmo Dallari, que há muito tempo atrás escreveu um livro sobre o futuro do estado em que ele já antevia que o estado do futuro não seria o estado daquele momento, ou seja, a chamada soberania se partilharia entre vários estados. Se olharmos para o caso da União Europeia, por exemplo, verificaremos que a soberania dos estados se conserva, obviamente, mas amenizada, porque não há mais barreiras tributárias, barreiras pessoais ou a barreira da moeda. Então, se quiséssemos exagerar, nós diríamos que em um dado momento será possível que o futuro do estado seja exatamente a conjunção desses estados todos, com a queda das barreiras das fronteiras, das barreiras tributárias, das barreiras culturais. Hoje, quem se forma em uma universidade na Europa está habilitado a dar aulas em outras universidades de outros países. Mesmo aqui no Brasil e aqui na América do Sul com o Mercosul, uma série de atividades de conexões do Brasil com outros países depende do entendimento do bloco com outras áreas. Quando o Mercosul faz um plano de aliança com a União Europeia em certos setores, isso depende de a União

Europeia concordar, ou seja, não é o estado A, B ou C, mas a União Europeia em concordância com o Mercosul. Isso demonstra que a fisionomia do estado vai se modificando ao longo do tempo.

Se voltarmos os olhos para o século XVIII, por exemplo, verificaremos que havia um estado patrimonialista – tudo era do rei. Até os dias atuais, quando se acusa alguém de patrimonialista, significa dizer que esse alguém, que está no poder público, acha que pode confundir o privado com o público. No século XVIII isso era visto com naturalidade, quando, no fim daquele século, começaram a surgir os movimentos de liberdades individuais como, por exemplo, a Independência Americana e a Revolução Francesa. Outro exemplo é a chamada Revolução Inglesa, que começou na Magna Carta de 1215 e seguiu com o direito ao Habeas corpus, a Petição de Direitos e vários outros instrumentos em busca dos direitos individuais, que acabaram gerando também a ideia de república, de *Res publica*. Essa *Res publica* tanto é aplicável à república propriamente dita, como também ao sistema monárquico constitucional. Neste, a *Res* também é pública – há a figura do rei ou da rainha, que é o símbolo da unidade nacional –, mas é diferente do reinado dos séculos XVI, XVII e começo do XVIII. Portanto, volto a dizer, como nas monarquias constitucionais a *Res* é pública, tem início um movimento de aparelhagem administrativa, aparelhagem burocrática, com o fim de proteger exatamente a *Res publica* no fim do sécu-

lo XVIII. Se antes se protegia o estado por meio de uma incipiente burocracia contra os poderosos, contra os que queriam voltar ao regime patrimonialista, no século XIX começa-se a discutir a proteção dos fracos e oprimidos, com o surgimento de movimentos. Bismarck foi o primeiro a pensar nos direitos sociais, até o seguro desemprego foi pensado naquele período.

No começo do século XX, vieram os regimes socialistas, primeiro no México, com a Constituição de 1910, e depois, a partir de 1917, na União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, hoje Rússia. Aqueles movimentos sociais eram a busca pela proteção dos pobres e oprimidos contra os poderosos, ou seja, sempre uma tentativa de impedir o retorno a um estado patrimonialista, e na base disso estava uma burocracia muito forte para proteger o estado contra esses poderosos. Mas, hoje, no século XXI, os senhores vejam, aponta-se a burocracia como algo que entrava o desenvolvimento do país. Quantas vezes nós vamos ao exterior e vemos investidores estrangeiros que dizem: “Ah! Lá no Brasil tem muita burocracia, é tudo atrapalhado. Para conseguir uma autorização qualquer leva-se seis meses, um ano, etc”.

Enfim, a burocracia passou a ser questionada e por isso começaram a surgir duas ideias: uma delas foi a da administração descentralizada, e outra, a de uma administração gerencial e não uma administração burocratizada, e vejam que foi no século XX que começou a haver uma descentralização administrativa. A autarquia significa

isto: é governo próprio, segundo a sua origem etimológica. Essas autarquias proliferaram de uma tal maneira que houve a necessidade de uma descentralização maior e a geração das empresas públicas e das sociedades de economia mista, pautadas pela ideia de que o poder, a iniciativa privada, empresarial, muitas vezes é mais eficiente do que a administração pública. Essa ideia alcançou tal ponto que na Constituição de 1988 prestigiamos a iniciativa privada, garantimos lá os direitos liberais, a liberdade de informação, de expressão, etc., ao mesmo tempo que garantimos os direitos sociais. O Bolsa Família nasce do direito à alimentação, o Minha Casa, Minha Vida, nasce do direito à moradia, porque são expressões constitucionais, não é de graça que se faz isso.

No passado, as pessoas esperavam que o estado garantisse a segurança – interna e internacional – contra invasões e a arrecadação. Então, se houvesse o equivalente ao Ministro das Finanças, segurança interna e um esquema de segurança do estado contra invasões externas, a organização social estava praticamente estabelecida. Com o passar do tempo, passou-se a exigir muito do estado e a Constituição assim estabelece quando diz que a educação é direito de todos e dever do estado, que a saúde é direito de todos e dever do estado. Assim, ao longo do tempo, exigiu-se que o estado impulsionasse vários outros setores que hoje geram até 38, 39 ministérios – o meio ambiente, os direitos humanos, a mulher, as questões de definição de gênero, e ou-

tras. Dessa forma, o estado começou a perceber, esta é a realidade, pelo menos a que eu detecto, que era preciso trazer a iniciativa privada para o interior do estado e isso está se dando ao longo do tempo pela chamada transferência de atividades do estado para o setor privado.

As concessões, as autorizações administrativas, todas visam a transferir uma parcela da atividade que, em princípio, seria do estado, para a atividade empresarial. Logo depois da Constituição de 1988, nós fixamos, além dos critérios democráticos que já aponte, alguns conceitos restritivos com relação à participação da iniciativa privada brasileira e estrangeira. Um exemplo é que, no caso da empresa de capital nacional, nós definimos, na Constituinte, que só seria empresa de capital nacional aquela composta por capitais nacionais. Em seguida, vieram as reformas constitucionais, que mudaram esse conceito para dizer que empresa de capital nacional também é aquela integrada por capitais estrangeiros. Portanto, nós quebramos, por exemplo, monopólios, que ainda haviam sido mantidos na Constituição de 1988 – comunicação, petróleo, gás canalizado, navegação de cabotagem foram todas áreas de reformas constitucionais em que foram quebrados os monopólios.

Para dar um exemplo singelo de como isso foi útil, basta lembrar que há dez, vinte, trinta anos atrás quem quisesse um telefone fixo deveria ligar para a Telefônica, esperar um ano e meio, pagar e depois receberia um telefone,

enquanto nos dias de hoje fugimos das ofertas dos telefones celulares, que oferecem carro, sorteio, viagens para Miami, etc. Isso indica que foram medidas que deram certo. Como eu menciono aqui também a Lei de Responsabilidade Fiscal, que foi importante para o trato do dinheiro público. Por que o trato do dinheiro público é importante? Porque é público, porque não é do administrador, não é de um setor determinado, mas é público, é da *Res publica* e do povo.

Essa transferência para o setor privado foi um movimento importante para o país e se deu nessas reformas constitucionais que permitiram não só a captação de recursos estrangeiros pelo conceito de empresas de capital nacional, mas também a participação de empresas nacionais estrangeiras dentro do Brasil, com a quebra dos monopólios. Essa mudança fez, ainda, com que o Brasil crescesse muito frente aos órgãos internacionais e hoje muitas das nossas empresas já são multinacionais, têm presença em todo o mundo, o que indica mais uma vez o alcance do fenômeno da globalização em todos os setores da administração.

Tomei a liberdade de falar rapidamente, indicando breves conceitos sobre os quais os senhores já devem ter lido. O meu objetivo foi contribuir para encadear o raciocínio que revela como se deu a evolução do estado no plano da administração pública. Atualmente ninguém administra o poder público se não tiver de um lado governabilidade e de outro lado governança. Sem reunir esses fatores, que são rótulos ape-

nas, mas que são fundamentais para o governo, não é possível governar. Desejo-lhes muito sucesso, cumprimento o IDP e a OAB e peço licença para concluir.

Muito obrigado, senhores.

GESTÃO DE EMPRESAS PÚBLICAS EFICIÊNCIA E EFICÁCIA

Armínio Fraga*

*Ex-Presidente do Banco Central.
Doutor em Economia.

Confesso que fiquei um pouco intimidado quando me pediram que viesse falar sobre administração pública e mais ainda quando soube da composição da mesa. Aproveito para agradecer pelas palavras do senador Jorge Viana que são muito importantes para mim. Eu também sinto isso; esse desejo de ver um país melhor, de ver um país que funcione melhor e seja mais justo. Compartilho também da visão de vocês no que diz respeito ao método, que tem que ser bem feito, bem cuidado.

A minha experiência como administrador público foi a melhor da minha vida profissional e tenho sido muito grato à sorte que tive ao longo do caminho, como foi com o Banco Central. Foram, aproximadamente, cinco anos e meio e eu tenho plena consciência de que essa foi uma experiência que não espelha a realidade do setor público brasileiro, infelizmente; porque o Banco Central é uma instituição muito capaz, muito preparada, muito ciente do seu papel na sociedade e participar disso foi um luxo para mim. Quando conversei um pouco com o meu colega Amaury Bier, que trabalhou no Ministério da Fazenda, foi secretário executivo do ministro Malan, ele leu as minhas notas e disse: “Está tudo bem, mas essa experiência que você teve não é bem a da administração do setor público. Seja cuidadosos e humilde nas suas palavras”.

Falo aqui em caráter totalmente pessoal, uma vez que não sou filiado a ne-

nhum partido. Tocarei em alguns pontos de maneira menos organizada do que os meus colegas, até porque minha cabeça nesse assunto não é tão experiente quanto as deles. Em geral me pedem para falar sobre crescimento, inflação, taxa de câmbio, superávit primário, essas coisas. Mas eu sou um economista e acho que os economistas, pelo menos da minha linha mais liberal, são muito disciplinados. Como disse aqui Antoninho Trevisan, acreditar na boa gestão, com estabilidade, transparência, restrições orçamentárias e assim por diante é fundamental, não é uma questão ideológica.

Eu tenho, assim, alguns blocos rápidos de temas para abordar aqui hoje. Um abrange a gestão em geral e muito do que eu tinha a dizer já foi dito aqui. No fundo, eu diria que nós estamos falando de trabalhar em equipe. Talvez esta seja uma marca importante, senão a principal, de nós, seres humanos: nós conseguimos trabalhar em grupos grandes. Contudo, isso não é fácil e se o governo é grande por definição, no nosso caso parece que fica cada dia maior. Como economista, acredito que as pessoas respondem a incentivos – sejam eles positivos ou negativos, monetários, qualitativos – e que estes são ferramentas de gestão. Vejo como um desafio compatibilizar as ações e os objetivos individuais com os objetivos maiores, institucionais e sociais. Vejo, ainda, como um tema muito importante e preocupante a necessidade de se compatibilizar os objetivos de

curto prazo, frequentemente bombardeados por crises, problemas, pressões, horizontes curtos de tempo, com os objetivos de longo prazo necessários para que um país possa se desenvolver na sua plenitude. Creio que os métodos de gestão público e privado, como foi dito aqui, têm muita coisa em comum. Eu acredito em gestão por objetivo, por meta, com avaliação, mensuração, e também que isso tudo é algo básico – não é ideológico ou partidário.

No setor privado, o que se tem é o grau máximo de flexibilidade na gestão, o que torna fácil trabalhar com programas de remuneração, recompensa, além de mecanismos de solução de problemas, demissões, etc. No entanto, nem sempre é fácil trabalhar em equipe nesse setor. A minha experiência me mostrou que isso é possível, mas que talvez seja mais fácil conseguir isso no governo. Existem também problemas com horizontes mais longos e o que se vê muito hoje no mercado, inclusive no mercado internacional, são objetivos de prazos muito curtos – entre eles, o número do trimestre, os gestores incentivados por opções –, o que também abre espaço para distorção em termos de decisão do que é bom ou não para uma empresa em médio e longo prazo. No setor privado existe, portanto, na linha do que eu venho dizendo aqui, uma certa dificuldade também em dar peso a valores em geral e em termos qualitativos. As melhores empresas conseguem fazer isso, criar uma cultura boa, com valores corretos. Por último, no setor privado, existe, ainda, uma certa facilidade

com relação a correr riscos. Isto é algo, de certa forma, inerente à vida de uma empresa: correr certos riscos, fazer isso de forma estatisticamente razoável para que na média dê certo.

Já no setor público, existe menos flexibilidade, as carreiras são mais estruturadas, o emprego, com frequência, é estável e existe, do ponto de vista da gestão, mais ênfase em grandes temas, valores do lado qualitativo, embora isso com frequência não desça na máquina, isso fica mais em cima, é natural isso. Existe mais espaço para o reconhecimento e a responsabilidade pública como recompensa, isso é fundamental no setor público, para onde ninguém vai para ficar rico. Certamente não deveria. A minha época no Banco Central foi a minha experiência com um modelo de trabalho assim, que define metas para grupos e departamentos e metas individuais. Isso funciona e eu, particularmente, sempre gostei de trabalhar com metas de curto prazo e metas de longo prazo explicitadas pela simples razão disso depender do dia a dia; ninguém faz nada para longo prazo. Isso demanda a existência de disciplina. Não é à toa que muitas instituições e organizações têm grupos para resolver problemas que surgem. Os funcionários públicos se motivam, especialmente, e os instrumentos são mais delicados, mais sutis do que na iniciativa privada – as falas, às vezes, são em código –, portanto, alguém como eu, que viveu no setor privado e também um pouco na academia, precisa ter isso em mente. Talvez seja até sutil demais, mas a

cultura é assim, pelo menos essa que eu conheci.

Os problemas do setor público incluem, também, uma certa irracionalidade no sistema de remuneração, eu diria, dentro de carreiras e também entre as mais diversas carreiras, porque algumas ganham mal e a impressão que isso dá para alguém de fora, como eu, é de ser produto de um processo de lobby pouco racional, que atrapalha, com frequência, os que mais se destacam por seu esforço, por sua competência, já que recebem um pouco mais do que os que não se dedicam. Eu não estou propondo para o governo um modelo privado. Não acho que que essa seja a cultura, nem que seria bom. Mas, uma diferenciação um pouco maior do que existe, a meu ver, faria muito sentido. Fala-se muito no Brasil, com toda razão, em minha opinião, sobre um excesso de cargos de confiança. Faz falta uma burocracia permanente, bem paga, experiente, que responda aos desafios, que dê continuidade às coisas, que alongue os horizontes. O tema estabilidade é polêmico e é provável que exista aqui, sim, um conflito entre estabilidade e eficiência, eficácia. É claro que algumas carreiras demandam proteção – polícia, fiscais de imposto de renda e vários outros –, mas eu acho que é um bom tema para se discutir e a discussão deve ser serena.

O que o senador, ex-governador e ex-prefeito Jorge Viana disse hoje aqui é, para mim, muito claro. Nós temos problemas sérios no que diz respeito à qualidade da gestão e isso tem a ver

com incentivos, com atratividade do que é a gestão pública para as pessoas. Eu não vejo, sinceramente, nenhuma razão para que o governo não tenha a mesma energia vital que se observa no setor privado, embora, de fato, não tenha. A ideia de padrão de excelência é rara e a sociedade hoje nos cobra isso. Cobra ainda pouco do governo, mas cobra.

Outro problema que há no setor público é uma tremenda dificuldade em se correr riscos, resultante em parte do que já foi dito aqui – faz-se apenas o que é permitido por lei – e por outras razões mais, como o fato de, com frequência, as decisões serem analisadas apenas sob o aspecto do que pode dar errado. Há certa resistência burocrática e eu aprendi a lidar com isso.

Não comecei tão jovem quanto o senador Jorge Viana – eu tinha 32 anos quando cheguei ao Banco Central, a convite do doutor Francisco Gros. Eu liderava cinco chefes de departamentos, grandes nomes do Banco Central – o doutor Coelho, que está aqui hoje, lembra-se bem disso – e eu aprendi muito com isso. Há nessa maquinaria certa inércia também, há vida própria, tradições, rotinas, enfim, uma cultura. Quem chega de fora, não sendo de carreira, como eu, não deve aceitar isso como dado mas, ao mesmo tempo, deve ter uma saudável abertura para lidar com isso, porque em geral as coisas tem uma razão de ser. É preciso, primeiro, entender o porquê para que seja possível, então, surgir com um diagnóstico. Sempre é importante perguntar o porquê.

No Banco Central, naquela época, ainda com o sistema de câmbio hipercontrolado, perguntava-nos, por exemplo, por que um documento precisava ter sete vias e cada uma delas carimbada três vezes. Não seria possível carimbar só duas vezes e ter cinco vias? Ficávamos até as onze horas da noite discutindo e as coisas avançavam, porque as pessoas se motivavam e se davam conta de que ninguém nunca havia levantado essa discussão antes. Realmente acredito que a máquina pública tem que ser empoderada. Essa motivação é necessária e, certamente, também deve ser cobrada. Isso faz parte do trabalho.

Eu tinha mais exemplos para dar do Banco Central, mas o meu tempo está se encurtando; portanto, eu gostaria de prosseguir falando sobre governança, um tema que está um pouco na moda, está em discussão. Além de muito natural, eu diria que é essencial que as políticas públicas respondam às prioridades dos nossos representantes eleitos de forma democrática, isso está correto. Por vezes, chega-se a um ponto de desconforto e irritação que as pessoas perdem essa conexão. Trabalhar buscando eficiência é um objetivo natural e importante. Um setor público decente deve também trabalhar tendo em mente a busca de equidade. A eficiência, em minha opinião, significa, na prática, melhorar, maximizar aquilo que o governo entrega, ou seja, entregar mais com os recursos que se tem, tanto do ponto de vista quantitativo quanto do ponto de vista qualitativo. Do ponto de vista da equi-

dade, acredito que uma sociedade boa deve buscar igualdade de oportunidades e deve dar às pessoas também certo grau de proteção contra as incertezas. Para isso, o estado deve operar dentro desses princípios da social-democracia com um viés liberal com relação à economia.

É importante distinguir entre aquilo que o governo provê e aquilo que o governo produz, porque essas coisas não são necessariamente as mesmas e essa é uma distinção importante e frequentemente esquecida. Prover tudo isso que se tem em uma boa social-democracia é importante. Isso é um tema amplo no qual não vou entrar agora para não me desviar, mas deve ficar claro, uma vez que se decida que algo precisa ser provido, se deve ser produzido pelo governo. Esse aspecto toca em um tema quente do momento que são as estatais que, nos últimos anos, tem sido vítimas, infelizmente, de graves abusos e problemas. Penso que vem em boa hora essa energia reformista que se vê no ar, no Congresso.

Vejo como central a ideia já apresentada aqui pelo Antoninho Trevisan: profissionalizar. Ter nos conselhos pessoas capazes e experientes que tenham tempo para suas funções, porque não é suficiente ter pessoas qualificadas se elas não podem se dedicar ao assunto. Outro grande bloco de temas conectados à gestão das empresas públicas refere-se a controles. Faz falta a capacidade das empresas se autopoliciarem e isso envolve desde uma auditoria independente até os mais variados co-

mitês, o próprio comitê de auditoria se reportando ao conselho, etc.

O último tema que eu gostaria de ressaltar aqui, que é mais árido e está apresentado de uma forma talvez sutil demais, é a necessidade de revisar. O artigo 238 da Lei das Sociedades Anônimas, que diz que as estatais podem ter objetivos não econômicos de acordo com as razões que justificaram a sua criação, precisa ser revisto e essa prerrogativa deve ser eliminada por completo, em minha opinião. Há aqui um debate sobre provisão *versus* produção. Isso não significa que o governo não possa terceirizar o que quer que seja feito; uma política pública pode ser posta em prática através de um banco público, de um banco privado etc. Significa apenas que as empresas mistas, as estatais, devem ser ressarcidas pelos custos incorridos em missões encomendadas pelo governo, seu acionista controlador. Por quê? Por duas razões muito simples: primeiro, uma razão de ordem política – não é certo ter mais do que um orçamento de um país, o orçamento tem que ser um só. Parece, para mim, um desrespeito ao Congresso a existência de espaços orçamentários privativos do Executivo. Mas assim é quando se pega uma empresa pública, mista ou não, com acionistas privados ou não, e se atribui a essa empresa uma missão, aquilo que, no fundo, representa um gasto, ou é um subsídio ou é, ainda, um investimento de baixo retorno. Isso acontece pelas mais variadas razões, que não questiono, mas deve ser posto no orçamento. Essa é a primeira

razão fundamental para que seja necessário haver transparência. A segunda razão é econômica. Não é razoável para um investidor comprar ações de uma empresa que não tenha objetivos econômicos, porque é muito difícil avaliar a relação de risco e retorno, que é uma questão muito básica. O que o investidor faz é cobrar um preço para correr esse risco, então, uma empresa que tem objetivos não econômicos paga mais; seu custo de capital fica mais elevado à toa, a meu ver. Esse aspecto precisa ser resolvido e penso que isso vale também para as empresas estatais não listadas em bolsa, o que já é um outro assunto.

Para terminar, lembrei de um dos primeiros artigos que publiquei no jornal, ainda bem jovem e recém-chegado do meu doutorado. Tentarei citar de cabeça algo sobre o tema do déficit público, que talvez tenha sido uma certa obsessão minha. O Eça de Queiroz escrevia crônicas de jornal, artigos de crítica de costumes e coisas do gênero, que foram reunidos em um livro da coleção *As farpas*. Nele, diz o seguinte: “Toda nação vive do estado”. Em seguida, ele cita longamente os economistas que vivem do estado, o clero que vive do estado, as forças armadas que vivem do estado, os advogados, etc. No final, conclui dizendo que o estado, pobre, paga pouco, e que essa pobreza vai se perpetuando. Considerando-se o momento que estamos vivendo, essa discussão que está acontecendo aqui, durante estes três dias, é absolutamente crucial.

O país vem vivendo há anos com um crescimento quase contínuo do tamanho do estado – crescem o gasto público, a carga tributária e o estado vai crescendo como se estivesse em piloto automático. Não questiono, em geral, o tamanho do estado, porque existem sociedades que se desenvolveram com o estado grande. Isso se vê, por exemplo, na Escandinávia. Enquanto outras sociedades se desenvolveram com o estado pequeno, como os Estados Unidos. Talvez a coisa mais importante para diferenciar a existência ou não de um estado bom seja a capacidade de entregar aquilo que se espera dele. Portanto, acho que o Brasil vive esse momento; com as tendências demográficas que nós temos, nós já estamos chegando perto do ápice. A população vai começar a envelhecer. Com programas como o Plano Nacional da Educação – e ressalto que nada é mais importante do que a educação – temos um plano que vai aumentar a carga tributária em quatro pontos do PIB, o que é muito. Devemos perguntar como vai ser isso. Será que não é um problema mais de gestão? Digo isso aqui em caráter pessoal, foi unânime a votação deste programa, então, falo aqui como um crítico de como isso foi feito.

O eventual fim ou não do fator previdenciário, dependendo da decisão da presidente, também me parece outra decisão complicada neste momento. Com isso a carga tributária deve aumentar bastante – a minha suspeita é que nos próximos 10 anos aumente mais seis ou sete pontos do PIB. Se con-

tinuar a seguir como anda hoje, cerca de 70% do PIB, a dívida do governo subirá, com pouco crescimento, com juros altos, para em torno 90% em minha previsão. Este quadro não parece, no momento, muito entusiasmante.

Finalizo, então, dizendo que questionamentos com relação ao que faz a administração pública são essenciais. Discussões como estas que estamos tendo aqui hoje são fundamentais e nós precisamos urgentemente, aqui no Brasil, fazer mais com menos. Este seminário veio em boa hora e agradeço por ter sido incluído neste programa.

GESTÃO PÚBLICA – MUDANÇAS QUE VIABILIZAM O BEM COMUM

Jorge Viana*

*Senador pelo Estado do Acre.
Ex-Governador do Estado do
Acre. Engenheiro florestal.

Há oito anos, a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), por ocasião da comemoração dos seus setenta anos, pediu-me que escrevesse algo sobre a nossa experiência no Acre. Fui revisitar esse texto e vi que continua bastante atual, porque nós não mudamos muito no campo de gestão nesses últimos anos e, a partir dele, tentarei dar a minha contribuição aqui.

Primeiro, eu sou apaixonado por gestão pública. Gosto mesmo. Acho que é uma atividade muito nobre, especial e que tem muita vinculação com o privado. Eu sempre trabalhei na gestão pública buscando me espelhar na atividade privada. Obviamente, há uma diferença grande: na atividade privada, pode-se fazer tudo o que não está proibido em lei e, na atividade pública, você está preso a fazer apenas aquilo que a lei permite, autoriza.

Gostaria de começar com algumas perguntas. Qual é a importância da gestão pública nas nossas vidas? Em que consiste o papel de um gestor público? Como garantir programas de formação continuada para que a capacidade coletiva aumente e o serviço público seja de melhor qualidade? Partindo dessas questões, começamos a ter uma certa dimensão do que o tema representa. Quando um empreendedor ou alguém que teve a iniciativa de montar algum negócio não tem êxito, ele leva prejuízo, dá prejuízo em alguns colaboradores, mas não passa muito disso. Já quando um gestor erra, ele causa, às vezes, um prejuízo que afeta gera-

ções inteiras. Portanto, são situações bastante diferenciadas e eu parto do pressuposto de que parece que nos preparamos mais para a iniciativa privada do que para a gestão pública. Isto é umas das deficiências que temos – a baixa capacidade na gestão pública – e é generalizada. Não há um estado que se destaque mais ou menos.

Eu tive esse privilégio de ter contato com a técnica de gestão pública já há muito tempo e isso foi determinante para que o trabalho político que estamos fazendo no Acre se mantenha até hoje. É o caso de governo mais longo que nós temos no Brasil – competindo apenas com São Paulo, mas quando incluímos a prefeitura de Rio Branco, a capital e outras prefeituras, nós estamos à frente. Posso afirmar que isso não acontece porque somos iluminados, não é porque temos algo mais do que os outros. Eu fiz no começo do meu mandato uma aliança com o próprio Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), que foi o único caso no Brasil autorizado pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e autorizado pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) em 1998. Isso já foi uma reinvenção um pouco do processo que tinha como base a formação e a preparação, que eu e outros colegas tínhamos recebido e que, posso afirmar, possui muito vínculo com a preparação de equipe para a gestão pública.

A primeira candidatura que fui convidado a lançar foi de governador, em 1990. Naquele momento, consultei a

Constituição e havia a idade mínima de 30 anos para a candidatura. Eu me encaixava nisso, com o meu aniversário em setembro, portanto, eu pude me candidatar e fui para o segundo turno. Comecei do zero, assim como Edmundo Pinto, que me ganhou no segundo turno. Um ano e meio depois ele foi assassinado, em São Paulo, no Hotel Della Volpe. Nós dois éramos “a zebra” da campanha e depois acabamos como os finalistas, no segundo turno. Passado esse período, havia a possibilidade de eu me tornar prefeito em 1992 e Lula sugeriu que eu deveria me preparar, fazer alguns cursos, e me conseguiu algumas bolsas para isso. Assim, fui fazer um curso de alta direção na Venezuela, outro com a Fundação Friedrich Ebert e quando assumi a prefeitura de Rio Branco, já tinha alguma noção de gestão pública.

Deparei-me, então, com um problema: a educação no município de Rio Branco. Eram apenas 4.500 alunos, e mesmo assim parecia mais barato matricularlos todos na melhor escola privada da cidade do que manter aquele ensino de péssima qualidade, caro e absolutamente inviável. Eu e o secretário de Educação, Binho Marques – que depois foi governador do Acre e secretário do Ministério da Educação (MEC) –, tomamos a decisão de tornar economicamente viável a educação de Rio Branco. Este é um desafio para qualquer governante: a gestão pública deve ser viável economicamente e, se não for, alguma coisa está errada na gestão. Para mim isso é uma premissa importante que todo gestor deveria considerar e foi a

que me guiou desde o primeiro dia ao último. Quando nós concluímos nosso trabalho na prefeitura, tínhamos um plano decenal elaborado, e já era mais barato manter doze mil alunos na escola pública do município do que matricular os doze mil alunos na mesma escola para a qual havíamos feito a simulação no começo da gestão, e o ensino estava em um nível de qualidade muito parecido com o privado. Isto para mim também é peça-chave: espelhar-se no privado, em sua qualidade. Não faz sentido ter uma escola privada de altíssima qualidade e não conseguir ter uma escola pública também de boa qualidade, embora tenha havido essa inversão no Brasil, já que há 40 anos, as melhores escolas eram as públicas e essa equação perversamente se inverteu, o que é muito ruim para o nosso país.

Nós também trabalhamos com a ideia de simbologia que uso aqui no artigo. Resolvemos abolir a palavra administrar, que, com todo o respeito que tenho pelos administradores, cuja categoria não quero ferir, trocamos por cuidar com relação à gestão pública. Acredito que uma empresa pode ser administrada, mas uma atividade pública não pode ser administrada, tem que ser cuidada. São palavras bem diferentes – uma carrega sentimento, emoção, e eu não acredito em gestão pública sem sentimento, sem emoção, sem sonho e, obviamente, sem capacidade, sem técnica para se trabalhar. A partir desse aspecto, de trocar a palavra administrar por cuidar, eu acho que o

serviço público pode, de fato, ser algo muito nobre e muito valoroso.

Quando assumi como prefeito, o prédio mais insalubre da cidade era o da prefeitura. As pessoas costumavam passar na rua do outro lado da calçada, porque havia dois banheiros embaixo do prédio que funcionavam como banheiros públicos e as condições higiênicas eram insuportáveis. A primeira reunião que eu convoquei ao iniciar minha gestão foi com as serventes da prefeitura – eram vinte mulheres e um homem que cuidavam da limpeza – e elas me perguntaram o porquê de eu estar fazendo a primeira reunião com elas e não com os engenheiros, os arquitetos, os secretários e as secretárias. Eu respondi que via nelas o time mais importante que eu tinha para reunir naquele dia na prefeitura, porque se aquele prédio não deixasse de ser o pior da cidade e passasse a ser o primeiro, ninguém confiaria no serviço que a prefeitura viesse a fazer. Isso possibilitou uma mentalidade empresarial, empreendedora. Era preciso transformar o prédio da prefeitura em uma referência de limpeza. Pôr plantas em um prédio público não custa nada, limpar as folhas da planta com um pano molhado não custa nada, mas faz uma diferença enorme. Limpar o chão, manter os banheiros cheirosos e as salas limpas, sem parede riscada, sem papel no chão fazem uma diferença enorme. Posso dizer que, enquanto as prefeituras do PT sofreram com a história do Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU), tínhamos fila até as dez horas da noite para pagá-lo já no

segundo ano de gestão, em Rio Branco. E nunca foi um problema para mim a cobrança do IPTU, até porque eu não cobrava um absurdo – resolvi aprender um pouco com os bons economistas e cobrar menos de todo mundo do que mais de alguns.

Eu sei que o meu tempo está adiantado e que não posso ficar preso apenas aos exemplos que me apaixonam, nem do governo, nem da prefeitura, mas é importante trazê-los para a discussão aqui. Infelizmente, o modo de operação da gestão pública no continente latino-americano, de um modo geral, na minha percepção, continua sendo hoje o que podemos considerar como de baixa responsabilidade. Quando fiz um curso com Carlos Matus, que criou uma escola de planejamento estratégico situacional, estudei os governos de Margaret Thatcher, Ronald Reagan, Helmut Kohl, e a tomada de decisão por um líder de qualquer um desses países é uma ação de alta responsabilidade. Não estou defendendo as teses pelas quais eles fazem opção, mas estou dizendo que nesses casos há um aparato de suporte para a tomada de decisão que nós não temos na América Latina, nós não temos escolas que deem suporte para os governos, por isso que vemos uma sequência de crises muito mais intensa.

Em nosso entorno, há países como os Estados Unidos, que são capazes de suportar um presidente ruim, mas há muitos países aqui que sofrem até mesmo com bons presidentes. Ocorre, portanto, uma inversão nesse sentido que traz consequências graves pa-

ra nós, porque não há uma formação apropriada. O último concurso que nós fizemos no governo, eu e o vice-governador Binho Marques, antes do Tião Viana assumir, foi para gestor público. Qual governo faz concurso para gestor público? Normalmente, faz-se para economista, para engenheiro, mas nós pensamos que precisávamos de gestores públicos e que os candidatos, de formação multidisciplinar e diferenciada, precisariam disso para serem gestores públicos.

Aproveito para dizer que o professor Antoninho Trevisan fez uma fala muito específica e que eu gostaria de trazer para a discussão um pouco da experiência de quem foi prefeito ou governador por oito anos e que fica um pouco incomodado com ela. Eu gosto muito da gestão pública – o que eu mais gosto é conversar com prefeitos, com governadores. Para mim, a crise maior repousa no fato de que as equipes são muitos ruins em sua composição; falo de ministérios, de secretarias. Isso é ainda muito atrelado a um sistema político que danifica a possibilidade de montar uma equipe de gestão, de líderes importantes.

Eu trabalho sempre com a lógica de triângulo de governo, do Carlos Matus. Essa ideia é muito simples e serve para tudo na vida. Para prestar um concurso, por exemplo, é preciso ter o projeto, é necessário reunir capacidade de execução e alguma governabilidade para que ele aconteça; caso envolva dinheiro, deve-se buscar a viabilidade disso, mas, sobretudo, é imprescindível reunir gente capaz de executar e

de operar aquela ideia. Esse aspecto, para mim, esteve sempre presente em qualquer assunto que se apresentou em toda minha trajetória de governo.

O projeto pode ser o sonho ou o sonho pode ser o projeto, mas quem vai materializar o sonho? Eu mesmo, na minha experiência política, fiz uma combinação com os partidos. Chamei um grupo grande de partidos aliados e disse que eu montaria uma equipe técnico-política. Na política tem que haver também sensibilidade, que é o que nos possibilita assumir funções e fazer mudanças, além da capacidade técnica que tem que estar posta, tem que estar muito presente. Estas são, para mim, as maiores deficiências que nós temos hoje na gestão pública: a baixa capacidade de gestão e a o fato de haver poucas escolas de formação de gestores. Se construir uma casa envolve um conjunto de profissionais, se para realizar uma obra urbana é preciso dispor de um conjunto de profissionais, por que para ser gestor de uma cidade inteira não há nenhuma exigência profissional, nenhuma preliminar a ser atendida?

Parece-me que, em um país como o Brasil, é comum que se atribua muitos defeitos à atividade da gestão pública, que já vem, com frequência, acompanhada de uma quantidade enorme de preconceitos, de uma visão preconcebida de que as atividades desse tipo são sinônimos de coisas ruins. Acredito que termos que inverter isso e para que isso seja possível, precisamos realmente buscar pessoas interessadas em serem gestores públicos, em serem

bons gestores públicos, em promoverem mudanças para reinventar a tomada de decisão e a condução do que atende ao bem comum.

Encerro a minha participação dizendo algo que o Oscar Motomura – que é um mestre da Amana-Key – me ensinou e que sempre me ajudou muito na parte de gestão no Acre: às vezes não estamos incorrendo em muito erro se acharmos que ética tem a ver diretamente com o bem comum; tem muito a ver. Ser ético é trabalhar pelo bem comum. Ser um gestor público, um bom gestor público, é fundamental para que se possa trabalhar pelo bem comum e acho que essa associação do mundo empresarial, do mundo que visa lucro, do mundo que visa buscar uma eficiência, tem que estar muito presente também na vida de quem quer ser um bom gestor público.

O ZELO CONTÁBIL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Antoninho Trevisan*

*Presidente da Trevisan Consultoria e Trevisan Editora Universitária. Fundador da Faculdade Trevisan (Trevisan Escola de Negócios). Auditor e consultor de empresas. Cientista Contábil.

É uma satisfação enorme estar aqui com vocês, nesta manhã, como um representante da classe contábil. E abordando a minha vivência com relação ao setor privado, ao setor público, seja como membro do Conselho de Desenvolvimento Econômico Social, seja como membro do Movimento Brasil Competitivo, seja como membro da Academia Brasileira de Ciências Contábeis, como secretário de Controle das Empresas Estatais em 1986 e 87, como Presidente do Prêmio Nacional de Gestão Pública há cerca de 10 anos ou como membro do comitê de Ética Pública. A partir dessa experiência e, sobretudo, de uma vida de 40 anos como auditor e como consultor, tentarei aqui, nesses vinte minutos, resumir o pensamento acerca do que se pode fazer do ponto de vista das melhores práticas do setor privado que possam ser aplicadas ao setor público.

A primeira provocação que a gente tem que superar e, ao mesmo tempo, aceitar como desafio, é que a natureza da empresa estatal, do ente estatal, é de quase impossibilidade de existir. Isso acontece porque ele sofre três pressões: ora ele é instrumento de política econômica, ora ele é instrumento de política social, ora ele é instrumento de política partidária. Esses três elementos contradizem a função social do lucro e deixam a empresa suscetível às mais variadas ações. Portanto, nós estamos tratando de uma questão cuja natureza demonstra uma impossibi-

lidade de existência, mas o fato é que esse ente existe.

Quando eu fui secretário de Controle das Empresas Estatais em 1986, no governo Sarney, eu me deparei com uma distinção que me chamou muita atenção. Nós tínhamos ali o setor produtivo estatal, que era formado pelas empresas estatais, e as entidades típicas de governo. De outra forma, poderíamos dizer que eram produtivas as empresas do tipo Petrobras, Banco do Brasil, e improdutivas as empresas como a Embrapa e outras entidades típicas de governo, porque elas eram assim batizadas. E o primeiro choque dizia respeito à ausência de controle, ausência de orçamento, mas, sobretudo, a uma resistência a ser controlado e a uma resistência à divulgação.

Neste momento, retomo uma escrita do poeta Fernando Pessoa, que todos conhecemos como um poeta, mas que era um praticante apaixonado da contabilidade. Em 1926, Fernando Pessoa escreveu um texto chamado *Essência do comércio* e este trecho balizou a minha vida profissional por muito tempo e me baliza até hoje: “Toda a gente que serve deve, parece-nos, buscar agradar a quem serve. Isto significa que é preciso estudar a quem se serve, mas estudar sem preconceitos nem antecipações, partindo não do princípio de que os outros pensam como nós, porque em geral não pensam, mas do princípio de que, se queremos servir aos outros, nós é que devemos pensar como eles”. Parece-me que esse trecho de-

veria ser a máxima aplicada ao setor público, ao servidor público, ao gestor público. Não adianta ele produzir informações, produzir relatórios de acordo com o seu gosto, de acordo com a sua visão, porque ele não será lido, ele não será compreendido e, portanto, ele será inútil. É preciso saber como a sociedade precisa receber aquela informação, como ela vai entender aquela informação e se ela vai entender.

Faço, então, um desafio: alguém aqui sabe me responder imediatamente qual a diferença entre “superávit primário” e “superávit nominal”? É uma aberração que não foi criada por contadores, posso garantir. Alguém aqui sabe dizer o que é linha abaixo, linha acima? Também não é coisa de contador. Eu vivi isso na minha cidade natal, quando o tal prefeito publicava, de acordo com a lei, o balanço orçamentário da prefeitura em códigos, em Ribeirão Bonito. Ele cumpria a lei – não era a conta, os investimentos, eram números. Era o ponto quarenta e cinco, três, quarenta e quatro, quarenta e oito, barra trinta e oito, duzentos e trinta e nove. Ele cumpria a lei. Evidentemente que ele perdeu o mandato e foi preso. Mas, para vocês verem que é preciso fazer como Fernando Pessoa aqui ensina a gente – a olhar os outros não como a gente gostaria que fossem, mas como os outros verdadeiramente são.

É comum que nós, os administradores públicos, mesmo os privados, muitas vezes tendamos a produzir pela nossa vontade. Aliás, isso acontece em outros lugares. Os criadores de cursos também fazem isso, não é ministro? Em

uma universidade, uma vez ou outra, cria-se um curso sem antes consultar o público para saber se há interesse em ter esse curso. Lança-se o curso e não há aluno. Eu já fiz essa bobagem, posso garantir a vocês. Nesse sentido, Fernando Pessoa graciosamente conclui o texto mencionado dizendo: “Nada revela mais uma incapacidade fundamental para o exercício do comércio que o hábito de concluir o que os outros querem sem estudar os outros, fechando-nos no gabinete da nossa própria cabeça, e esquecendo que os olhos e os ouvidos – os sentidos, enfim – é que fornecem os elementos que o nosso cérebro há de elaborar, para com essa elaboração formar a nossa experiência”.

Estou aqui sentado, meus amigos, como contador, e como tal também quero registrar umas das maneiras de se criar a desordem e de se desqualificar a informação contábil, a prática contábil, desqualificar o contador. Sobre isso, nós tivemos uma pérola há cerca de um mês, que gerou uma nota de repúdio do Conselho Federal de Contabilidade, quando um senador da República deu uma entrevista e disse que o pacote do Ministro da Fazenda é extremamente rudimentar, típico de um contabilista que se baseia só na questão fiscal e se esquece que as pessoas se levantam todos os dias e precisam comer e ir trabalhar. Isso gerou uma nota de repúdio e a assessoria do senador justificou-se dizendo que foi aplicada uma vírgula no lugar incorreto e resultou em um sentido diferente do que ele pretendia.

Mas, quero registrar que estou cansado de ver isso – é só apertarem, quando querem que se estabeleça a ordem fiscal, que vem um senador, um deputado e diz: “Esse ministro parece um contador”. Por quê? Porque a contabilidade, meus amigos, é a ciência da ordem, desde Luca Pacioli, em 1494, quando escreveu o princípio das partidas dobradas, criou-se a possibilidade da existência das corporações, porque a verdade contábil, a ciência da ordem, diz que para cada débito há um crédito equivalente, para cada aplicação, deve existir uma origem. Nada mais cruel para uma autoridade, para um parlamentar, do que não lhe darem verbas, nada mais cruel do que lhe apresentarem restrições orçamentárias, nada mais duro do que mostrar a ele a contabilidade, a ciência da verdade.

Então, eu abriria aqui a minha fala para dizer que a contabilidade deve ser, no regime público, respeitada e revista. O Brasil utiliza o regime de caixa, que gera as tais bicicletas financeiras. Este modelo produz os seguintes absurdos: pagamentos são postergados e apresenta-se um superávit ou, se você tem um aumento da massa salarial, a previdência melhora brutalmente o seu caixa, e quando isso acontece, imediatamente o parlamento propõe mais benefícios, só que aquele superávit já está absolutamente comprometido, porque no futuro você vai ter que entregar os compromissos com aquele segurador. É assim que funciona. O regime de competência, cuja regra Luca Pacioli estabeleceu em 1494, garante que as provisões, ao serem contabili-

zadas, segurem os recursos para que possam ser utilizados no momento em que for necessário pagar aquele gasto. Então, no Brasil nós não temos o regime de competência e temos o regime de caixa. Essa é uma prática que dever ser implementada no setor público e que o setor privado já implementou há muito tempo.

Passo, então, às recomendações que preparei para ficar dentro meu tempo. A primeira é fazer um enorme esforço para contratar gestores nas empresas estatais da forma mais republicana possível – o ideal seria fazê-lo através de *headhunters*. Sobre isso, vou contar para vocês um caso, ainda de quando eu estava na Secretaria de Controle das Empresas Estatais (SEST) e baixei uma instrução normativa que proibia que diretores de empresas estatais fossem recrutados de fora da empresa estatal, na sã ou na ingênua perspectiva de que, feito isso, no caso de um profissional de carreira levado à diretoria, haveria mais garantias sobre a qualificação, a qualidade e a gestão daquele profissional. Mas notem que o sistema é cooptado, sistematicamente é cooptado, mesmo quando se trata de alguém com muitos anos de casa. O processo tem que ser revisto, portanto. Ao dar esse tratamento republicano, ao contratar alguém via *headhunter*, retira-se a passividade daquele indicado em relação àquele que o indicou. É importante dar visibilidade às melhores práticas para que elas possam ser replicadas. O setor público tem um trabalho magnífico, que é o Prêmio Nacional de Gestão Pública. Eu sucedi o

Johannpeter Gerdau na presidência desse prêmio, na qual eu permaneci por três anos, e fiquei maravilhado com as experiências de boas práticas que você encontra no setor público. O ideal seria que este prêmio e as melhores práticas dele, por exemplo, pudessem ser replicadas para outras estatais, para outros departamentos, para outras entidades típicas de governo. Nós temos que estar atentos para que jamais se desqualifique o zelo contábil. Se vocês escutarem um parlamentar, uma autoridade desqualificar a contabilidade, chamem uma auditoria, porque ali há problemas, não tenho dúvidas disso. A maneira de criar a desordem, uma vez que a contabilidade é a ciência da ordem e a ciência da sinceridade, é desqualificar aquele instrumento e, com isso, são abertas as portas para a bagunça e para a confusão.

Outro passo importante é rever permanentemente os processos, porque se tornam arcaicos. Sobretudo em tempos como os atuais, é preciso revê-los, buscar utilizar processos mais modernos, mais inovadores. Cortar custos é mais uma prática recomendável, uma vez que custo, em uma organização, cresce sempre e demanda um processo sistemático de controle, que tem que ser feito.

Ressalto, ainda, a importância de avaliar o desempenho com coragem e dar publicidade às métricas extraídas. Refiro-me também às entidades que não são geradoras de lucro. Citei aqui a Embraer, que é uma delas e um bom exemplo, mas mesmo sendo uma organização que não visa o lucro, é preciso que te-

nhas métricas para que se possa medir o desempenho dessas entidades. Lembro-me que o presidente de uma delas certa vez veio me procurar furioso – eu era um garoto de 37 anos à época – para saber como eu estava ousando querer que ele apresentasse resultados. O argumento era que sendo titular de uma empresa para fazer o bem, ele não merecia, portanto, ser avaliado. Eu disse: “Presidente, eu lamento, mas o cidadão brasileiro, o contribuinte brasileiro quer avaliar, sim, se a sua performance está sendo compatível com os recursos que estão sendo aplicados aqui na sua empresa”. Há uma cultura de que ser avaliado é um processo que gera dúvidas sobre a sua performance. Não. Simplesmente, no regime democrático leva-se à sociedade os resultados que estão sendo extraídos. Por exemplo, na questão eleitoral, o Tribunal Eleitoral faz um bom trabalho? Ele é eficiente, faz rápido, mas será que ele é eficaz? A eficiência e a eficácia – quem me ensinou isso foi o ministro Camilo Penna, quando chamou minha atenção em razão de uma fala da minha posse. Ele disse: “O senhor falou muito em eficiência das estatais, as estatais são eficientes, elas não são eficazes”. Essa é uma das questões a serem discutidas e o setor privado faz isso o tempo todo.

Premiar os bons desempenhos, avaliar riscos num processo permanente e contínuo. Há riscos o tempo todo. Estar preparado é fazer, sistematicamente, essa avaliação. Promover audiências públicas periodicamente para os gestores prestarem contas é a me-

lhora maneira de conduzir a gestão em um órgão estatal. Podem ser promovidas através de convênios, seja com a Associação dos Analistas e Profissionais de Investimento do Mercado de Capitais (Apimec), seja com alianças com o Conselho Federal de Contabilidade, como já fizemos, de forma que permitam ao gestor apresentar a sua performance e que ele possa ser sistematicamente avaliado pela sua audiência.

Aprender contabilidade seria tão bom se houvesse mais contabilidade nos cursos de direito, nos cursos de economia. Se os economistas entendessem de contabilidade, vocês não imaginam como as coisas seriam melhores. Encerro a minha fala com essas sugestões: promover, adotar o regime de competência para avaliar performance, treinar e capacitar continuamente os gestores, motivando-os a aderir à prática da inovação.

O FEDERALISMO NO BRASIL E O SISTEMA DE TRIBUTAÇÃO

Fernando Haddad*

*Prefeito da cidade de São Paulo. Professor de
Ciência Política. Doutor em Filosofia. Mestre
em Economia. Ex-ministro da Educação.

O federalismo no Brasil é um tema da maior relevância. Temos que abordá-lo sobretudo à luz da mais recente onda de iniciativas do Congresso Nacional que visa mexer com o sistema federativo, mexer com a repartição de receitas e de responsabilidades, ações que vão afetar a vida de todos os brasileiros. Independentemente de onde se tome cada uma dessas decisões, elas terão impactos importantes na vida nacional.

Eu lembraria, em primeiro lugar, que a Constituinte de 1988 foi muito generosa com os municípios. Houve ali um momento de forte descentralização das receitas em que, de fato, os prefeitos daquele período do início da redemocratização tiveram um fôlego bastante importante nos primórdios do processo, que resultou em muitas administrações exitosas Brasil a fora. Pretendia-se, com a Constituição de 1988, fortalecer o município, que foi considerado pela primeira vez por uma Carta constitucional como um ente federado. Até então, apenas o estado era assim considerado.

Essa grande preocupação que houve naquele momento com o município veio acompanhada de uma descentralização importante dos tributos, especialmente a partir do Plano Real, quando havia urgente necessidade de estabilizar a moeda. Esse foi, inclusive, o argumento utilizado. Nós vivemos um momento diferente, o pêndulo voltou para o campo da concentração de receitas. Então, a pretexto de promover

um ajuste fiscal necessário para estabilizar a moeda, o que de fato aconteceu, a União passou a se valer sobretudo da arrecadação de contribuição para não ter que partilhar, compartilhar esses tributos com os entes federados.

Nossa Constituição prevê apenas o compartilhamento de impostos, não prevê o compartilhamento de contribuições, a não ser em casos expressos, previstos também na Carta, em que há repartição, como é o caso, por exemplo, das Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico (Cide), que são compartilhadas com estados, ainda não com municípios, ou da criação da Contribuição para Custeio da Iluminação Pública (Cosip), que foi criada especificamente para custear a iluminação pública municipal. No entanto, salvo raras exceções, as contribuições são arrecadadas pela União e não são compartilhadas, ao contrário dos impostos que compõem o Fundo Municipal, o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e o Fundo de Participação dos Estados (FPE). Isso vigorou de 1994 a 2002.

Em seguida, em meados da década de 2000, houve um pêndulo que voltou não para sua posição de origem, da Constituição de 1988, mas foi um momento de avanços importantes na agenda municipalista, com algumas leis aprovadas no campo da educação. Farei referência a duas, de cujas elaborações participei. A primeira, referente ao salário-educação, que os municípios não

recebiam a não ser por repasse dos estados e isso foi totalmente alterado. Atualmente, essa importante fonte dos municípios é distribuída por números de matrículas, independentemente da rede, municipal ou estadual. Isso resultou em um grau enorme de liberdade, porque antigamente os prefeitos dependiam da boa vontade do governador para receber a sua cota.

A segunda mudança importante na área da educação foi a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), que substituiu, a partir de 2007, o antigo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). O Fundef foi aprovado em 1996 e proporcionou, em termos de repasse federal para estados e municípios, ao longo dos seus dez anos de vigência, cerca de 1% do volume de recursos do fundo. Isso significa que, somados os 27 fundos, Distrito Federal mais 26 estados, o repasse da União representava 1% da totalidade do fundo. Atualmente, por força da Constituição, desde a emenda aprovada em 2006, esse repasse é de no mínimo 10% da soma dos fundos, ou seja, nós multiplicamos por dez, em termos proporcionais.

Na verdade, isso significou muito mais do que dez, porque houve a evolução da arrecadação, o repasse para estados e municípios vindos da União, e foi só em função disso que estados e municípios concordaram em criar o piso nacional do magistério. Essa era, portanto, uma contrapartida exigida na mesa

de negociação para a criação desse piso, que evoluiu, mas ainda não está nos patamares desejados e almejados pelo país. Temos um salário inicial para o professor em torno de dois mil reais. Obviamente, para o interior do Piauí esse valor representou um grande crescimento, porque o professor nessas localidades não recebia nem um salário mínimo. Mas, para quem sonha com educação de qualidade, nós ainda estamos em um patamar aquém do necessário para atrair jovens talentos para a carreira do magistério.

Houve, portanto, nos últimos dez anos, uma melhora significativa. Outro exemplo disso é que o percentual de repasse da União para estados e municípios foi alterado e há previsão de ser alterado novamente, com mais 1% de toda arrecadação de impostos direcionados para o FPM. Por isso reforço que o pêndulo mudou favoravelmente para os municípios – isso para não falar das transferências legais e voluntárias e de determinadas despesas municipais que foram, em parte, arcadas com recursos federais que haviam sido congeladas por anos como, por exemplo, o repasse para merenda escolar, que teve um reajuste estupendo no último período depois de dez anos congelado.

Isso basta? Efetivamente não basta por várias razões. Primeiro, porque as demandas sociais não param de crescer. Atualmente nós temos um sistema universal de educação e um sistema universal de saúde. Houve progressos institucionais muito importantes nessas duas áreas e eu citei os casos da educação – do salário-educação e do Fun-

deb –, mas na área da saúde também houve avanços importantes. O principal retrocesso, sem dúvida, foi a perda da Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF), que hoje estaria gerando algo em torno de R\$ 50 bilhões por ano que poderiam estar sendo partilhados. Isso foi uma perda importante para a saúde, mas o fato é que nós temos vinculação federal tanto para a educação quanto para a saúde: 18% dos impostos federais estão vinculados à educação por força da Constituição, sendo que, apesar desse piso, a União vem praticando nos últimos anos um percentual de cerca de 22 ou 23% da sua arrecadação. Na saúde não há essa vinculação direta, mas há uma regra de que a cada ano em curso não se pode aplicar nessa área menos do que o valor aplicado no ano anterior corrigido pelo Produto Interno Bruto (PIB) nominal. Há, portanto, uma vinculação implícita de impostos voltada para a saúde.

Acredito que a marcha dos prefeitos tenha contribuído muito para esse avanço. Como ministro da Educação, participei de todas. Em todos os anos nós prestávamos contas do que havia acontecido com a agenda do ano anterior e recebíamos dos prefeitos, sobretudo da confederação, aquilo sobre o que nos debruçaríamos no seguinte. Essa dinâmica alterou muito e para melhor o padrão de relacionamento da União com os entes federados, em particular com os municípios, marcando anos muito importantes no pacto federati-

vo. Sabemos que não há federalismo sem republicanismo; essas duas coisas tem que ser combinadas, porque se houver federalismo mas não houver regras claras de repasse, de parceria, pode-se acabar favorecendo os escolhidos, deixando na rua da amargura aqueles com quem você, por ventura, não simpatizar, que não forem correligionários ou da base de apoio. Isso não aconteceu e, ao contrário, houve um avanço muito importante do ponto de vista institucional no que diz respeito aos repasses da União para estados e municípios. Antes não havia esse acompanhamento; as transferências voluntárias não seguiam, necessariamente, um padrão, algo que atualmente o Tribunal de Contas da União (TCU) não considera aceitável – qualquer programa novo que é lançado vem acompanhado de regras de distribuição por unidades da federação.

Não se pode fazer mais o que se fazia há duas ou três décadas, quando se criava um programa e os recursos eram destinados para os “amigos”, deixando de fora os eventuais adversários. Fazer isso não é mais possível, porque, mesmo no que diz respeito a programas de transferência voluntária, há a obrigatoriedade de explicar essa ação para os órgãos de controle – Controladoria-Geral da União (CGU) e TCU sobretudo, mas também o Ministério Público e assim por diante – quais são os critérios para o estabelecimento de convênios e parcerias. Isso vale não só para o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), mas para os recursos da educação, para a tripartite da saúde,

que inclusive é fundo a fundo, e para outros campos em que também tem havido um esforço para melhorar a governança. Cito, por exemplo, a recente criação do Sistema Único de Assistência Social – o Suas –, que também é um elemento importante para promover o pacto federativo.

Esse é o lado bom da história. O lado difícil de tudo isso é que, em primeiro lugar, nós arrecadamos mal. Nós não arrecadamos pouco, mas arrecadamos mal. Agimos mal ao tributar no Brasil. Ao contrário da maioria dos países desenvolvidos, a tributação é altamente regressiva; é pela linha do menor esforço e o menor esforço é a opacidade e a tributação sobre o consumo e, em geral, o universal, porque tributo sobre bem de luxo não rende receitas. A tributação tem que ser feita sobre bens que são consumidos por toda a população, o que é simples de fazer porque ninguém percebe, quando vai ao mercado, que está pagando imposto. Então, ninguém passa por desgaste político ao fazer isso e fica parecendo que é culpa da inflação. Não é culpa da inflação, é culpa da tributação e todo mundo sabe que o imposto sobre consumo é muito regressivo no Brasil, em particular porque se tributa justamente aquilo que exige menos fiscalização. Portanto, considerando-se a arrecadação do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), por exemplo, nota-se que a alíquota sobre energia elétrica, sobre água, sobre telefonia é 25%. O cidadão nem sabe quanto está pagando por isso. Acha que está pagando pelo telefone, quan-

do está pagando, na verdade um imposto estadual, tão importante para os estados. Além disso, não houve uma discussão no país sobre como tributar, ainda que isso gere impactos diretamente para os prefeitos, uma vez que quanto mais regressivo for o imposto, menos renda haverá no bolso do trabalhador mais pobre e ele coabrará do prefeito.

Neste ponto, discordo do que disse aqui hoje Eduardo Stranz. Prefeitos de cidade grande e de cidade pequena sofrem igual. Em 2013 eu fui fazer um reajuste de 6% da tarifa de ônibus depois de dois anos e quase atearam fogo na prefeitura. As pessoas também descobrem o endereço do prefeito mesmo não sendo uma cidade pequena. Em uma cidade pequena há a possibilidade de familiaridade com a comunidade. A impessoalidade do tratamento das questões políticas na cidade grande gera ainda mais estresse, porque não se consegue reunir doze milhões de pessoas em São Paulo para fazer uma audiência pública. Caso se consiga convocar muita gente, aparecerão 500 pessoas para discutir o tema da cidade. Enquanto em uma cidade pequena é possível, muitas vezes, chamar as pessoas e discutir sobriamente, sem as paixões das massas acaloradas e anônimas, temas relevantes para a cidade. Na minha opinião, portanto, não se trata de assumir uma hierarquia entre cidade pequena e cidade grande desse ponto de vista, porque os desafios políticos são os mesmos para o prefeito de pequena cidade, muda a escala e, às vezes, a abordagem.

Ainda conforme Stranz apontou, os municípios colaboraram com 0,1% do PIB de superávit primário. Sobre isso, cabe acrescentar que, enquanto estados e União foram deficitários no ano passado, a cidade de São Paulo sozinha respondeu por 25% desse resultado, porque em função da dívida que nós temos com a União, somos obrigados a poupar e essa poupança representou 25% dos resultados de todos os municípios em termos de superávit primário. Esse é um exemplo de como o esforço é também muito grande em cidades do porte de São Paulo para honrar os seus compromissos e resolver os seus problemas.

A meu ver, os impostos municipais são alguns dos mais justos do país, porque são diretos e, em geral, não envolvem guerra fiscal. Não se fala em guerra fiscal para o Imposto Sobre Serviços (ISS), o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) é sobre o valor do imóvel e tem a base de cálculo mais transparente possível, aprovada por lei, ao contrário do Imposto Sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), que é estadual e sai por decreto. Ou seja, paga-se, no Brasil, mais IPVA, que é decretado, do que IPTU, que passa pela Câmara Municipal. Embora as grandes cidades arrecadem impostos, depa-ram-se com desafios que as cidades pequenas não têm e um exemplo disso é a mobilidade urbana. Não ter um caixa forte para suportar as despesas de mobilidade pode ser, atualmente, um tremendo problema para as grandes cidades. São Paulo não é exceção. Muitas pessoas podem ter que

se deslocar 60 quilômetros para chegar ao seus postos de trabalho. Caso morem na zona leste e trabalhem na zona sul, é o que percorrerão – entre 40 e 60 quilômetros. E isso é feito pela mesma tarifa de alguém que vai até o mercado, a 1.500 metros da sua casa. A tarifa é a mesma, porque, evidentemente, não se pode diferenciar pela distância a tarifa de um serviço público. Esse tipo de desafio também se apresenta na área da saúde de alta complexidade. Quando São Paulo recebe pacientes não só de toda região metropolitana, mas de todo Brasil, a cidade está custeando o tratamento daquele paciente. No caso de São Paulo, que está em regime pleno do Sistema Único de Saúde (SUS), a União não está repassando todo o custo daquele tratamento, há um complemento municipal importante, embora se trate de alguém que não reside na cidade, mas na região metropolitana, no interior ou em outro estado. Isso vale inclusive para os imigrantes, que chegam em fluxo contínuo a São Paulo e recebem o mesmo tratamento que qualquer cidadão, tanto no que diz respeito à educação quanto no que diz respeito à saúde. Dezesseis mil haitianos passaram por São Paulo, para mencionar um exemplo de que os desafios estão apresentados para pequenos, médios e grandes municípios da mesma forma. Enfrentamos neste momento a dificuldade de promover um alinhamento estratégico com relação a esses temas, diferenciando sobretudo o que é política de estado e o que é política de governo. É necessário coordenar os

propósitos das três esferas de governo para que se possa enfrentar os desafios que estão colocados. O primeiro deles, conforme mencionei, é a forte regressividade dos impostos no Brasil, que coloca uma responsabilidade adicional sobre os ombros dos prefeitos e que representa um problema para a população de mais baixa renda por ser aquela que depende mais das prefeituras para ter acesso à educação, à saúde, aos bens e serviços públicos essenciais. Por não terem acesso e possibilidade de cobrar do governador ou presidente da República, os municípios cobram do prefeito, sobretudo, os serviços que precisam ser prestados pelo poder público, mesmo sem, muitas vezes, saber qual é a regra de competência. Não adianta dizer pela periferia de São Paulo que a Polícia Militar e a Polícia Civil são atribuições do governo do estado, o cidadão da periferia cobra de quem está mais perto. Aprendi que a melhor forma de abordar o assunto era dizer que, embora não fosse da minha responsabilidade, eu de fato atuaria para colaborar, porque se eu explicasse apenas que isso não cabia a mim, a pessoa se sentiria totalmente desprotegida. Recobrar a confiança do cidadão pressupõe não afastá-lo do poder público e fazê-lo compreender que o processo muitas vezes depende de algumas mediações.

Em função da queda de arrecadação, 2015 está sendo um ano difícil, atípico no Brasil depois de muitos anos e espero que seja apenas este. O que eu vejo como possibilidade futura é, em primeiro lugar, discutir uma eventu-

al reforma tributária partindo do que representa um problema: de quem cobrar. Nós estamos cobrando, mas não se trata só do patamar da carga tributária, nós estamos distribuindo essa carga de maneira completamente equivocada. Isso afeta os mais pobres e, ao afetá-los, afeta também o poder público porque uma coisa está ligada à outra a partir do momento que recai sobre os trabalhadores, os não-trabalhadores, os semiproletarizados, o peso principal da carga tributária, que é o imposto que incide sobre consumo, sobretudo os impostos indiretos, acaba-se afetando a governança local. Em segundo lugar, temos que discutir a questão do compartilhamento de tributos que não sejam os impostos.

Em 2013, antes do problema da tarifa de ônibus, eu havia dito, publicamente inclusive, em uma entrevista à Folha de São Paulo, que eu considerava e considero a tarifa de ônibus um problema no Brasil. A tarifa de transporte público no mundo gira em torno de US\$ 0,50, o que daria algo como uma tarifa abaixo de R\$ 2 atualmente. Mas a nossa tarifa está R\$ 3, R\$ 3,50. De onde os prefeitos tirarão recursos para o subsídio? Sabe-se que o vale-transporte não dá conta do problema, porque nem todo mundo trabalha com a carteira assinada. São Paulo deu passe livre para todos os estudantes e isso já foi um ganho, mas, ainda assim, temos subempregados, microempreendedores individuais e uma série de trabalhadores que dependem do transporte público sem ter auxílio. A proposta que eu fiz em abril de 2013 foi com-

partilhar as Cide, porque trata-se de um tributo sobre a gasolina, portanto, sobre o transporte individual motorizado. Se fosse compartilhado, poderia ser carimbado para o subsídio da tarifa de ônibus, que é o transporte mais popular do Brasil. Era uma saída para um problema que tende a se agravar, porque pesa no bolso do trabalhador que não tem a carteira assinada.

As discussões sobre como fazer são infundáveis na área econômica, que a todo momento tem justificativa para dizer que não, que não é o momento. Acredito que os prefeitos têm que pautar essa discussão efetivamente, porque este quadro não é do espírito da Constituição de 1988. O espírito daquela Carta é o compartilhamento dos tributos, é ter regra de rateio e as contribuições foram um atalho criado por um momento histórico que eu poderia até considerar justificável, uma vez que foi um momento de hiperinflação em que era preciso contar com algum expediente para aumentar a arrecadação, mas esse tempo já passou.

Fui o primeiro a frisar os avanços desses últimos dez anos, que são reais – houve aumento dos per capita em quase todos os programas sociais; na saúde e na educação tivemos ganhos expressivos e mesmo com a perda da CPMF não houve descontinuidade no repasse para estados e municípios; o Fundeb foi um ganho extraordinário para os municípios mais pobres; a regra de rateio do salário-educação – e tudo isso tem que ser valorizado, até porque foram conquistas da Frente Nacional de Prefeitos, da Confederação Nacional

dos Municípios. Contudo, precisamos de mais uma rodada de discussão, com todas as cautelas devidas, para aprofundar essa agenda federativa. Vejo isso como um traço da nossa República que precisamos aprofundar, para dar maior equilíbrio para os desafios que cada ente da federação enfrenta neste momento. Não há a menor dúvida que, pela natureza da política, as demandas são, em geral, municipais e aparecem na porta do prefeito, mesmo quando há regras de responsabilização diferentes disso. É a ponta que responde em primeiro lugar pela demanda nova ou antiga que aparece. No caso da habitação, há o Minha Casa, Minha vida, que é federal, mas se o prefeito não estiver envolvido o programa não acontece. Se não doar a terra para a Caixa Econômica Federal, não há financiamento que dê conta. Isso significa que todo programa federal depende dos municípios, todo programa estadual depende dos municípios e nelas está o maior desafio.

As cidades estão ganhando um peso cada vez maior no mundo inteiro e o debate acadêmico sobre isso é impressionante. Há pouco mais de quatro anos, mais de 50% da população mundial passou a morar em cidades, razão pela qual a urbanização veio para ficar. Não há previsão de que haja qualquer retrocesso na urbanização e, efetivamente, as cidades são o tema da vez. Como governar cidades? Como responder às demandas sociais? A solução é discutir o sistema tributário e o que vale a pena discutir do ponto de vista municipal é de quem se cobrará o

tributo, uma vez que isso afeta a vida do munícipe, e como será distribuída essa carga. Além disso, cabe discutir como os tributos cobrados serão partilhados, porque não é mais possível fingir que não está acontecendo um desbalanceamento das contas municipais em função, por um lado das responsabilidades assumidas e, por outro, das regras de repartição cada vez mais favoráveis aos prefeitos.

2

TRIBUTAÇÃO E DESENVOLVIMENTO

O ATUAL SISTEMA TRIBUTÁRIO – PROTEÇÃO OU PREJUÍZO PARA O SISTEMA INTERNO

Fátima Cartaxo*

*Diretora-Geral Acadêmica da Escola de Direito de Brasília e da Escola de Administração de Brasília do Instituto Brasileiro de Direito Público (EDB e EAB/IDP)

No cenário atual do nosso federalismo fiscal, qualquer empresa que se estabelecer no Brasil ou qualquer pessoa que quiser fazer negócios no país enfrentará a existência de diversas legislações tributárias estaduais. Sem mencionar as municipais, apenas no âmbito estadual são 27 administrações tributárias independentes, autônomas e de mecanismos muito frágeis, tanto do ponto de vista legal, quanto do ponto de vista institucional, para se promover a harmonização fiscal, a coordenação federativa e a cooperação intergovernamental.

Quais seriam os desafios nesse cenário de tanta diversidade legislativa que gera, por outro lado, insegurança jurídica? O primeiro é o diálogo entre tributação e desenvolvimento. Se eu quero arrecadar, tenho que fazê-lo de tal forma que isso não impeça o desenvolvimento do país, até porque esse é um dos objetivos da nossa república federativa. Então, há um diálogo de eminente e importante interesse público entre tributar e desenvolver. Sobre esse tema, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) publicou, há dois anos, uma obra intitulada *Não basta arrecadar: a tributação como instrumento de desenvolvimento*, na qual se discute em que medida o sistema tributário pode propiciar o desenvolvimento e reduzir as desigualdades do nosso país.

O segundo desafio é pensar como promover um federalismo cooperativo. Nós temos um modelo de federalismo constitucionalmente definido e uma profun-

da competição tributária vulgarmente chamada de guerra fiscal. Temos o desafio de superar essa competição, refletindo sobre em que medida ela pode ser virtuosa e promover o desenvolvimento e em que medida é perniciososa e impede esse desenvolvimento.

Esses são os dois grandes temas que compõem o cenário inicial do federalismo fiscal. Para dar continuidade à reflexão nesse campo apresento duas citações. John Rawls, em *Uma teoria da justiça*, diz que se não se sabe como se comportar perante a lei, então, não se é livre. Uma vez que temos 27 legislações tributárias diferentes, às vezes, para realizar uma mesma operação, um estado entende que deve ser tributada pelo Imposto Sobre Serviços (ISS), outro estado entende que deve ser tributada pelo Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Portanto, essa insegurança jurídica gera um prejuízo para o desenvolvimento e gera também um cerceamento ao exercício da livre competição de mercado. O segundo pensamento que citarei é do famoso autor americano Nate Silver, que previu a crise financeira. Em *A bolha americana*, ele diz que o risco lubrifica as engrenagens da economia do livre-mercado, enquanto a incerteza é o cascalho que faz a engrenagem emperrar.

Devemos pensar, então, se esse cenário tributário da nossa federação é de risco ou de incerteza, se é propiciador do desenvolvimento ou o impede. O que diz a nossa Constituição sobre de-

envolvimento? Isso é uma questão de economistas ou existe um modelo de desenvolvimento constitucionalmente previsto? O artigo 3 da nossa Constituição diz que entre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil está o de garantir o desenvolvimento nacional e que esse desenvolvimento deve ser feito erradicando a pobreza, a marginalização e reduzindo as desigualdades regionais.

Outro ponto que está claro no artigo 219 da Constituição Federal é que o mercado interno é um patrimônio internacional e que será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento. Ora, o atual sistema protege ou prejudica o nosso mercado interno? Os acadêmicos discutem desenvolvimento com toda a liberdade, a partir de diversas teorias desenvolvimentistas, mas existe uma opção constitucional sobre o nosso modelo de desenvolvimento e não podemos nos afastar dela. Gilberto Bercovici, que é professor titular de Direito Econômico da Universidade de São Paulo (USP), trata muito bem desse tema ao falar dos desafios do Estado brasileiro e ao indicar que se pode identificar na Constituição de 1988 um plano de transformações do Estado e um projeto nacional de desenvolvimento.

A Constituição define no Brasil um modelo de federalismo cooperativo, até porque, embora existam as repartições das competências tributárias, das atribuições e responsabilidades dos três níveis de governo, existe uma certa superposição das atribuições e responsabilidades. Mas a Constituição também

estabelece que leis complementares fixarão as formas de cooperação, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar no âmbito nacional. A crítica que Bercovici faz é que nós não tivemos leis complementares suficientes para disciplinar esse modelo de cooperação, exceto na área da saúde e da educação, que já foram acompanhadas de uma definição na Constituição – o Sistema Único de Saúde (SUS) é um modelo de cooperação, assim como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). Mas como se dá essa cooperação nas outras áreas?

Portanto, refletindo sobre o federalismo, podemos partir dos dois aspectos citados: está constitucionalmente definido como um modelo de federalismo cooperativo e esse modelo impacta também os temas relacionados ao desenvolvimento do país. Não se pode discutir uma coisa sem a outra. O federalismo cooperativo tem um aspecto mais profundo; pressupõe uma relação de interdependência que se divide em duas modalidades: a cooperação e a coordenação. Em geral, dentro do nosso modelo, a cooperação e a coordenação federativa competem ao Governo Federal. O formato adotado na federação exige uma atuação que seja mais planejada, enquanto a crítica feita por Bercovici é que não existe esse planejamento de cooperação. Em vez disso, os municípios têm feito modelos associativos que são consórcios, outras formas de cooperação intermunicipal muito autônomas e inde-

pendentes e que costumamos chamar de cooperação horizontal. Todavia, não há um planejamento de como definir esse modelo.

Conciliar a cooperação com o pluralismo federativo é o nosso desafio. Embora seja natural que os federalismos pressuponham dependência e pluralidade dos seus entes federados, por outro lado, o nosso modelo demanda e prescreve um tipo de colaboração e de cooperação entre os entes federados. Inspirados em Fernando Abrucio, que tem estudado essas formas de articulação federativa não constitucionalizadas – esses modelos de arranjos que não foram constitucionalmente definidos –, podemos citar o surgimento dos chamados espaços nacionais integradores, que são aqueles espaços institucionais que congregam estados ou municípios e que geram um tipo de formulação conjunta de políticas públicas ou de implementação de um conjunto de políticas públicas. A Lei dos Consórcios Públicos é uma tentativa de solucionar esse modelo de cooperação, mas Fernando Abrucio chama atenção para o Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), o Conselho Nacional dos Secretários Estaduais do Planejamento (Conseplan) e o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), em que os estados se reúnem e definem modelos de políticas e formas de cooperação. Nesse estudo muito interessante, Abrucio mostra que, embora essa colaboração não seja constitucionalizada, na ausência de um planejamento formal do próprio Governo Federal sobre modelos de co-

operação em outras áreas que não são saúde, educação, e até segurança, em que definições já vêm surgindo, outras formas de articulação também se constituem no âmbito dos municípios, como a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime).

Bercovici conclui o seu trabalho dizendo que o nosso principal problema não é a repartição de competências concorrentes, ou seja, a superposição de muitas competências que pertencem aos três níveis. Para ele, o problema é que não houve uma política nacional integradora e coordenada; se houvesse esse planejamento que a Constituição prevê, se a lei complementar definisse o modelo de cooperação, destacando e definindo claramente as atribuições de cada ente federado e as formas de transferências de recursos e de financiamentos, talvez essa superposição não fosse um problema. Já Marta Arete diz que esse problema maior é um aparente paradoxo que existe – para haver uma boa descentralização, tem que haver um forte poder de coordenação do poder central. Aparentemente, ela não é a única que diz isso, mas os organismos internacionais que trabalham com modelos de descentralização também dizem que todo processo desse tipo passa por um forte poder de coordenação do governo central, que tem que coordená-lo muito bem para permitir essa descentralização organizada e não pulverizada, isto é, permitir essa integridade da nação.

Concluo a minha apresentação com algumas reflexões que são provocações

para o debate sobre o nosso modelo federativo do ponto de vista fiscal – não estou falando de aspectos políticos de outra ordem –, com base na moldura constitucional e nos desafios relativos ao modelo de desenvolvimento que a Constituição prevê e também aos aspectos do nosso federalismo. Primeiro, é interessante discutir o atual modelo de tributação do ICMS, que é o principal imposto estadual. O modelo atual de tributação é neutro ou aprofunda as desigualdades? Propicia o desenvolvimento? Devemos pensar em que medida esse modelo dialoga com as desigualdades regionais. Qual tem sido o montante de transferência de renda? Que consequências há para os estados mais pobres, que são importadores, e para os mais ricos, que são exportadores, em decorrência desse modelo de tributação na origem? Até que ponto isso é aderente aos objetivos da República Federativa do Brasil?

A guerra fiscal é um problema, mas é só um sintoma de um mal que talvez esteja no modelo, na falta de planejamento. A competição tributária não é necessariamente algo ruim. A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) já produziu uma série de estudos sobre os aspectos positivos da competição tributária entre países. A competição tributária controlada propicia o desenvolvimento. Contudo, quando se torna predatória, ela impede e aprofunda a desigualdade e todos perdem com isso. O modelo de tributação do ICMS vigente é fator de risco ou de incerteza? Esse conjunto de 27 legislações tributá-

rias, que cada um interpreta de uma maneira, é risco ou incerteza? Alguém investirá no Brasil com segurança com esse modelo atual? E, ainda, se o Brasil tem um movimento externo de integração regional nos mercados, nos blocos econômicos, como o país pode fazer isso estando internamente desintegrado? Chega a ser uma contradição integrar-se externamente em meio a essa desarmonia interna.

Como a competição tributária pode contribuir para o desenvolvimento e quando pode ser predatória? Hoje, o tema da ordem do dia dos estados no Congresso Nacional é a discussão do novo modelo para acabar com a guerra fiscal de tributação do ICMS. Esse é o tema que tem ser enfrentado, mas tem que ser superado com base na nossa moldura constitucional e a partir destas duas premissas: não pode ser impeditivo do desenvolvimento nem pode aprofundar desigualdades.

Por fim, estamos falando de receita, de arrecadação, mas temos que pensar também na área do gasto. Existem mecanismos eficazes em matéria de cooperação intergovernamental também nesse campo? Exceto em saúde e educação, em que já há um disciplinamento normativo muito claro, embora possa ser criticado e aperfeiçoado, na área do gasto, da oferta de serviços, seriam só os consórcios esse modelo? Se temos um modelo de federalismo que pressupõe a cooperação e a colaboração, como seria esse arranjo? Precisamos, portanto, estudar os modelos comparados. A Alemanha também viveu esse problema quando houve a

junção das partes oriental e ocidental, e havia uma parte muito rica, além de outra bastante pobre. Como se pode construir essa fórmula de repartição de receitas para promover o equilíbrio, o desenvolvimento equilibrado, com redução das desigualdades?

Atualmente, com a virtualização da economia e das práticas, não se vive mais isoladamente nos próprios muros territoriais. Se há um modelo mais perverso, tradicionalmente os seus produtores vão migrar para um outro país, onde a tributação seja mais benéfica. A União Europeia vive isso e estudar esses modelos comparados é o segredo para pensarmos como podemos ter uma boa fórmula que estimule o desenvolvimento, o esforço fiscal, mas também que não aprofunde as desigualdades.

A última pergunta que gostaria de ressaltar é: como as regras fiscais que foram muito decantadas e estudadas por ocasião da Lei de Responsabilidade Fiscal podem ser consideradas ou não instrumentos de coordenação e de planejamento intergovernamental? Foi uma experiência muito interessante que o país adotou, de um modelo de planejamento das suas finanças públicas, dos seus níveis de endividamento, dos seus padrões de gastos, e que incluiu os programas de ajuste nos quais existiam metas que eram monitoradas. Naquela ocasião, o Governo Federal, por meio da Secretaria do Tesouro, exerceu, de fato, esse papel de coordenação; houve o planejamento das finanças por regras de endividamento e de gasto e havia um órgão

do governo realizando a coordenação federativa com programas e com metas que eram monitoradas e avaliadas periodicamente.

ARRECAÇÃO TRIBUTÁRIA DOS MUNICÍPIOS

Eduardo Stranz*

*Consultor da Confederação Nacional
dos Municípios (CNM)

Abordarei aqui hoje a questão federativa dos municípios.

Vivemos um novo momento político no país, em que o Congresso Nacional está assumindo uma certa autonomia em relação ao poder Executivo e, neste novo momento, foram criadas comissões, tanto na Câmara, quanto no Senado, de discussão do Pacto Federativo. Em ambas comissões, a Confederação Nacional dos Municípios, todas as representações dos prefeitos e também a Frente Nacional de Prefeitos estão discutindo uma série de encaminhamentos, de legislações e alterações legislativas para regular esta questão federativa no Brasil. Como a professora Fátima Cartaxo relatou mais cedo, nós temos uma obra inacabada na Constituição Federal de 1988 que é a não-regulamentação de vários artigos, o que resulta nessa grande confusão quando se trata das relações entre União, estados e municípios.

Primeiro, nós estamos vivendo um grande problema de ajuste fiscal. O governo federal acabou se desestabilizando um pouco nas contas nacionais. Para trazer alguns números, no ano passado o governo fechou com déficit primário e os estados também. Os municípios foram os únicos que tiveram superávit primário, mesmo 99% dos municípios brasileiros não tem endividamento, então não seria necessário fazer um superávit, mas mesmo assim os municípios fecharam com 0,1% do Produto Interno Bruto (PIB). Portanto, dos três entes que fecharam contas

em azul, a grande maioria pertence à esfera municipal. A razão disso é que, geralmente, os prefeitos são os únicos gestores das três esferas de governo nos municípios que não dependem de nenhum artifício ou nenhuma ferramenta para se financiar. Enquanto o governo federal pode emitir título, pode buscar recursos, e os estados também, os municípios são impedidos disso. As prefeituras são os únicos entes da federação que gastam exatamente aquilo que arrecadam e fazem isso com grande sacrifício, às vezes em detrimento de melhores serviços públicos para os cidadãos. Os entes municipais, por uma série de travas e por causa da Lei de Responsabilidade Fiscal, não dispõem das mesmas manobras que a União e os estados.

Outra questão recorrente é a acusação que se faz aos gestores de que os municípios deveriam arrecadar mais das suas receitas próprias. Isso é uma meia verdade. Cem por cento dos municípios brasileiros fazem, hoje, o seu dever de casa e arrecadam, porque há uma crise financeira grave que se abate sobre eles. Existe, no entanto, um problema na base tributária. A nossa Constituição atribuiu à competência municipal os impostos sobre serviços, mas, com relação à área urbana, 80% dos municípios do país são pequenos. Então, esses municípios não terão como cobrar Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), Imposto Sobre Serviços (ISS), Imposto Sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) e taxas sobre uma

base tributária muito pequena. Por isso, a transferência do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) ou do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) vieram para socorrer ou para dar renda àquela cidade. Ainda se esquece às vezes que, no nosso país, a economia ainda é alicerçada no agronegócio realizado nas pequenas cidades do interior. Lá se produz a soja, o milho, o gado, o leite, mas, nessas atividades econômicas, o município não tem nenhum tipo de gerência e não pode tributar nada. Esses recursos têm que vir através da transferência constitucional.

Sobre isso, existem vários índices e várias teorias. A Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (Firjan), por exemplo, diz que o município que arrecada menos do que 20% sobre a própria receita deveria fechar. Sou contrário a esse entendimento, porque não há como cobrar tributos se não há base tributária para isso.

Outra grande discussão é sobre como podemos melhorar essa questão federativa dos municípios e a questão da governança está muito relacionada a isso. Vemos hoje nos gestores municipais um grande entendimento sobre ou uma grande vontade de melhorar a sua qualificação e a prestação de serviços para a comunidade. Temos aqui hoje dois prefeitos nesta mesa. Um é de São Paulo, a maior cidade; o outro, é de Bom Jesus de Goiás, uma cidade pequena em que o estado só é entendido e visto pelo cidadão no município, que é onde as coisas acontecem para ele. O cidadão de uma cidade pe-

quena acorda com vários cidadãos na sua porta pedindo ambulância, pedindo médico, vaga na escola e assim por diante. Já um prefeito de uma cidade grande, como Fernando Haddad, está um pouco mais livre desse tipo de pressão, embora deva ter outras muito maiores também. Esta é uma questão que pouca gente consegue entender: que a pressão social se dá muito fortemente nas pequenas cidades. Por isso, o controle social desses pequenos municípios é muito mais efetivo e eficaz.

Outro ponto que deve ser discutido aqui, relacionado a uma grande luta que tivemos em 2010, é sobre a pulverização dos recursos de royalties. Houve um embate muito grande no Congresso Nacional e a Confederação Nacional de Municípios foi protagonista disso. Nós ganhamos do governo por sete vezes, conseguimos derrubar o veto na íntegra à Lei nº 12.734, que pulveriza os recursos de royalties das plataformas continentais para todos os estados e municípios brasileiros. Esta lei foi impedida de ter eficácia por uma liminar do Supremo Tribunal Federal (STF). Nós passamos esse processo jurídico como *Amicus Curiae* e o entendimento tanto da Advocacia-Geral da União (AGU), quanto da Procuradoria Geral da República (PGR), é que a lei é constitucional. Mas, ainda que ela não fira nenhum preceito constitucional, o argumento que se dava era que não podia essa lei entrar em vigor porque acabaria quebrando o estado do Rio de Janeiro e alguns municípios que hoje são grandes beneficiados, por causa de uma questão orçamentária do Plano

Plurianual, e da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Um exemplo de como a postergação desse recurso não está adiantando muita coisa é que Campos dos Goytacazes, município que é o maior beneficiário atualmente, recebeu no ano passado cerca de R\$ 2 bilhões de royalties de petróleo e, em dois anos, teve sua despesa de pessoal aumentada em 50%: gastava R\$ 650 milhões com pessoal e passou a gastar R\$ 950 milhões, depois que esta lei já havia sido aprovada. Portanto, se o argumento para a não vigência da lei era que as prefeituras e os estados se adequassem a este novo modelo que viria com a distribuição de royalties, não é o que está acontecendo na prática. Os prefeitos e os gestores dessas cidades, que são beneficiárias, estão desconhecendo o que a lei propõe e continuam gastando, e de forma errada no nosso entendimento. Um município com essa conduta está certamente fadado a quebrar, literalmente, se a lei for considerada constitucional.

Assim, estamos discutindo muito essa questão do ajuste fiscal no governo e na sociedade. A Confederação Nacional de Municípios está propondo uma nova forma de ter recursos para União, estados e, sobretudo, municípios. Algo emblemático é onde o governo cortou mais no seu ajuste fiscal. Foi no Ministério das Cidades, em que R\$ 17 bilhões foram cortados do orçamento. Isso indica como é preciso discutir essa questão federativa que se vive hoje no país. A proposta da confederação é que, se temos que fazer es-

se ajuste fiscal, que não seja apenas em cima da parte que tem menos recursos da federação. Precisamos, então, avançar isso para outras esferas da nossa sociedade.

Uma das possibilidades que temos é tributar os lucros e dividendos das pessoas físicas que recebem das empresas. Não é a questão da bitributação; não estamos tributando investimentos, mas sim os lucros e dividendos depois de distribuídos e que as pessoas físicas recebem. Somente no Brasil e no México isso não é cobrado. No resto do mundo cobra-se isso. Pergunto: nós estamos errados ou o resto do mundo está errado? Esses recursos renderiam algo na ordem de R\$ 50 bilhões a mais, já que a cobrança incidiria sobre cerca de quatro milhões de pessoas que hoje detém 40% do patrimônio total declarado do imposto de renda e têm uma alíquota efetiva de 8% de imposto. Esse dinheiro poderia ser, então, revertido para Estados e Municípios hoje, que como o imposto de renda já tem a vinculação do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do FPM, seria aí disponibilizada uma quantia de cerca de R\$ 12 bilhões para os municípios e R\$ 18 bilhões para os estados. Desse dinheiro que seria da União, queremos propor que R\$ 21 bilhões (estes 21 bilhões seriam a parcela da União do total dos 50 bilhões arrecadados e seriam usados para o financiamento da saúde) sejam usados na área de saúde. Temos, neste momento, uma discussão tramitando sobre a criação de uma nova Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de

Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF), que tem um imposto cumulativo e que tem todos aqueles problemas. Se adotarmos esse modelo, não precisaremos de uma CPMF e estaremos financiando a saúde pública brasileira, que é uma das áreas que mais precisa de recursos. Eram estes os números e as sugestões que eu gostaria de trazer hoje aqui.

RELEVÂNCIA ECONÔMICA DO MODELO AGRÍCOLA

André Nassar*

*Ex-secretário de Política Agrícola do Ministério da Agricultura. Engenheiro Agrônomo.

O setor agrícola está diretamente relacionado às questões da infraestrutura e dos recursos naturais. Além de um grande gerador de bens públicos, é um setor que tem uma responsabilidade muito grande na conservação ambiental, por toda reserva legal, as áreas de preservação permanente, e na área de responsabilidade social, que envolve toda a discussão das condições de trabalho na agricultura e de como ela se reverte em termos de benefícios sociais. Também é um setor com alta capacidade de multiplicação daquilo que gera para o resto da economia – cada real gerado se espalha na economia com muita vitalidade. Prova disso é que nos momentos em que o setor agrícola está com maiores problemas financeiros, é possível ver impactos em diversas cidades que dependem muito da agricultura. Há regiões no Brasil, como o estado do Mato Grosso, cujas cidades ainda têm esse perfil, com 50% do Produto Interno Bruto (PIB), ainda baseado no agronegócio.

O modelo agrícola tem, no Brasil, uma relevância econômica muito grande, mas já fizemos, no país, uma transição que alguns outros países em desenvolvimento ainda não fizeram, que resultou na atividade já fortemente baseada na alta tecnologia e no capital intensivo. Mesmo a agricultura familiar brasileira está se transformando cada vez mais em capital intensivo. Essa informação é importante por mostrar que se trata de um setor necessa-

riamente incorporador de tecnologia. Quando comparamos a produtividade da agricultura com a produtividade de outros setores da economia brasileira, vemos que o setor agrícola é o que tem os maiores ganhos de produtividade não apenas em termos de terra, que é um recurso mais específico da agricultura, mas em termos de mão de obra e de capital. Se os demais setores crescessem com a mesma produtividade do agronegócio, certamente a nossa economia seria mais competitiva.

Por que eu estou falando sobre isso? Porque, no fundo, embora isso seja um debate um pouco mais conceitual, a agricultura já é uma espécie de resultado de uma parceria público-privada (PPP), não necessariamente da mesma forma que o senador Antonio Anastasia expôs aqui para outros casos, em termos de investimentos, mas, porque hoje, um terço da agricultura é financiada com crédito rural, que chamamos de oficial e que é um crédito dirigido. Cada um de nós aqui, quando faz depósito à vista ou quando faz poupança rural, está investindo na agricultura, porque esse dinheiro é canalizado para esse setor. Então, estamos falando de um setor que tem um terço da sua demanda por recursos, ou, conforme calculamos, em torno de 35% da demanda de financiamento da agricultura, hoje, vêm pelo crédito oficial. No fundo isso já se assemelha a uma PPP, porque já é um financiamento baseado

numa política antiga, de parceria, que já existe há mais de 40 anos, e cujos benefícios trazidos para a sociedade brasileira não deixam a menor dúvida. A ministra da Agricultura, Kátia Abreu, costuma lembrar que no passado, em torno de 50% da renda dos brasileiros era destinada à compra de alimentos, enquanto hoje essa média está abaixo de 15%. Portanto, há um benefício para a sociedade oriundo desse ganho de competitividade: a queda de preço. Esse ganho de produtividade da agricultura é um benefício inclusive do ponto de vista da liberação de mão de obra. Não se fala mais nisso porque nós já fizemos essa transição, mas se lembrarmos dos anos 1960 e 1970, boa parte da mão de obra empregada para promover a industrialização brasileira pôde ser deslocada para o setor industrial a partir desse ganho de produtividade da agricultura, que era, no início, em cima principalmente de trabalho, e não tanto de capital, algo que mudou.

Estamos falando de um setor que demanda todo um trabalho em termos de políticas a ele dirigidas, sobretudo as políticas de crédito e comercialização, que são diretas e têm um impacto direto no desempenho da área, ou seja, qualquer alteração em termos de menor disponibilidade de crédito oficial tem um impacto enorme no setor. Uma eventual redução do volume de investimentos, por exemplo, poderia se traduzir em redução na produtividade do setor. Por isso digo que ele já é fruto de uma PPP, em certo sentido.

Alguém poderia argumentar que isso é subsídio para o setor agrícola, mas, se olharmos com atenção, veremos que apenas 4% de todo o valor da produção são, digamos, os subsídios que o governo dá por meio das suas políticas. Se compararmos isso com a agricultura americana, que tem o dobro do tamanho da nossa, seriam 11%, e se considerarmos, ainda, a agricultura europeia, que também é o dobro da nossa e muito diferente em termos de estrutura, seriam por volta de 22%. Estamos falando de um setor do terceiro maior exportador de produtos agrícolas do mundo e que recebe o menor subsídio per capita de todo o mundo, quer dizer, é muito menos do que os seus dois grandes competidores, que são os norte-americanos e a União Europeia.

O Brasil tem características importantes que não se encontram em outros países em desenvolvimento que são também grandes produtores, como China e Índia, cujas estruturas produtivas são muito diferentes da nossa. Somos um dos poucos países em desenvolvimento que é um grande exportador de alimentos e no qual o debate sobre segurança alimentar não é negativo, mas positivo, porque o agro-negócio, a agricultura comercial e a familiar têm dado perfeitamente conta da necessidade de abastecimento da população brasileira e do mundo.

Trata-se de um setor que, como o professor Pedro Lins já mencionou hoje aqui, utiliza em torno de 160 milhões de hectares de pastagens e 60 milhões de hectares de lavouras. Estamos fa-

lando da utilização de entre 200 e 240 milhões de hectares, enquanto o Brasil tem mais de 850 milhões de hectares; trata-se, portanto, de um quarto do Brasil, que gera entre 25 e 28% do PIB do país. O agronegócio é um dos setores que têm conseguido manter o crescimento do PIB, diferentemente do resto da economia.

Neste ponto, existe um equilíbrio interessante entre utilização do recurso natural e resultado para a sociedade. Mas por suas características, é um setor que cada vez depende mais de políticas ou de melhorias que estão associadas ao resto da economia brasileira, como também é o caso da infraestrutura. Atualmente, 35% de toda a demanda por financiamento vem do crédito oficial; quanto aos outros 65%, uma parte vem de recursos próprios dos produtores, outra parte de recursos do mercado, por isso as empresas como as tradings são muito relevantes, assim como todo o pessoal de insumos; os distribuidores são muito relevantes como geradores desse financiamento para a agricultura.

O Ministério da Agricultura, muito por força da ministra Kátia Abreu, entendeu que o seu papel na área de infraestrutura é ser um grande demandante, trazendo para os demais órgãos do governo as necessidades de infraestrutura do setor, que são rodovias, mas sobretudo ferrovias. Estamos falando de portos, porque sabemos que atualmente o Brasil está exportando de grãos sólidos, entre soja, milho, açúcar, e vamos considerar carnes também, em torno de 90 milhões de tone-

ladas. Um terço dos grãos sólidos é composto por produtos agrícolas hoje, outra parte por mineração e outra, por cargas que circulam pelo Brasil como um todo. Além de um grande demandante por melhorias na infraestrutura, é um setor que está alavancando fortemente todo o Arco Norte e a logística de exportação – portos de Santarém, Miritituba, Vila do Conde, Itaquí, etc.

O plano de logística portuária anunciado deve gerar em termos de adicional entre 50 e 60 milhões de toneladas a mais de exportação de soja, milho e farelos só pelo Arco Norte. Esse aumento significa muito e essa estrutura tem que estar preparada para receber também esse adicional. Ocorrendo todos os investimentos, todo esse crescimento, o setor privado provavelmente virá na linha da parceria, porque tem vindo e acompanhado o crescimento da produção. O setor agrícola é, portanto, um grande parceiro nessa discussão da infraestrutura, no monitoramento do que está acontecendo, como demandante, e para encontrar soluções possíveis para viabilizar os investimentos que são necessários. É um parceiro como investidor, porque muitas das empresas são investidoras também, tanto indústrias e agroindústrias, como produtores que cresceram e também se transformaram em trading e investidores.

Vejo o agronegócio brasileiro como um setor que vai viabilizar o crescimento para a economia e gerar balança comercial positiva. Eu não falei dos dados de balança comercial, mas es-

tamos falando de um setor que exporta cerca de R\$ 100 bilhões e importa cerca de R\$ 20 bilhões, ou seja, estamos falando de R\$ 80 bilhões de saldo de comércio. Nenhum outro setor da economia brasileira tem um saldo dessa magnitude.

O avanço da infraestrutura e a consequente melhoria de logística terão um grande impacto econômico em estados como Mato Grosso, e a região do Matopiba (Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia), que são a última fronteira de serrado no Brasil. O agronegócio está trazendo crescimento e desenvolvimento para regiões que irão se industrializar, e receber o setor de serviços em seguida; depois que chegou o produtor chegou toda a indústria de insumos e chegam, então, todas as agroindústrias, ou seja, há um efeito multiplicador nisso no âmbito regional que é muito importante para o Brasil. O agronegócio é, portanto, um setor que tem capacidade de crescer e vem crescendo acima da média de crescimento da economia.

Para finalizar, menciono a agenda ambiental, que ganhou muita relevância no agronegócio recentemente e foi para a Agricultura, embora fosse antes considerada algo defensivo e como um custo. Isso está mudando rapidamente. Temos um Código Florestal novo e o setor agrícola é hoje o maior parceiro agroindustrial, na implementação desse código e tem interesse em ver o Cadastro Ambiental (CAR) e os programas de regularização ambiental funcionando, também pelo interesse em saber o quanto precisa-

rá investir para restaurar a vegetação nativa. O setor tem demonstrado que, apesar de esses serem temas que geram custos, estão sendo trazidos para sua agenda, pensando a segurança alimentar, a segurança energética, e eu vejo isso como um benefício muito relevante para a sociedade brasileira.

Por tudo isso, creio que a agricultura já pode ser vista como fruto de uma PPP, de um conjunto de políticas que há algum tempo perceberam que esse setor tem um potencial enorme para gerar benefícios e encontrou formas de crescer, sem precisar necessariamente da ajuda do governo. Embora seja, certamente, um setor que tem uma agenda econômica muito forte com o governo que tem que ser impulsionada.

Finalizo elencando os quatro pontos reforçados pela ministra Kátia Abreu como prioridades em sua gestão. O primeiro é a defesa agropecuária, que é um grande bem público, porque nenhum grande país produtor e exportador consegue ser isso sem ter uma defesa agropecuária eficiente. No caso brasileiro, ela já funciona, mas requer melhorias contínuas. O segundo aspecto que o Ministério da Agricultura tem trabalhado é o que chamamos de classe média rural. Vemos que existe uma camada de produtores que já está integrada no mercado, incorporando tecnologia, crescendo, ganhando escala. Mas existe uma parcela entre a agricultura familiar e essa agricultura mais integrada e de maior escala que requer apoio do governo para incorporar fortemente tecnologia, e

essa agenda de política agrícola está muito presente. O terceiro ponto é o plano de exportação, porque a exportação é um vetor fundamental para agricultura adição de valor. E, por fim, as ações regionais, sobretudo, em cima do Matopiba por conta de ser essa fronteira de serrado muito relevante para a agricultura no país.

VANTAGENS COMPETITIVAS NA EXPLORAÇÃO DOS RECURSOS NATURAIS, HUMANOS E FINANCEIROS

José Pedro Lins*

*Professor Associado da Fundação Dom Cabral (FDC). Master in Public Administration. Especialista em Administração de Empresas.

Nosso cenário atual, no que diz respeito dimensão continental do nosso país e à infraestrutura, é bastante simples. Somos um país grande, com 851 milhões de hectares, sendo 65% dessa área preservados em florestas, apenas 7% utilizados na área de *agrobusiness*, um pouco mais de 20% da área em pastos, e menos de 5% em área urbana. Isso significa que temos muitos recursos territoriais a explorar neste país. Partindo disso, *quais são as vantagens competitivas que um país, um governo, as administrações, e as empresas privadas tem em explorar de maneira competitiva e sustentável o seu território e recursos naturais, humanos e financeiros?*

O primeiro ponto é refletir sobre quais são os cenários, as tendências inevitáveis que nós temos, como cidadãos, empresários, advogados, colaboradores do governo, de empresa públicas, privadas e sociais. Além disso, *quais são as pressões sociais que existem, desde o problema de Belo Monte, até a questão dos casamentos homossexuais?* Isso não atinge só o setor público, como o setor privado e a sociedade como um todo.

No dia 3 de dezembro de 1984, houve um acidente que resultou em aproximadamente 3.500 óbitos na indústria Union Carbide, em Bhopal, na Índia. Essa empresa, que não existe mais, era umas das cinco maiores indústrias químicas do mundo. Mais de trinta anos depois, aconteceu outro acidente grave em Bangladesh, em uma indústria de tecidos, com a queda de um prédio de confecção de roupa e morreram ali

aproximadamente 1.300 pessoas. Todo dia passamos por pressões, no público, no privado e no social. Alguns exemplos delas são os casos de trabalho infantil, trabalho escravo, pressões ambientais, culturais, sociais e econômicas.

Acabamos de ouvir aqui o prefeito de São Paulo, Fernando Haddad, que está criando uma ciclovia na maior cidade do hemisfério sul, que tem um problema de trânsito caótico. Ele falava de trânsito, mas temos 400 quilômetros de ciclovia, então, para quem vive em São Paulo, é uma disputa entre os que querem a ciclovia e os que querem lugar para os carros e isso é o problema público/privado. Dessa maneira, temos sempre que refletir, *quais são as nossas expectativas enquanto consumidores/cidadãos, enquanto indústria, enquanto governo?*

Hoje, não podemos falar em administração pública sem falar de engenharia de valor, de governança, de logística, de custos. *Como nos sentimos, quando acionistas de uma grande empresa brasileira, se ela devesse 127% do seu patrimônio?* Alguém pagará por isso e nós estamos falando de infraestrutura, de negócios.

Temos no Brasil a melhor legislação do mundo na área de resíduos sólidos, melhor até mesmo que a legislação alemã. É interessante notar que isso tudo está afetando a área pública, privada e social. Então, devemos perguntar *como faremos essa parte?*, pensando

na logística reversa – considerando-se, por exemplo, apenas as embalagens de produtos agroquímicos que vão para o agronegócio. Esse aspecto está na legislação e nós teremos que cuidar dele como um todo, olhá-lo de maneira mais global, porque não é um problema só da indústria química, só do agronegócio ou só do governo estadual; é nacional, é de todos nós.

Além disso esses aspectos se referem à reputação e confiança. Reputação é aquilo ligado à imagem que se tem do passado, e a confiança é aquilo de acreditar em algo no futuro. Estamos falando aqui neste evento com dezenas, talvez centenas, de jovens da área de direito, que vão ser o futuro jurídico deste país. *Como vocês levarão essa parte de reputação e confiança no nosso país adiante?* Estes temas estão todos interligados, e eu não vejo nenhuma separação entre infraestrutura, manejo de recursos, reputação e confiança. Volto a pergunta inicial, *Para onde queremos ir?*, e *Para que desejamos estar lá?* Talvez para um novo imperativo, um imperativo aonde não queremos licença para operar, mas sim, licença para liderar. *Teremos um país que será líder ou teremos um país que será seguidor? O que nós queremos desse país? E depois, que estratégias utilizaríamos para criar vantagens competitivas e sustentável para o Brasil?*

Nesse tópico, podemos partir de um conceito de evolução, partindo da caridade para a filantropia, para a responsabilidade socioambiental corporativa e governamental, para sustentabilidade, para competitividade sustentável ou para o que vai ser no futuro, incluindo

do a espiritualidade na competitividade sustentável. Outra questão é: *aonde posicionaríamos nossas empresas e nosso governo?* Eu posicionaria todas as empresas públicas, privadas e sociais incluindo o nosso país, focando a competitividade sustentável. Pensando nos resultados econômicos, impactos ambientais, implicações sociais e salvaguarda da cultura. Uma vez que todos esses quatro pilares são importantes para um governo e para uma empresa.

O que nós chamamos de competitividade sustentável é simplesmente a maneira como administramos e melhoramos esses quatro pilares – nossos negócios em todos os níveis. As empresas levam dessa maneira, olhando principalmente pelo foco econômico, mas nós deveríamos levar isso a partir dos quatro pilares, porque não existe nação, empresa, governo, competitiva e sustentável, se não forem baseados nesses quatro pilares. Pois não teremos um país competitivo e sustentável sem equidade social, prosperidade econômica, sustentabilidade social e vitalidade cultural. Todos esses aspectos estão ligados ao bem-estar da comunidade.

Finalizando, que tipo de empresa vocês querem ter, que tipo de administração vocês querem ser no futuro? O que queremos e faremos para o nosso país?

O cenário hoje é de crise. Eu tenho 56 anos de idade e desde que eu nasci o Brasil está em crise. Acredito que teremos muitas oportunidades de ultrapassar essa crise de maneiras criativas. Pensando nela, podemos pensar em in-

ternacionalização, inovação, criatividade, produtividade, competitividade sustentável, sustentabilidade, cadeia de suprimentos, marca, imagem, reputação etc. Para cada um desses pontos, no cenário atual, nós temos implicações, como a redução de demanda e a busca de mercados externos maduros ou em desenvolvimento. Não buscamos mercados parados porque neles não teremos oportunidades de negócios. Na parte de inovação, vale o mesmo. Com relação à competitividade sustentável, sustentabilidade, perda de produtividade ou perda de credibilidade, que é um problema sério que temos neste país, *o que podemos e devemos fazer?* Melhoria operacional, cuidado com a imagem e busca de mercados. Isso também vale sobre a parte de cadeias e suprimentos. Por último, *que marca nós queremos vender do “Brasil”, o que nós queremos desse país, como faremos o nosso desenvolvimento de forma competitiva e sustentável?* Podemos achar que esses assuntos não têm a ver conosco, mas têm, principalmente quando se é um estudante de direito, *porque são vocês que farão isso tudo acontecer de maneira legal, para o bem ou para o mal.*

Se nós desenvolvermos fortemente as parcerias públicos-privadas neste país, haverá uma oportunidade gigantesca de reverter todo esse critério negativo que nós temos e acho que essa é uma das melhores soluções para a nossa crise. Não podemos falar mal do governo, ou da empresa privada, ou do setor social, ou da academia. Todos nós somos brasileiros e temos uma assinatura.

Podemos fazer uma grande transformação através de parcerias público-privadas, recursos para isso não faltam. São 851 milhões de hectares, sendo mais de 65% preservados. Na área Amazônica nós temos mais de 80% preservados – é muito recurso. *Como vamos usá-los?*

Para finalizar, eu gostaria de mencionar Einstein, que disse: *insanidade é continuar fazendo sempre a mesma coisa e esperar resultados diferentes.* Somar dois mais dois, sempre resultará em quatro. Se quisermos uma soma que dê cinco, temos que somar dois com três.

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

Antônio Anastasia*

*Senador por Minas Gerais. Ex-governador
de Minas Gerais. Mestre em Direito.

O tema deste painel é infraestrutura ligada às questões de sustentabilidade, desenvolvimento agrícola e parcerias público-privadas (PPPs). Então, dentre esses temas, eu escolhi falar mais sobre as PPPs, assunto mais afeito a minha área e devido ao fato de, enquanto no governo de Minas Gerais, tanto à época do governador Aécio Neves, quanto no meu próprio governo, nós implementamos bastante a modelagem de PPPs. Mas, para tratar desse instrumento, ainda que de maneira sumária, eu não posso deixar de dar um passo atrás tão somente para trazer lembranças, aqui, especialmente àqueles que são mais jovens.

As PPPs surgiram recentemente como uma reação à ausência absoluta de recursos públicos, para fazer frente às necessidades de infraestrutura, basicamente. No passado, qual era a tradição? O poder público, através das fontes de financiamento – o tesouro – arrecadado através de tributos, realizava as grandes obras, desde as pirâmides dos faraós, passando pelas obras da Babilônia. Mas, lamentavelmente, isso foi se esaurindo com o passar dos anos. Os recursos públicos não foram mais suficientes para lastrear *per se* as necessidades de infraestrutura de uma vida moderna, para escoar uma produção de soja, por exemplo.

Exatamente diante dessa necessidade de infraestrutura é que se torna fundamental a participação de capitais privados. No primeiro momento, qual foi a saída clássica? Chamar o setor pri-

vado e entregar a ele as concessões, no sentido clássico da expressão, para que eles montassem aquela infraestrutura e cobrassem dos seus usuários. Assim aconteceu no Brasil, e talvez o exemplo mais tradicional tenha sido o famoso Porto de Santos, concedido, ainda no tempo do Império, há mais de 100 anos, à Família Guinle.

O tempo passou e a própria família perdeu os recursos depois. Mas esse modelo também se exauriu, porque muitas vezes a infraestrutura tem que ser criada, construída, em áreas onde a concessão não adianta, ou seja, não haverá pedágio, custo, tarifa suficiente para sustentar a recomposição do investimento do setor privado, a sua manutenção e, evidentemente, a sua margem de lucro. Isso aconteceu não apenas no Brasil, mas pelo mundo afora, ou seja, investimentos de infraestrutura que seriam potencialmente deficitários, que não gerariam retorno ao setor privado, e o setor público seria obrigado a fazê-los, vendo-se despido das condições financeiras de implementar aquela infraestrutura.

Nesse contexto, surgiu, no primeiro momento na Europa Ocidental, sendo a Inglaterra a matriz inicial, a ideia de congregar recursos privados e recursos públicos em uma gestão privada, mas de forma que o setor público também fosse “sócio” daquela empreitada. Para isso, haveria critérios de avaliação de performance e quanto melhor o desempenho do empreendedor privado, maior seria a sua vantagem, menor

seria o dispêndio pelo setor público e, em tese, melhor o serviço prestado à comunidade através daquela infraestrutura, ou mesmo do serviço público disponibilizado por meio das parcerias. Esse conceito de PPP então se espalhou. Descobrimos ali uma alternativa às concessões em que o poder público coloca dinheiro, dilui no tempo os seus pagamentos e nós conseguimos ter investimentos expressivos. Fazer esses investimentos significa potencialidade econômica, significa que o dinheiro está rodando, gerando frutos. Significa que estamos gerando empregos e contratando obras. E se a fábrica de cimento está produzindo, as pessoas estão se alimentando para realizar aquelas obras, ou seja, há um círculo virtuoso de crescimento econômico em decorrência dessa infraestrutura. Então, as PPPs se consolidaram, só que como acontece entre humanos, o remédio pode ser às vezes exagerado. Pode-se mencionar o exemplo típico de Portugal, que viu nas PPPs uma pedra filosofal – como na idade média os filósofos tentavam descobrir uma pedra que, ao ser tocada, transformava tudo em ouro –, e fizeram PPPs em larga escala, sem a preocupação de identificar recursos públicos necessários para lastrear aqueles investimentos. Pelo mundo afora as PPPs aconteceram e ainda acontecem, mas já com certas cautelas com relação ao endividamento, por exemplo. Um exemplo clássico de PPP, uma das primeiras do mundo, foi para a construção de uma ponte que ligava a Escócia a uma pequena ilha em que residia um número mui-

to pequeno de pessoas. Não houve pedágio, a gestão seria privada e o poder público bancaria. Quando houve a descentralização da Inglaterra para Escócia e o parlamento escocês assumiu a responsabilidade pelas obras públicas em seu território em 2004, precursor do movimento de autonomia que nós vemos lá, a Escócia cortou recurso e a ponte do dia para a noite deixou de ser uma PPP, foi encampada e é um problema judicial até hoje. A PPP não é uma panaceia, é um excelente instrumento, mas tem que ser usado com muita cautela para identificarmos a sua viabilidade econômica nesse casamento do setor público com o setor privado.

No Brasil, o que aconteceu? Especialmente na década de 1990, já com a moeda estabilizada, felizmente, com o Plano Real, surgiu a necessidade de um volume de investimentos maior, exatamente para fazer frente à necessidade do desenvolvimento. Não é necessário referendar aquilo que todos sabem sobre a deficiência da infraestrutura brasileira, voltada não só para a indústria, mas mormente para o setor do agronegócio. E o resultado disso foi que, em um momento, o poder público, então já com a moeda estabilizada, percebeu que não teria recursos suficientes para alocar e realizar as grandes obras necessárias. A ideia foi procurar parcerias no setor privado, e utilizar não só as concessões clássicas, já que eram obras em que poderia não haver o interesse individual do setor privado, porque elas não eram potencialmente lucrativas. A opção foi chamar o setor privado e diluir no tempo o

pagamento do setor público combinado com as tarifas de pedágio ou outras formas de pagamento. Assim foi feita a legislação de PPPs que entrou no Brasil. Minas Gerais à época foi o primeiro Estado a aprovar uma lei – a lei estadual mineira antecedeu a lei federal. Pessoalmente, sou defensor firme da modelagem de PPP, exatamente por ser uma alternativa que, se bem-feita, com cautela, com os critérios necessários, com a segurança devida, oferece uma grande alternativa para investimentos fundamentais. Só que, a PPP tem um pressuposto que é exatamente a confiança, a certeza do investimento, o ambiente de estabilidade, segurança jurídica. Ninguém vai chamar o empresário, brasileiro ou internacional, para fazer um investimento de centenas de milhões, ou até de bilhões de reais no Brasil, dizendo que o investimento é feito, mas que não há garantias do que vai acontecer, que pode haver mudança de contrato, modificação unilateral das regras, riscos de toda a natureza. Certamente isso leva o investidor à inação e ele deixa de fazer o investimento.

Portanto, a PPP pressupõe, para o seu florescimento, um ambiente positivo. Em primeiro lugar, a consciência dos governos de que é uma boa alternativa, uma opção ideológica, clara, transparente, tranquila e cristalina. Deve-se estar ciente de que o setor privado tem que ser remunerado pelo seu capital, uma vez que ninguém fará investimento por filantropia. O investidor precisa ter a segurança de que aqueles recursos aplicados dentro das regras

permitam que haja o retorno desse investimento, que também é um investimento positivo para o país.

Hoje no Brasil, nós temos cerca de 70 contratos de PPPs nos três níveis. A União detém o maior número deles, ficando, em segundo lugar, o Estado de Minas Gerais, e, em terceiro lugar, o Estado de São Paulo. A prefeitura de Belo Horizonte é quem tem o maior número nos municípios. Em montante de recursos financeiros, já passamos de R\$ 200 bilhões em contratos de PPPs, mas que têm que ser feitos agora com cautela. A legislação foi feita com esmero e há nela pressupostos de identificação dos valores pelos Estados e municípios, comunicação ao Senado, de acompanhamento pela secretaria do Tesouro Nacional, mas isso acaba sendo feito sem muita rotina. Portanto, foi preciso fazer um aperfeiçoamento dessa sistemática. O mais importante é visualizarmos que a PPP é uma alternativa saudável, com a qual podemos avançar positivamente na nossa infraestrutura.

As PPPs permitem um certo florescimento no âmbito dos Estados e foi o que aconteceu em Minas Gerais em áreas expressivas. Citarei aqui um exemplo que me parece que foi muito positivo no Estado, de uma área grave do Brasil, hoje se fizemos uma pesquisa de norte a sul, de leste a oeste, a maior demanda da população será saúde. Contudo, a saúde é uma política pública difícil, mas cujo diagnóstico é mais singelo de ser enfrentado. Em minha opinião, a política pública mais difícil no Brasil se chama segurança pública – é onde

está o nó górdio à espera de Alexandre Magno para desbaratá-lo. E neste tema há várias etapas, uma delas é a questão penitenciária.

O ministro Gilmar Mendes, quando presidiu o Supremo Tribunal Federal (STF), conduziu, a partir do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), um grande levantamento sobre o sistema penitenciário no Brasil, identificando problemas gravíssimos da lei de execução penal. Para reverter isso, e diante da necessidade premente de vagas, identificamos, em Minas Gerais, a possibilidade de fazer uma PPP no campo penitenciário. No primeiro momento a reação negativa foi absoluta. Muitos combateram a proposta porque a atividade prisional é pública por excelência e não deveria ser, portanto, “privatizada” ou passada para a gestão privada. Mas eu não estou transferindo a terceiros a capacidade do Estado de punir e de aplicar pena, mas tão somente a infraestrutura, as instalações. No caso do Estado mineiro, houve uma montagem desse modelo, desse projeto, que foi licitado. O Ministério Público à época reagiu contrariamente e entrou em juízo. O resultado foi que a Justiça entendeu que era perfeitamente legítima e lícita uma PPP penitenciária, e ela foi construída e está funcionando. Inclusive muitos especialistas que a visitam consideram-na hoje, diante das condições brasileiras, a melhor experiência penitenciária do país. Embora o custo seja alto, como é também com relação aos outros presos em geral, esse custo é diluído. O poder público não investiu dinheiro na construção das unida-

des e paga pela performance, ou seja, se há uma fuga – isso aconteceu uma única vez –, diminui-se a remuneração do gestor. O caso é semelhante ao do estádio do Mineirão, também em Minas, que não foi construído com recursos públicos, mas também por meio de uma PPP, com o pagamento diluído ao longo dos anos, exatamente em razão da performance.

A PPP, portanto, é uma alternativa muito saudável quando não existem recursos públicos. Certamente, se nós estivermos falando de um país árabe, que tem fundos soberanos inestimáveis, aí não precisa haver PPP – com aplicação à vista se constrói a obra pública, apesar de sabermos que muitas vezes a obra pública tem um custo previsto e, ao final, o custo é outro. A realização da PPP facilita esse processo, porque o responsável pelo empreendimento é o setor privado, que só começa a receber quando a obra está pronta, tendo, portanto, interesse na celeridade e na boa performance. Por isso eu realmente acredito que seja um bom modelo.

Concluirei com outro exemplo para ver como que uma questão, uma visão equivocada, muitas vezes prejudica a aplicação da PPP e do setor privado na infraestrutura. O ex-presidente Itamar Franco, como se sabe, era de Juiz de Fora e, resolveu construir, naquela cidade, um aeroporto urbano. A obra começou a ser construída pelo Governo do Estado, durante seu mandato como governador e levou alguns anos para ser concluída. É um aeroporto que se presta muito ao transporte de cargas, tem uma posição logística

muito positiva. No entanto, por ser aeroporto, para que sua gestão seja concedida ao setor privado, é necessária a aquiescência federal e isso acontece mesmo quando a União não tiver investido dinheiro na construção. Naquele momento, entre 2006 e 2007, o Governo Federal vetou a concessão por meio de uma PPP, que seria modelar, porque entregaríamos a obra pronta para a gestão privada de alta performance e de um *hub* de infraestrutura na Zona da Mata do Estado. Levou 7 anos para que se conseguisse essa autorização, que só recentemente aconteceu, e agora as condições econômicas não são as mesmas que tínhamos há anos atrás. Isso também acontece – o cenário econômico é propício em alguns momentos, mas em outros não, e podemos perder, assim, uma janela de oportunidades.

Portanto, a PPP tem que ser utilizada com critério, com governança, com as cautelas necessárias em valor de garantia, sobre a locação orçamentária necessária ao pagamento e com responsabilidade, num ambiente de segurança jurídica. Mas desde que haja, de fato, a compreensão ideológica do que representa o setor privado. Acredito que na infraestrutura agrícola, por exemplo, não teremos outra alternativa que não a alocação dos recursos privados para sustentarmos o desenvolvimento do país.

Pensando no médio prazo, a PPP é certamente uma solução. Certamente, deve-se aperfeiçoar sempre a sua legislação, as suas histórias, a sua performance, trocando experiências, criando unida-

des de gestão de PPPs bastante ousadas e, fundamentalmente, em meio a um ambiente jurídico e de confiança, da boa fé, que permita ao investidor privado saber que está alocando ali o seu recurso, mas que será remunerado por isso na forma contratual. Que esse investimento renderá a ele frutos, mas que renderá ao país muito mais, porque nos possibilitará uma infraestrutura que dê sustentação ao nosso desenvolvimento.

3

DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – AS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS

DESENVOLVIMENTO REGIONAL E MICRO E PEQUENA EMPRESA

Guilherme Afif Domingos*

*Ex-ministro chefe da Secretaria da Micro e Pequena Empresa. Administrador de Empresas. Ex-vice governador de São Paulo.

Dentro do tema desenvolvimento regional e micro e pequena empresa, tentarei fazer um rápido painel de um conceito de simplificação, porque desenvolvimento de micro e pequena empresa dependem de um ambiente absolutamente desburocratizado, que chamo hoje de simplificado. A reflexão que quero fazer aqui é sobre os conceitos da simplificação e da complicação. Então nós temos o simples e o complicado, o que é simples é fácil, o que é complicado é trabalhoso; o que é simples é rápido, o que é complicado é lento; o que é simples beneficia milhões, o que é complicado prejudica milhões; o que é simples é unanimidade, o que é complicado é polêmico; o simples atrai, o complicado afasta.

Quero fazer aqui uma análise da atratividade do Simples Nacional que já é um fato comprovado e um sucesso no Brasil, com toda a iniciativa sendo inclusive ampliada, exatamente porque nós estamos perseguindo um caminho que deu certo. A última medida foi a universalização do Simples, o Simples para todos, quando inclusive ganhamos advogados para a nossa causa.

De que lado o Brasil está posicionado, essa é a grande pergunta. Não tenho dúvidas de que está do lado do complicado, do que afasta e, em razão disso, temos que fazer um grande mutirão pela simplificação. A vida de cidadãos de outros países é bem menos complicada que a dos brasileiros, e aqui nós vamos comparar dois pontos: o pri-

meiro é o número de documentos e cadastros para o cidadão, e o segundo é o número de procedimentos para abertura de empresas com número de dias que essa abertura leva. Para a comparação, escolho um país que dizem ser a matriz da nossa burocracia – Portugal. No país europeu, para identificar o cidadão há três documentos, são três procedimentos para abertura de empresas, e o tempo necessário para isso soma dois dias e meio. Já no Brasil, há 20 documentos¹ de identificação do cidadão, doze procedimentos para abertura de empresa, e são necessários cento e dois dias e meio.

É preciso que haja uma migração inegociável, porque o complicado, o que afasta, o cidadão deixa de realizar e busca alternativas longe do ideal, sendo um incentivo à informalidade. Nós temos que ir em direção ao simples, porque ele atrai, cria sinergia, cria efeito multiplicador e potencializa os resultados.

1 Certidão de Nascimento, Registro Geral (RG), Cadastro de Pessoa Física (CPF), Carteira Nacional de Habilitação (CNH), Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS), Título de Eleitor, Certificado de Alistamento Militar, Passaporte, Carteira de Estudante, Carteira de Exercício Profissional, Programa Integração Social (PIS), Número de Integração do Trabalhador (NIT), Número de Identificação Social (NIS), e os mais novos, Sistema Único de Saúde (SUS), Fundo de Garantia, Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES), Cadastro Único (CAD), Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), o sistema Cadastur e o Cadastro Empresário Individual.

Um pequeno exemplo de como foi a adesão ao Simples Nacional é que, em 2007, quando, a legislação foi aprovada, havia dois milhões oitocentas e trinta mil empresas. Em 2014 eram quatro milhões oitocentas e sessenta mil e aí não estão contabilizadas as quinhentas mil que entraram em janeiro, para vocês verem a progressão geométrica. O Microempreendedor Individual (MEI), que é o maior fenômeno de inclusão mundial na atualidade, começou com 790 microempreendedores em 2010 e alcançou, em 2014, 4.650.000. Nos próximos dias, no Palácio do Governo, comemoraremos a marca de cinco milhões de microempreendedores individuais – isso equivaleria em tamanho a um Uruguai e meio incorporado à formalidade. Por que isso aconteceu? Porque criamos um sistema simples, um site simples, com uma contribuição pequena que faz com que a base aumente e o governo acabe arrecadando mais. Quando fizemos a universalização do Simples, com o prazo para entrada de janeiro de 2015, prevíamos a adesão de quatrocentas e dez mil empresas, mas entraram mais de quinhentas e duas mil. Embora tenhamos tido até tabelas não favoráveis, os interessados não olharam apenas o imposto, viram que pagariam oito tributos em um só, viram a desburocratização, a simplificação, e aderiram ao sistema.

Vamos falar do simples e o seu peso fundamental na economia. Foi anunciado agora, no final do ano, que a arrecadação nacional caiu 1,9%. Eu não acreditei na queda para o meu segmento e quando fui averiguar, ela ha-

via, na verdade, crescido em 14%, sendo 7,23 de crescimento real, portanto, mesmo em um cenário de crise trata-se do Brasil real, não é o Brasil que especula na bolsa, não é o Brasil do grande noticiário nacional, é o Brasil do dia a dia, é o Brasil que está nas pontas, é o Brasil que não faz outra coisa, senão trabalhar. Enquanto de 2011 a 2014 as médias e grandes empresas desempregaram 263.325 pessoas, as micro e pequenas empresas no simples empregaram 3.547.000. Ainda que os incentivos fiscais sejam todos voltados para as grandes empresas, são as pequenas que respondem. O que nós fazemos não é dar um benefício fiscal, o tratamento diferenciado é um direito constitucional, até porque, se não houvesse, a microempresa não sobreviveria.

Hoje quem pensa em sair do Simples e ir para o complicado, teme uma “morte súbita”, porque terá um impacto de 54% de aumento de carga tributária. Em razão desse temor, observamos no Brasil um “efeito caranguejo”, que equivale a dizer que a empresa, em vez de crescer, anda para o lado, ou seja, enquanto for possível, outras micro e pequenas empresas vão sendo abertas no nome de parentes como forma de ficar dentro do Simples. Para isso, nós estamos construindo uma rampa de saída, exatamente um efeito gradual para que a saída do Simples e a entrada no lucro presumido seja mais suave e não através de um dique.

Por isso, a próxima etapa, que já está no congresso, é o projeto Crescer Sem Medo, e nós estamos mobilizando o Bra-

sil inteiro para sua aprovação. O mais importante é que a simplicidade está ligada à agilidade, fundamento indispensável para um país competitivo, e com esta visão, nós demos um passo decisivo, resolvendo ampliar o Simples, que é agora ainda mais simples. Para isso, propomos o Bem Mais Simples que visa a alavancar o ambiente de negócios, melhorar a eficiência da gestão pública e, acima de tudo, facilitar e melhorar a vida do cidadão. O programa fica mais amplo, robusto e ambicioso e o que era vertical, na Secretaria da Micro e Pequena Empresa, passa a ser transversal com outros ministérios e secretarias.

Levar a ideia do Bem Mais Simples adiante e fazê-lo acontecer demanda, em primeiro lugar, priorização e vontade política, pois sem isso, programas de simplificação passam a cair na rotina da burocracia com regras. Quando criticamos a burocracia, muita gente fica ofendida porque a vê como organização, e eu quero dizer a vocês que há a boa burocracia e a ruim. Nós queremos combater a ruim e mudar a atitude para que o cidadão, o servidor, assuma riscos em termos das mudanças. Atualmente, no setor público, não há, infelizmente, um incentivo para o servidor assumir riscos. Ele permanece com medo sobre o que não fazer para não ser punido. Há, aliás, um princípio na administração pública que nós temos que alterar, porque diz que quem mais faz, mais erra ou mais chance tem de errar, enquanto quem menos faz, menos chance tem de errar, porque quem não faz não erra e quem não erra é pro-

movido. A atitude que deve-se estimular é exatamente a da transformação. Nós estamos digitalizando a burocracia, levando os numerosos formulários para a internet, mas é um volume enorme, que justifica pensar em primeiro simplificar, para depois informatizar, digitalizar. A partir dessa visão, a premissa básica do programa é o resgate da fé na palavra do cidadão, e neste ponto, lembro do meu ídolo e mentor Hélio Beltrão, que diz que o Brasil se acostumou a substituir a aplicação do código penal que pune com prisão o crime de falsidade pela exigência prévia de atestados e certidões negativas. Em outras palavras, em vez de se colocar o falsário na cadeia, exige-se de todos os honestos que comprovem com documentos que não são desonestos, essa é a nossa realidade. Alguns passos importantes são, portanto, resgatar a fé, eliminar o desnecessário, extinguir a curto prazo formalidades e burocracias inúteis e unificar a relação do estado com o cidadão, um para um, unificar cadastros identificação dos cidadãos em todos os órgãos públicos, dar acesso aos serviços públicos em um só lugar, por sistema, e manter informações do cidadão para consultas. Uma das tarefas mais incômodas no dia a dia é preencher um formulário, que pede um monte de documentos, com informações que o Estado já possui e que não estão a serviço porque não há integração. A integração da informação do Estado é fundamental para destravarmos o atendimento ao cidadão no dia a dia. Já existe a ideia de uma central compartilhada dessas

informações, com o uso intensivo de meios eletrônicos, a integração de sistemas em cada poder e entre os poderes.

Temos agora um exemplo, da aliança entre os poderes com o Judiciário fazendo, por meio da justiça eleitoral, uma grande coleta biométrica em todo o país, que, seria uma pena se fosse usada apenas para a eleição. A ideia é juntar forças e com esse espírito vamos partir para o cadastro único, com o Poder Judiciário realizando a biometria identificadora e o Poder Executivo fazendo a coordenação da biografia do cidadão, que é a concentração dos dados. Cruzando essas duas perspectivas, teremos uma identificação muito rápida do cidadão, o que é hoje fundamental.

Quando iniciei minha gestão, falava-se que abrir empresa era difícil e que fechar era impossível. Nós fomos eliminando todas as exigências de certidão que havia para fechar uma empresa. Se a empresa tem débito remanescente para pessoa física, por que mantê-la aberta? Fomos firmes na direção de conseguir o que há hoje: estamos fechando empresa na hora. Desde o dia 26 de fevereiro de 2015, o que era impossível se tornou possível, com uma ação efetiva.

O segundo passo é a operação a ser iniciada em junho deste ano, no Distrito Federal, para que a abertura de uma empresa ocorra num prazo médio de cinco dias, integrando tudo em sistema com total desburocratização. A partir disso, iremos para os estados levar este conceito para implementar-

mos junto à Rede Nacional para a Simplificação do Registro e Legalização de Empresas e Negócios (Redesim).

O terceiro passo é o Empresômetro, uma ferramenta que vai demonstrar o que é o Brasil real. Por meio do site dedicado a ela é possível ver as empresas sendo criadas em tempo real, em qualquer parte do país.

Finalmente, falarei da microempresa como um forte instrumento de desenvolvimento regional. Os governos sempre estão buscando incentivos fiscais para atrair grandes empresas, mas com isso, deixam de olhar o papel da pequena empresa na geração de empregos e há muitas pequenas empresas em todos os lugares no Brasil. As compras públicas são um grande apoio ao desenvolvimento local, embora aqui no Brasil nós as concentremos quando deveríamos descentralizá-las. Com a nova legislação, nós estamos aumentando o prazo para regularização fiscal de dois para cinco dias úteis, obrigatoriedade de licitação para micro e pequenas empresas nas compras até oitenta mil por item, preferência para micro e pequenas empresas se houver dispensa de licitação, aplicação automática da legislação federal, exceto se a local for mais favorável.

Devemos lembrar que a lei da micro e pequena empresa não é uma lei federal, é lei nacional que regulamenta o dispositivo constitucional, portanto ela é mandatária em termos de ação e o tratamento diferenciado e simplificado deverá ser aplicado independentemente de previsão no instrumento

convocatório. O produtor rural que é pessoa física e o agricultor familiar podem usufruir dos mesmos benefícios dispensados às micro e pequenas empresas nas compras públicas e isso tem muito a ver com merenda escolar em toda a região de forma descentralizada. A obrigatoriedade de cota de até 25% em licitações para aquisição de bens de natureza divisível e a prioridade para micro e pequenas empresas locais ou regionais, até 10% do menor preço válido, são instrumentos muito poderosos do processo de descentralização. Hoje, estamos vendo o problema das compras públicas serem altamente concentradas, mas temos esta alternativa em nossas mãos e a legislação, que anteriormente falava “poderá”, agora diz “deverá”. Com esse instrumento, correremos o Brasil para ajudar os governadores na sua implementação como uma forma de melhorar a nossa distribuição de renda.

A ESTAGNAÇÃO ECONÔMICA E A INFLAÇÃO

Flávio Dino*

*Governador do Estado do Maranhão.
Juiz Federa. Ex-deputado Federal.

Este tema tem muito a ver com a conjuntura que nós atravessamos no país, presidida por um pessimismo e por uma aparente inevitabilidade quanto ao caos. Nós já vivemos outras conjunturas econômicas difíceis no Brasil, e é claro que nós vivemos agora um momento desafiador em que temos a combinação de duas tendências – a estagnação econômica e a inflação –, sempre muito perigosas. Por isso é preciso ter muita seriedade no enfrentamento dessa temática, lembrando sempre que, infelizmente, não há saída simples neste caso.

No passado, quando nós enfrentamos a primeira crise de financiamento do estado brasileiro, nos anos 1950 e 1960, muito aprofundada pela construção da cidade de Brasília e outras grandes obras, houve uma série de tentativas de estabilização econômica e de manutenção do nível de preços e de investimentos. Basta aos mais curiosos recorrerem à leitura do Plano Trienal, concebido pelo genial economista Celso Furtado, em que ele buscava exatamente metas claras de controle de inflação e manutenção do nível de investimento. Nos anos 1970, a saída que o Brasil adotou foi o endividamento; a crise da dívida que nós vivenciamos no começo dos anos 1980 decorria dessa busca de uma saída para um problema grave que era a questão do financiamento do Estado brasileiro. Nos anos 1980, vivemos a crise da inflação, e se hoje se fala em uma inflação de 8% ao ano, lembrem-se de que nós já viven-

ciamos um período em que havia essa mesma inflação por semana. O fato é que já vivenciamos períodos em que a saída para a questão do financiamento do Estado foi simplesmente emitir dinheiro e causar inflação. Depois tivemos a saída da tributação já nos anos 1990 – aumentar a carga tributária de 25% do Produto Interno Bruto (PIB) para 35%.

É certo que todas essas saídas foram exauridas e hoje não é mais possível ampliar o endividamento público, a sociedade não suporta inflação e, por outro lado, não é possível aumentar muito a tributação, porque a carga tributária brasileira chegou, nas condições atuais, a um certo limite. É verdade que os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) praticam cargas tributárias mais altas do que a nossa, mas é certo que há um consenso na sociedade brasileira: não queremos uma carga tributária de 40% do PIB. Hoje ela gira em torno de 35% do PIB, e há 20 anos era de 25%.

Portanto, não há mais essas saídas disponíveis para que possamos enfrentar a crise do financiamento do Estado brasileiro. Então, o que precisamos fazer é definir um caminho, e fazer os pactos políticos capazes de fazer com que eles sejam executados. Neste ponto, eu gostaria de sugerir aqui quais são as principais características desse caminho, até chegar ao diálogo com a exposição do ministro Guilherme Afif Domingos.

Em primeiro lugar, penso que a estabilidade macroeconômica é um patrimônio do povo brasileiro. Em segundo lugar, nós precisamos consolidar uma burocracia profissional, estável, competente, que consiga dirigir o Estado brasileiro. Em terceiro lugar, nós precisamos de uma economia diversificada. Imaginem vocês se o fim do superciclo de *commodities* que nós estamos atravessando chegasse até a soja; seria uma tragédia, uma vez que hoje só se evita uma crise econômica mais aguda por conta exatamente da manutenção das *commodities* agrícolas em um patamar mais alto. Nós tivemos, por exemplo, a perda de mais de 50% do valor do minério de ferro, então imaginemos se é possível sustentar um crescimento econômico duradouro sem uma economia diversificada. Precisamos dessa diversificação, para não depender apenas de uma cesta limitada de produtos. E precisamos de um mercado de consumo de massa, por isso devemos enfrentar sempre as desigualdades sociais e regionais, porque não podemos depender apenas de exportações.

Temos um problema cambial – a sobrevalorização foi um instrumento de controle da inflação, e o subproduto da citada sobrevalorização foi a desindustrialização do país. Diante disso, precisamos também, além de buscar mais mercado externo, manter um mercado interno aquecido, que consiga dar conta da reversão desse ciclo de desindustrialização e do estímulo à atividade econômica no nosso país.

Finalmente, precisamos de uma concertação dos setores público e privado que seja capaz de manter um nível alto de investimento na sociedade brasileira. Hoje temos uma taxa de investimento da ordem de 20% do PIB. Precisamos de 25% para manter a economia crescendo e um nível adequado de emprego. Não podemos voltar a viver com patamares de desemprego da ordem de 10%.

Se olharmos os últimos 60 anos da sociedade brasileira, talvez mais, foi o setor público que impulsionou o desenvolvimento. Sem o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), não haveria indústrias no centro mais dinâmico do capitalismo brasileiro. Sem o setor público, não haveria essas novas fronteiras de desenvolvimento econômico do país, inclusive no que se refere à agricultura. É importante fazer esses registros porque, às vezes por oportunismo ou por deformação ideológica, há uma tentativa de demonizar o Estado, culpando-o de tudo. Sem o Estado, não teríamos chegado até aqui. Se hoje é insuficiente, é porque não há mais, infelizmente, a capacidade de investimento público que houve em outros momentos, e por isso mesmo precisamos de uma articulação do setor público com o setor privado que seja capaz de impulsionar esse novo ciclo de desenvolvimento da economia brasileira.

Dialogando com a palestra do ministro Guilherme Afif Domingos, há duas observações sobre essa temática de articulação do setor público com o setor privado como um caminho para a

retomada do crescimento econômico. A primeira, no universo relativo às micro e pequenas empresas, diz respeito às compras governamentais. Elas são, de fato, essenciais. A lei avançou bastante nesse sentido ao definir um marco regulatório para que os gestores possam cumprir o ditame constitucional de tratamento favorecido às micro e pequenas empresas. É preciso, contudo, atentar para uma questão jurídica: ao priorizarmos essa cláusula constitucional do tratamento favorecido às micro e pequenas empresas, num certo sentido faremos um temperamento de outra cláusula atinente à busca do menor preço, que está no Artigo 37, inciso XXI, da Constituição. Há uma lei estadual que eliminou a carta-convite como modalidade licitatória no Maranhão e os micro e pequenos empresários do estado dizem que, se há pregão eletrônico, por uma questão de mercado quem tem mais escala, tem o melhor preço. Então, como o Brasil é desigual, o que ocorre nas compras governamentais via pregão eletrônico é que as micro e pequenas empresas regionais não conseguem competir. Por isso, o que elas pedem é o pregão presencial e a volta da carta-convite, porque é o caminho pelo qual podem concorrer em relação a outros centros econômicos do país.

Vejam como esse é um caso clássico de colisão de normas constitucionais. Nesse discurso fácil da criminalização da política, um governante que cumpra as prioridades de micro e pequenas empresas, que veja isso como um caminho de aquecimento do mercado

local, em dois ou três anos estará respondendo porque os preços das suas compras são mais altos do que os do município vizinho. Por isso, é muito importante que haja regulamentação federal sobre o assunto, uma vez que ela confere segurança jurídica para que o gestor possa avançar nessa direção.

Sendo assim, a primeira observação sobre a exposição do Ministro Afif é quanto à importância da regulamentação da Lei Complementar nº 123, alterada em 2014. É um desafio teórico e prático a todos que aqui estão: como cotejar a cláusula da busca do menor preço com a prioridade das micro e pequenas empresas, mesmo que isso implique eventualmente em compras públicas num preço mais alto do que poderia ser encontrado no mercado.

A segunda observação diz respeito ao tema do licenciamento ambiental, que é, hoje, uma espécie de “ente satânico”. Não há nenhum empreendedor, pequeno, médio ou grande, que não reclame do licenciamento ambiental. Esse é um tema com relação ao qual nós temos avançado.

Avançamos nesse tema no que se refere ao deslinde de competências, porque houve uma lei complementar sobre isso, para fixar mais claramente o que é competência federal, estadual e municipal. Já foi um grande passo e agora precisamos fazer com que o procedimento leve em conta o tratamento diferenciado para micro e pequenas empresas, a fim de permitir inclusive que a Rede Nacional para a Simplificação do Registro e Legaliza-

ção de Empresas e Negócios (Redesim) funcione adequadamente. Novamente estamos diante de uma colisão de normas constitucionais, porque isso envolve a assunção pela sociedade brasileira e pelos governantes de algum nível de risco no que se refere à proteção ambiental.

Concluo sublinhando que para essa estratégia diversificada que o Brasil precisa nesse momento, para evitar um novo ciclo de estagnação e inflação, é imprescindível levar em conta a economia real da nação, que é feita pelos pequenos empreendedores que dependem das políticas sociais. O Bolsa Família, as aposentadorias e aumento do valor do salário mínimo foram e são instrumentos fundamentais para que nós tenhamos uma rede de micro e pequenas empresas no Brasil, pois esse público consumidor sustenta tal rede no país real, em que os generosos direitos declarados na Carta de 1988 ainda não chegaram à casa de todos. Por isso, há uma articulação clara entre uma visão de combate à desigualdade e a manutenção de uma rede de micro e pequenos negócios. Nós não devemos desanimar neste momento e acreditar que não há solução. O Brasil já viveu outros quadros econômicos difíceis, este é mais um deles. Tenho a convicção de que, com uma estratégia criativa, nós vamos encontrar um destino à altura do que a nação brasileira merece para continuar o ciclo de democracia política, crescimento econômico e avanços sociais.

MELHORA DE INDICADORES ECONÔMICOS

Jorge Chediek*

*Coordenador-Residente do Sistema das Nações Unidas no Brasil. Representante-Residente do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) no Brasil.

Quero começar destacando que o Brasil é reconhecido mundialmente como um exemplo e destaque nisso neste cenário de crise de percepção do momento complicado pelo qual passa, pois o que o país tem feito nos últimos 20 anos é realmente um milagre. Todo mundo fala do Milagre Brasileiro dos anos 1960 e 1970, sobre o fato de as taxas chinesas de crescimento serem as taxas brasileiras da época, mas a situação social do Brasil era muito ruim. Conforme os indicadores, a melhora da qualidade de vida da população não era paralela à melhora da condição econômica, até que, nas últimas duas décadas, a partir do compromisso estabelecido na Constituição Nacional, com a estabilização macroeconômica, a geração de empregos e os programas sociais, a sociedade brasileira mudou muito e para melhor.

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) desenvolveu o indicador índice de desenvolvimento humano (IDH) e quer aproveitar para parabenizar o governador do Maranhão, Flávio Dino, que o está utilizando como uma métrica principal de ação de seu governo. O Maranhão é um dos estados com pior IDH do Brasil e o governador se comprometeu a melhorar expressivamente esse indicador. Considerando-se o país como um todo, esse indicador foi melhorado em 50% nos últimos 20 anos, o que significa que um brasileiro que nasceu hoje tem uma expectativa de vida nove anos maior do que tinha um

brasileiro que nascia em 1990. Naquele ano, a metade dos brasileiros maiores de 25 anos tinha menos de quatro anos de escola, enquanto hoje, uma criança que entra para a escola no Brasil tem quase a mesma expectativa de anos de estudos que tem uma criança de um país desenvolvido.

Um dos principais instrumentos para a melhora realmente espetacular de indicadores que o país tem tido foi a geração de empregos que, ao lado da valorização do salário real, permitiu ao Brasil reduzir a pobreza e, ao mesmo tempo, a desigualdade, o que poucos países conseguiram. E como mostrava o ministro Guilherme Afif Domingos em sua apresentação, a geração de emprego se deu principalmente por meio das pequenas empresas brasileiras, que representam 99% das empresas do país e 27% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional. Aproveito para ressaltar o excelente trabalho que está sendo feito pelo ministro em termos do aperfeiçoamento do clima regulatório, com a simplificação do processo. O PNUD tem promovido em âmbito global uma ideia de que os pobres não são o problema, os pobres são a solução. Não podemos ignorar as pessoas que não têm alto ingresso em termos da sua participação na atividade econômica – se analisamos em âmbito mundial, das sete bilhões de pessoas que somos habitando este planeta, quatro bilhões têm um ingresso menor que oito dólares. No Brasil, 80 milhões de pessoas estão nessa situação.

Não podemos gerar um país no qual essas pessoas não sejam parte da atividade do mercado, não estejam integradas na atividade econômica e não sejam consideradas atores principais da sua própria melhora e da melhora das condições da sociedade.

Pensando nisso, o PNUD Brasil propôs uma iniciativa em âmbito mundial de inclusão produtiva, para promover a incorporação dessas populações pobres que geralmente não são consideradas ou sobre as quais se considera que terão seus problemas resolvidos pela ação das grandes empresas, por ação de grandes números. Estamos dizendo que precisamos de políticas proativas para incorporação dessas populações no circuito econômico. Trata-se, portanto, da incorporação dos pobres nas cadeias de valor das empresas e de como pode ser feita. O que propomos é uma mudança do paradigma cultural das empresas, para que considerem a criação de um ecossistema para a integração dessas populações no circuito econômico, e apresentamos isso como um benefício para todos – para as empresas e, obviamente, para a sociedade.

Para os micro e pequenos empreendedores que criaram negócios inclusivos – e esta é a palavra que estamos empregando, negócios inclusivos –, há o benefício de poder alcançar novos consumidores, acessar novos e maiores mercados através da participação desse ecossistema com empresas de maior porte, há aumento da competitividade, desenvolvimento local, e há a licença social para operar pela valo-

rização social, exatamente, a participação dos pobres no projeto.

Nesse contexto, o PNUD Brasil, em parceria com a Confederação Nacional de Indústrias (CNI), com a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), a Fundação Dom Cabral e o Pacto Global das Nações Unidas, lançou a iniciativa Incluir, para pensar como promover, informar e inspirar, através de exemplos concretos, essa visão da integração dos pobres na cadeia produtiva, mostrando que é possível articular parcerias e incorporar novos membros nesta coligação.

Esse ecossistema deve favorecer esse quadro e o acesso às pequenas empresas através de informação, incentivos, investimentos e implementação. Convido a todos a se incorporarem na iniciativa Incluir e também a participarem das atividades econômicas, uma vez que isso pode ser uma grande oportunidade de negócios para vocês.

Há alguns anos, muitas pessoas consideravam que o capitalismo, a incorporação produtiva das pessoas através da atividade privada, da atividade empresarial, era um problema. Hoje sabemos que esse mecanismo social é o melhor para a produção de riqueza, mas, ao mesmo tempo, deve ser regulado para evitar os seus excessos e também tem que ser incentivado para que a sua tendência natural de criar desigualdade seja mitigada e, ao contrário, transformada em potencial para diminuir essa desigual-

dade. O que estamos tentando fazer, modestamente, com esta iniciativa e que vemos como iniciativa global da política pública, é construir um caminho para que as empresas do mundo sejam não só os centros para gerar ganhos para seus acionistas, mas também sejam esses agentes para a construção de um mundo melhor.

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – COOPERATIVAS E COOPERATIVISMO

Odacir Klein*

*Diretor Vice-Presidente do Banco
Regional de Desenvolvimento do
Extremo Sul (BRDE). Advogado.

Quero dar a minha contribuição na condição de vice-presidente do Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE), que é voltado para o desenvolvimento, com uma atuação regionalizada, e opera fortemente com o cooperativismo. Já que estamos em um seminário internacional de direito administrativo e administração pública, e num painel específico a respeito do desenvolvimento regional, falarei, portanto, sobre o cooperativismo. Parece-me que, nesse contexto, incumbe-me fazer uma apreciação a respeito do papel da administração pública mencionada no objetivo geral deste seminário.

No que diz respeito à administração pública, cooperativas e cooperativismo, a Constituição Federal diz quais são e quais não são as suas atribuições. Até a Constituição Federal de 1988, havia intervenção no funcionamento das cooperativas, sendo obrigatório obter autorização para a sua constituição. Mas o legislador constituinte, no artigo 5º, inciso 18, instituiu como cláusula pétrea, ou seja, que não pode ser modificada por emenda, que é livre a organização de associações e, na forma da lei, de cooperativas. Conforme a expressão “na forma da lei” indica, a organização de cooperativas difere das demais associações e demanda uma lei específica. Para isso, está ainda em vigor a Lei nº 5.764; no entanto, há projetos tramitando no Congresso Nacional para a adaptação dessa legislação.

Por que deve haver uma lei específica? Porque as cooperativas são diferentes das outras associações. São sociedades que unem interesses geralmente pequenos e individuais para defender o viés econômico e para, através da gestão econômica, defender o social. Por isso há liberdade de organização sem imposição e a administração pública não pode mais intervir no funcionamento das cooperativas. No entanto, o artigo 164, parágrafo 2º, estabelece como incumbência do poder público estimular o cooperativismo. Um outro dispositivo constitucional, o artigo 146, estabelece que o ato cooperativo, ou seja, o ato de relação entre as cooperativas e seus associados, deve ser regulado, para efeitos tributários, por lei complementar.

A Constituição é de 1988 e hoje tramitam no Congresso Nacional alguns projetos de lei, uma vez que há interesses diversos, para estabelecer não-isenções tributárias, favores fiscais, mas não a incidência ou a extensão do ato cooperativo para efeito de incidência tributária. Portanto, ao poder público incumbe, primeiro via Congresso Nacional, por lei complementar, estabelecer o que são, para efeitos tributários, atos cooperativos. Incumbe estimular o cooperativismo, mas não se permite intervir no funcionamento nem impedir a criação de cooperativas.

Caberia perguntar que relação isso tem com o desenvolvimento regional. Tem muito a ver com o desenvolvimento regional, porque o estímulo do poder

público com relação à movimentação das cooperativas fez o cooperativismo crescer. Nesse contexto, a presença de entidades representativas é fundamental. A Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB) – formada por entidades estaduais integradas por todos os ramos do sistema cooperativista – e a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (Sescoop) ensejaram o fortalecimento das ações com vistas à educação cooperativa e ao preparo profissional e fortaleceram, assim, as organizações estaduais de cooperativas.

Tal estrutura institucional contribuiu para que o cooperativismo se difundiu em todo o território brasileiro e, respeitadas as liberdades de criação e funcionamento, haja a benéfica indução à prática da solidariedade na economia com vistas à obtenção de melhores resultados pelos interagentes. Em todo o país há forte presença não apenas de cooperativas singulares, mas de centrais, federações e confederações, agregando valor ao resultado das atividades dos associados pela prática da solidariedade, com escala econômica e presença de entidades fortes.

Hoje há sindicatos de cooperativas; as organizações estaduais fazem com que haja organização e crescimento em unidades da federação em que o cooperativismo não era tão forte mas vem crescendo significativamente. Diante disso, é muito importante que se destaque este papel e a importância da atuação do poder público no estímulo ao cooperativismo, inclusive com participa-

ção em políticas públicas fundamentais, como as cooperativas de crédito.

De fato, as peculiaridades regionais ensejam diferentes formas de atuação. O objetivo, no entanto, é a defesa dos resultados sociais pelas atividades de produção, indústria, comércio, prestação de serviços e movimentação logística e, indubitavelmente, tais práticas resultam em desenvolvimento regional.

4

**O APRIMORAMENTO
LEGISLATIVO, A
COOPERAÇÃO COM
O PODER JURÍDICO**

A AMPLIAÇÃO E AGILIZAÇÃO DO PODER DE POLÍCIA

Geraldo Alckmin*

*Governador do Estado de São Paulo.
Ex-deputado Estadual e Federal. Ex-se-
cretário de Estado de Desenvolvimento.

Centrarei minha exposição em três pilares: o aprimoramento legislativo, com objetivo de combater a impunidade, a coordenação e a cooperação com o Poder Judiciário, o Ministério Público, bem como com outros níveis de governo, municipal e federal, além da sociedade civil, e a ampliação e agilização do trabalho da polícia.

Para falar sobre o aprimoramento legislativo, começo dizendo que, em São Paulo, alcançamos um grande sucesso na redução de homicídios. Em 1999 ocorriam 35 homicídios por cem mil habitantes a cada ano. A Organização Mundial de Saúde estabelece que a ocorrência de mais de 10 homicídios por cem mil habitantes por ano tem caráter epidêmico. Conseguimos reduzir gradualmente esse número e chegamos à situação atual de 9,6. Decidimos focar a atuação em reduzir ainda mais o número de homicídios, trabalhando ao mesmo tempo a perspectiva do crime contra o patrimônio.

O primeiro foco neste campo foi dirigido a roubo e furto de veículos, porque metade dos latrocínios ocorre no momento de roubo de carro, quando a vítima tem alguma reação por nervosismo. Com o objetivo de trabalhar pela redução de roubos e furtos de carro, enviamos uma lei para a Assembleia Legislativa definindo que os desmanches teriam seis meses para se adequarem à lei – sobre rastreamento de peças, a questão ambiental, de proteção do solo, a exigência de uma recicladora –, e que não poderiam funcionar se

não cumprissem a lei. Seis meses depois iniciamos a fiscalização dos estabelecimentos e, a cada três, dois eram fechados. Fechamos, então, 820 desmanches no estado de São Paulo, e estamos, neste momento, por volta do décimo mês de queda no número de roubos e furtos de veículo. Com isso, despencou junto o latrocínio. Dessa forma, a lei estadual do desmanche realmente trouxe resultados a ponto de as seguradoras já estarem anunciando a redução do valor do seguro, porque são dez meses em sequência com a queda de roubos e furtos de veículos.

O segundo foco, foi sobre roubos e furtos de celulares, que atingiam um número impressionante. Como se sabe, cada aparelho celular tem a sua identificação própria, o Imei (do inglês, *International Mobile Equipment Identity*). A Secretaria de Segurança Pública fez um entendimento com as telefônicas de que os aparelhos reportados como roubados seriam bloqueados a partir desse número de identificação, inutilizando os aparelhos. No entanto, o crime se reorganiza e surgiram empresas só para desbloquear aparelhos. Diante disso, fizemos uma lei que estabeleceu que, para desbloquear aparelhos, a empresa deve ser cadastrada na polícia, e será monitorada para não servir ao crime. Estamos agora em uma fase de derrubada de roubo e furto de celulares, com a lei da questão do desbloqueador do Imei, e este convênio que fizemos com as telefônicas,

de bloqueio, desestimula esse tipo de roubo e de furto.

Outra proposta legislativa, esta de âmbito federal, refere-se à questão do menor, uma vez que, hoje, há muitos crimes, mesmo graves, cometidos por menores de 18 anos. Nesse cenário, a nossa proposta, apresentada há 10 anos e na qual temos trabalhado, não entra em discussão constitucional, não se refere à redução da maioria. O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) é uma boa lei, mas não dá resposta ao reincidente grave, prevendo apenas três anos de tempo de internação. O que nossa proposta diz é que, em caso de crime hediondo, a internação que era de três anos pode virar até oito anos de privação de liberdade. A segunda medida, presente no ECA, é que ao completar dezoito anos, o jovem não ficará mais junto com as crianças e os adolescentes. Portanto, caso seja aprisionado com dezesseis anos e onze meses, ficará até vinte anos e onze meses na Fundação Casa, não como criança, nem adolescente, mas em ala separada e com mais segurança, embora na mesma instituição. A terceira medida refere-se ao código penal – o maior que usar o menor tem agravamento de pena, não sendo sequer necessário comprovar a corrupção de menor e sua participação na quadrilha. O Congresso está discutindo exatamente neste momento estas questões: redução de maioria penal para dezesseis anos ou a mudança do estatuto nesses dois artigos. Mais um projeto de lei trata da questão do explosivo. Houve redução no

roubo a bancos, que estão mais fortes, mas aumentou muito o uso de explosivos para o roubo de caixas eletrônicas. Hoje, pela legislação, usar um explosivo, explodir um caixa eletrônico equivale a um furto qualificado, a pular um muro e roubar um botijão de gás. Propomos uma mudança para o projeto de lei, uma mudança no sentido de coibir essa prática, porque ela teve um aumento impressionante.

Podemos mencionar, ainda, a medida referente a crimes contra os agentes do estado. Se um agente está cumprindo o seu dever e é assassinado exatamente em função dele, então há agravamento também de pena.

Há, ainda, a descentralização. Grande parte da legislação é federal. Quem já foi deputado estadual sabe que pode legislar sobre quase nada, já que quase tudo é federal. O Artigo 22, parágrafo único, da Constituição Federal, permite delegar aos estados por lei complementar. Nossa proposta foi que se permitisse delegar aos estados alguns itens, como a fase pré-processual de inquérito. O estado pode ter mais agilidade, evitar trabalho em duplicidade, triplicidade, economizar dinheiro e ganhar tempo. Atualmente pode ocorrer de a intimação de uma testemunha levar mais de um ano. Portanto, delegar seria uma medida de fortalecimento da federação, de descentralização, prevendo e regulamentando o que já está previsto na Constituição.

Gostaria também de abordar aqui o aumento da participação da União na questão da segurança pública. Um dos

grandes problemas do Brasil, que é um país continental, são as fronteiras, por ser um país enorme, um dos maiores do mundo. E tráfico de armas e de drogas são crimes federais. O Brasil antigamente era ponto de passagem da droga, mas hoje é o maior consumidor de crack e de cocaína do mundo. A vítima é o jovem do sexo masculino de menor escolaridade, que estudou menos. Então, quanto mais pobre a região, mais há problemas com drogas e armas. Nós encontramos aqui fuzis, enquanto o Brasil não fabrica fuzis, o que indica a necessidade de proteger melhor as nossas fronteiras. Hoje, a Polícia Federal tem o papel só de Polícia Civil – ela só investiga, mas não faz policiamento ostensivo – e nós estamos defendendo uma participação maior nesta questão das fronteiras.

Temos também uma proposta de mudança na Constituição, sobre o Fundo Nacional de Segurança. O dinheiro é sempre pouco – isso já foi, é assim e continuará sendo no futuro – e governar é escolher. A segurança passou a ser um grande problema de toda a natureza, inclusive de saúde pública. A terceira causa de mortalidade no Brasil não é doença, é causa externa, e entre os jovens é a primeira, o que mostra que os nossos jovens correm risco de vida nas grandes cidades, no Brasil inteiro. Então, é importante que se tenha mais recursos e que trabalhemos juntos nesta área.

Sobre a cooperação na área federal com o Ministério da Justiça, o Governo Federal, os municípios, o Poder Judiciário, o Ministério Público e a socieda-

de civil, aproveito para agradecer ao Dr. Renato Nalini, que preside o Tribunal de Justiça de São Paulo. Temos uma bela experiência, que está indo muito bem, de audiência de custódia. O preso é apresentado imediatamente ao juiz, desde fevereiro, quando isso começou em algumas seccionais, e hoje já ocorre em todas. A cidade de São Paulo, tem doze milhões de habitantes, ou seja, é maior do que Portugal, e ocorre nela inteira a audiência de custódia. A apresentação imediata do preso ao juiz evita prender quem não precisa e faz mais justiça, evitando, ainda, gastos desnecessários.

Há também a parceria com o Exército. Sobre o caso já mencionado de roubo a bancos, verificamos que estava fácil ter acesso à dinamite. Portanto, fizemos um entendimento com o Exército para fazer frente a isso, prevendo a fiscalização rigorosíssima sobre quem tem acesso, como pedreiras e construtoras, e também com a Federação Brasileira de Bancos (Febraban) para a marcação das cédulas caso o caixa sofra explosão, com o objetivo de desestimular a prática.

Junto com o Ministério Público nós queremos reduzir a letalidade policial, então, também fizemos um bom entendimento com a instituição para o acompanhamento desse trabalho. Nos municípios do mundo inteiro polícia é ação no território. Se consultarmos o livro do Rudolph Giuliani, que foi prefeito de Nova Iorque e instituiu lá uma política de “tolerância zero” contra criminosos, veremos que metade do livro dele é só sobre segurança, porque é tu-

do da prefeitura – corpo de bombeiros, polícia local –, enquanto aqui, o município ficou meio à parte. Eu fui prefeito na década de 1970, e nunca me preocupei se havia mais ou menos homicídios, e em que bairro – bairro é uma coisa que está fora da agenda. Nós trouxemos para perto os prefeitos, fizemos, inclusive, atividade delegada, eles participam financeiramente. Nossa ação é sobre o bico que o policial em geral tem, porque ele trabalha doze horas e descansa trinta e seis. Nessas trinta e seis de descanso, ele faz o bico e é quando ele morre, muitas vezes, porque não está fardado, é irregular, está ali exposto. A maioria dos casos de perda de policiais não é na tarefa primordial deles, é durante o bico, na atividade paralela. Por isso, nós estamos reduzindo essa prática e criando a Diária Especial por Jornada Extraordinária de Trabalho Policial Militar (Dejem), que significa que nós mesmos contratamos um horário a mais do policial, o que melhora o seu salário – ele ganha em torno de R\$ 3.500, um soldado vai ganhar quase R\$ 5.000 –, ele gosta, e todo mundo quer. Fazemos isso em parceria com as prefeituras, que avaliam qual é o bairro problemático, a iluminação, a área social. Para expandir esse programa, estamos cada vez mais trazendo municípios para serem nossos parceiros, para atuar no território, naquele bairro, melhorar a iluminação pública, as áreas de lazer, a educação e até guarda civil.

Há cerca de dez anos, ocorriam muitos sequestros em São Paulo. Washington Olivetto foi um dos sequestrados

na época por um grupo internacional liderado pelo chileno Mauricio Norambuena, mas também composto por argentinos e brasileiros. Eles realizaram e terceirizaram o sequestro. Enquanto Olivetto ficou no cativo em São Paulo com os bandidos menores, terceirizados, a quadrilha foi para uma chácara em Serra Negra, como se fossem turistas, e pediam dali R\$ 10 milhões para soltar o sequestrado. Um guarda civil da cidade achou estranho aquele pessoal naquela chácara e os observou sem conseguir esclarecer a situação, mas comunicou à polícia. Dessa forma, o sequestro foi desvendado, porque a polícia, ao investigar o grupo, encontrou uma carta de Olivetto que eles haviam esquecido de destruir. Esse caso demonstra a importância da guarda civil local, que foi determinante para o fim do sequestro e a prisão do grupo. Nesse contexto, estamos tomando medidas para trazer os municípios para esse trabalho.

Outro ponto de atenção é a ampliação da agilidade policial ostensiva, e aqui tocamos na questão do aumento do efetivo policial. Vivemos um momento de restrição fiscal, porque a arrecadação está mais apertada, mas acabamos de formar, recentemente, mais 2.614 soldados, procurando fazer um trabalho grande na Polícia Militar, Civil e Científica. O plano de bonificação é interessante, nós estabelecemos metas no distrito policial que equivalem à companhia da PM, há metas de redução no que diz respeito a homicídios, latrocínio, crime contra a vida, roubo e furto de carro. Uma vez que a meta

de redução é atingida, há bonificação, de três em três meses. Cada distrito e cada companhia sabe a meta que tem que cumprir e se não cumprir tem que explicar, tem que integrar as polícias. Em seguida, discutindo a criação do conselho integrado, planejamento e gestão estratégica unindo todas as polícias, investimentos e tecnologia, nós fizemos um programa chamado Detecta. Nova Iorque, por exemplo, tem 6 mil câmeras de vídeo, metade do governo e metade privada, num software inteligente e 15 pessoas controlam aquilo tudo. Nós estamos integrando todo o nosso banco de dados – como o sistema de informações criminais (Infocrim) e a base de fotografias criminais (Fotocrim) – tudo está sendo integrado – às câmeras de vídeo do metrô, do trem, da polícia do interior, da capital, das rodovias todas concessionadas, da prefeitura, da Companhia de Engenharia de Tráfego (CET). Entre os resultados dessas novas medidas, nós tivemos uma queda de 9% no número de homicídios no quadrimestre de janeiro/abril de 2015, comparado com o do ano passado. Com relação ao latrocínio, houve uma queda de 15%, os casos de estupro caíram em 12%, de roubo, 3%, de roubo de veículos, 23%, de furto em geral, 9%, e de furto de veículos, 8%. Apenas dois casos apresentaram aumento: roubo de carga e roubo a banco, mas também já estão começando a cair.

Considerando São Paulo em relação ao Brasil, o estado apresentava, como eu disse inicialmente, 35 homicídios por cem mil habitantes em 1999, en-

quanto o Brasil apresentava 26. O último dado do Brasil aponta 25,2, e de São Paulo, 9,7, que, no mês de abril, virou 9,6. Publicamos todo mês esses indicadores na internet, de forma absolutamente transparente, o que é bom e o que é ruim, o que foi conquistado e o que apresentou de piora por distrito. Tivemos, nessa queda de homicídio, um ganho importante, de muitas vidas que foram salvas. Hoje nós temos 43 milhões de habitantes, então nós perdemos, lamentavelmente, 4 mil por homicídios por ano, a maior causa interna de morte em São Paulo hoje. A primeira causa de mortalidade no mundo inteiro são problemas no coração, a segunda é câncer, a terceira é causa externa, e a primeira causa externa era homicídio. Hoje homicídios são responsáveis por 4 mil mortes, e acidente rodoviário, por 7 mil, ou seja, os carros e as motos matam quase o dobro. Estamos agora focados na questão da segurança rodoviária como causa externa, mas hoje chegamos à metade praticamente do que é a causa de acidente rodoviário – atropelamento, motocicleta e carro.

SEGURANÇA PÚBLICA

Paulo Câmara*

*Governador do Estado de Pernambuco. Cientista Econômico. Mestre em Gestão Pública. Especialista em Contabilidade e Controladoria Governamental.

A apresentação que vou fazer sobre segurança pública refere-se à política implementada pelo ex-governador Eduardo Campos, quando administrou o estado de Pernambuco, entre 2007 e 2014. Essa política tem obtido bons resultados dentro de um contexto diferente. No estado de São Paulo, a diminuição dos Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI) teve início em 1999. Desde então, a taxa passou de 35% para nove, em 2015. Eduardo Campos começou seu governo com índice de CVLI de quase 50%, quando Pernambuco era considerado um dos estados mais violentos da federação. Mas, nos últimos oito anos, reduzimos em 35% os CVLIs e em mais de 30% o número de homicídios. Em um futuro próximo, esperamos chegar à média nacional e atingir os índices de São Paulo, que são aceitos pela Organização das Nações Unidas (ONU) e reconhecidos internacionalmente.

No sistema implantado por Campos, o governador é o patrocinador dessa política, juntamente com outros poderes públicos. Foi criada a Secretaria de Defesa Social e dentro dela estão os órgãos operativos: Polícia Militar, Polícia Civil, Polícia Científica e Corpo de Bombeiros. Atualmente, possuímos um efetivo de aproximadamente 30 mil homens atuando na segurança pública do estado em batalhões, companhias, delegacias seccionais, especializadas, circunscricionais. Essa política foi elaborada a partir de um diagnóstico feito em 2006, no qual foi apontada a ne-

cessidade de atuação na prevenção e na ressocialização. Verificamos uma série de gargalos, como baixa capacidade de julgamento de processos, taxas reduzidas de instauração e conclusão de inquéritos policiais, déficit de vagas na custódia provisória e definitiva, baixa capacidade de oferecimento de denúncias pelo Ministério Público, taxas diminutas de prisão em flagrante e de cumprimento de mandado de prisão. Também detectamos a inexistência de uma política de segurança, a escassez de diálogo e articulação com outros poderes e esferas, além da pouca confiança no trabalho policial, o que acarretava em subnotificações de ocorrências feitas à polícia. Ou seja, a população não acreditava nas instituições públicas do estado.

Apesar desse diagnóstico ainda ser válido e precisarmos avançar em tudo o que foi mencionado, conseguimos implementar uma política estadual de segurança pública, a do Pacto Pela Vida. Foi formulado um documento com diretrizes estratégicas para o governo como um todo e que englobam projetos com ações de curto, médio e longo prazo. Também foi prevista uma meta de redução das mortes intencionais violentas. Além disso, a segurança não se restringe aos órgãos operativos, envolvendo outras secretarias e setores. Pensamos segurança pública com direitos humanos e na sua transversalidade. Para que o plano de segurança funcione precisamos entrar em todas as áreas, promovendo a concer-

tação entre sociedade civil organizada, Executivo, Judiciário e Legislativo, tal como a articulação com a União e os municípios. Nosso desafio agora é o governo federal estar mais presente nessa articulação por meio de planejamento, gestão, monitoramento e avaliação do que é feito. Nossas prioridades são reduzir o crime contra a vida e combater grupos de extermínio. O Pacto Pela Vida propõe a combinação de ações de repressão qualificada da violência, o que inclui aperfeiçoamento das instituições policiais, informação e gestão do conhecimento, com ações de prevenção social.

Hoje sabemos tudo o que acontece em Pernambuco na área de segurança. Todos os dias, às seis horas da manhã, recebo um relatório com os crimes praticados. Infelizmente, até agora, registramos um único dia sem homicídio no estado. Nesta gestão democrática, a sociedade participa efetivamente do modelo. Às segundas-feiras são realizadas reuniões nas câmaras para fazermos avaliações da semana anterior e projeções para a semana subsequente. Temos câmaras setoriais, de defesa social, administração prisional, de articulação dos poderes, de enfrentamento ao crack, para enfrentamento da violência de gênero, principalmente contra as mulheres, âmbito no qual também atuam as delegacias das mulheres instaladas no estado. Fazemos reuniões semanais das quais o governador participa uma vez por mês. Muitas secretarias, como a de educação e saúde, também estão presentes, por-

que sabemos da importância disso para os resultados.

Dispomos, atualmente, de uma diretoria integrada metropolitana, que atua em 14 municípios e abrange 40% da população de Pernambuco, e temos duas diretorias integradas do interior que englobam os demais municípios. Contamos ainda com o aumento do investimento em segurança pública. Saímos de um investimento de R\$ 24 milhões por ano para mais de R\$ 100 milhões investidos. Minha expectativa é que, em 2015, seja mantido o patamar de R\$ 80 milhões como no ano passado. Tivemos ainda um complemento de efetivo, com mais de 12 mil contratações nos últimos oito anos, o que possibilitou a implantação, nas principais cidades da região metropolitana, da patrulha do bairro. Essa iniciativa não só aproxima a polícia da comunidade, como agiliza a resolução de questões e conflitos. Também estamos fazendo ações de prevenção, principalmente com relação à juventude. Temos o programa Atitude, responsável pelo acompanhamento e cadastro de usuários de crack. Nesse sentido, são realizadas ações de prevenção, mas também de acolhimento dessas pessoas.

Outra medida da nossa política de segurança pública foi a criação de prêmios e bonificações. O prêmio por resultado, como o de redução do número de homicídios, equivale a mais do que um décimo quarto salário. Existe gratificação pela repressão ao crack, por expedição e cumprimento de mandados. Criamos, ainda, o bônus por apreensão de armas de fogo. As pessoas

recebem um valor, que pode chegar a dois mil reais, por arma apreendida.

Ao longo de oito anos, tivemos resultados operacionais importantes, mas em 2014 registramos o pior resultado em comparação ao ano anterior. A taxa de homicídios não foi reduzida e indicadores apontam a queda no número de mandados judiciais cumpridos, tal como a redução nas quantidades de crack e de armas apreendidos. O ano de 2015 começou com resultados ruins quanto à redução de homicídios. Apenas no mês de maio, após 14 meses sem redução, conseguimos diminuir a taxa de homicídio no estado.

No Pacto Pela Vida tudo é monitorado e o estado, mapeado. Em dados recentes, nota-se que em algumas áreas os índices não estão sendo reduzidos. Em outras, estão reduzindo, mas abaixo da média estipulada em 12%, enquanto um terceiro grupo é formado por regiões que estão cumprindo a meta. A partir disso, são tomadas providências que buscam diminuir os índices de cada região e cumprir as metas estabelecidas. A área de Santo Amaro é uma das mais violentas do estado e, além de ser monitorada semanalmente, recebe acompanhamento do comitê do Pacto Pela Vida. Também temos indicadores de armas apreendidas, pessoas conduzidas à delegacia, pontos de drogas, uso de tornozeleira eletrônica, autoria dos CVLIs, entre outros registros.

Nos quatro primeiros anos do Pacto Pela Vida, o Recife reduziu em 34% os CVLIs e, em oito anos, essa diminuição

ultrapassou 40%. Dados até 2012 mostram que Pernambuco e a capital Recife reduziram os indicadores de violência, ao contrário do que aconteceu em outros estados e capitais do Nordeste, como Bahia e Salvador. Assim, apesar dos desafios da segurança pública, estamos no caminho certo com o Pacto Pela Vida. Desde que o programa começou, fomos reduzindo a taxa de homicídios ano a ano, à exceção de 2014.

Entre abril de 2007 e dezembro de 2014, 9.610 vidas foram salvas no estado. Em 2015, o desafio é superar o melhor resultado da série histórica no Recife, alcançado em 2013. Nesse ano, foi registrada a melhor taxa desde 1983, segundo medição do Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde, o Datasus, do Ministério da Saúde. Recebemos o prêmio da ONU na categoria de melhoria na entrega dos serviços públicos e o prêmio Governarte: A Arte do Bom Governo, do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Atualmente, estamos desenvolvendo políticas semelhantes com os municípios, que estão incorporando o Pacto Pela Vida. Sabemos que contribuem, em um âmbito mais amplo, fatores como melhor iluminação nas cidades, guarda municipal mais presente, fortalecimento da gestão das atividades de educação e segurança. Estamos trabalhando muito para que o desafio da segurança pública, que é um desafio nacional, encontre caminhos para diminuir as desigualdades, principalmente onde o desequilíbrio é maior, como na região Nordeste que, apesar de con-

centrar 28% da população, representa 14% do Produto Interno Bruto. Essa é a mensagem que quero deixar, a do Pacto Pela Vida, lema sobre o qual trabalhamos para prevenir a violência e reduzir a criminalidade.

A JUSTIÇA DE SÃO PAULO E A JUSTIÇA CRIMINAL

Renato Nalini*

*Presidente do Tribunal de Justiça
de São Paulo. Doutor e Mestre em
Direito Constitucional.

Pedirei licença para fugir da apresentação que eu havia preparado, porque as falas dos governadores Geraldo Alckmin e Paulo Câmara me estimularam a fazer um relato daquilo que a justiça de São Paulo tem feito com relação à justiça criminal.

A realização das audiências de custódia, que Alckmin já mencionou, está mostrando que 53% dos presos em flagrante não precisariam permanecer presos, e isso não significa uma liberação geral ou esvaziar o presídio. Nas análises feitas por juizes extremamente severos, do departamento de inquéritos policiais, eles mesmo se convenceram, e depois tentaram, inclusive, convencer o Ministério Público, que foi de início muito resistente à ideia, de que o interrogatório no final do processo criminal faria com que esses presos em flagrante permanecessem às vezes anos à espera de liberdade. Atualmente, estamos verificando que a custódia da liberdade está sendo levada a sério em São Paulo, está funcionando a partir de um conjunto de forças em colaboração.

Mais uma experiência interessante é a do Departamento Estadual de Execução Criminal. Nós tínhamos aquela falta de controle diante da burocracia e da mobilidade dos encarcerados, por muitos estabelecimentos comerciais, porque as facções usam também do entorno para fazer negócios. Uma vez que há 187 estabelecimentos prisionais, nós temos estoque de máquinas, de vinho, de livros, de peças de

carro, mas não tínhamos controle do estoque de pessoas, dos encarcerados, que não perdem a dignidade por estarem presos. Portanto, os departamentos estaduais agora estão situados nas dez regiões administrativas judiciárias, e com isso nós temos conseguido que nenhum preso permaneça nenhum dia a mais além do período pelo qual ele deve estar segregado. Além de eliminar a tensão, isso elimina o trabalho da administração penitenciária, do Ministério Público e do Poder Judiciário, já que o habeas corpus pode ser redigido em qualquer papel e chegar, eletronicamente, por meio de qualquer e-mail, ao destinatário. Ações que antes geravam um trabalho imenso estão, hoje, funcionando e racionalizando a administração penitenciária.

Nós também temos estimulado a justiça restaurativa. Recentemente instalamos uma unidade em um dos centros educacionais da prefeitura, em uma região bem carente da Sapopemba, e conseguimos motivar não só os professores, mas também as famílias dos alunos. Há ali muita criminalidade infantil, que nós estamos tentando prevenir. Para isso, chamamos toda a sociedade para discutir essa questão que, conforme o artigo 144 da Constituição diz muito claramente, é dever do estado, mas é responsabilidade de todos, da sociedade.

Estimulamos, ainda, projetos, dos quais, inclusive, o ministro Gilmar Mendes foi grande propulsor, sobre o apro-

veitamento do egresso, como o Começar de Novo. Com isso, verificamos o grande preconceito de que o tema é alvo e a hesitação que existe com relação a ele, fruto da impressão de que se estaria entregando a criminosos a gestão do nosso patrimônio. Outras iniciativas também têm sido geradas, inspiradas nessa experiência, como o projeto Semear, para o qual temos conseguido a adesão de instituições financeiras e pessoas que estão se empenhando para recuperar presos.

Nós temos um projeto muito interessante com o Alex Atala, que treina as presidiárias para serem chefes de cozinha, possibilitando que já saiam empregadas por algumas das empresas. Juntos esses projetos representam um investimento no despertar da sociedade, para que todos colaborem. Temos, atualmente, índices muito favoráveis. Hoje a sensação de impunidade é superior à sensação de insegurança, é superior à realidade, e temos também uma mídia que noticia aquilo que é exótico, aquilo que é mórbido. Eu costumo brincar com os amigos jornalistas, dizendo que quando um juiz faz alguma coisa atípica, aquilo vira manchete, enquanto há outros milhares também trabalhando adequadamente – isso não é notícia, é obrigação.

Nós também estamos inaugurando um sistema muito interessante na Vara Central da Infância e da Juventude. A juíza Dora Martins, que havia auxiliado a República de Timor Leste a instalar um novo judiciário, conseguiu a inscrição de 3.500 casais que se interessaram por tentar recuperar menores

infratores. Para a juíza, o amor, o carinho e a atenção são remédios muito mais eficientes do que a internação na Fundação Casa, cujos regime e disciplina se assemelham, na opinião de muitos, a um presídio. Portanto, de forma cuidadosa, com um cadastro muito bem feito e entrevistas com pessoal técnico, nós vamos tentar mostrar que esse jovem, que custa hoje entre nove e onze mil por mês, poderia não ser tão caro, poderia estar estudando em Harvard, ou seja, que nós podemos encontrar outras saídas para ele.

De outro lado, estamos também tentando prestigiar a Polícia Militar e a Polícia Civil, mais a primeira que é aquela que vai para o confronto direto, que trabalha na prevenção de forma ostensiva e que precisa ser mais respeitada. Para isso, além de estimular a aproximação – a polícia é um parceiro leal da Justiça –, nós estamos substituindo a vigilância privada, que é muito dispendiosa. Para a nossa surpresa, as empresas terceirizadas contratam a partir de outros critérios e podíamos encontrar ali vigilantes procurados pela justiça trabalhando na porta de um juiz, por exemplo. Por isso estamos trocando pela Diária Especial por Jornada Extraordinária de Trabalho Policial Militar (Dejem) e vamos, em breve, assinar um convênio, um termo de cooperação, substituindo os vigilantes privados pelos policiais militares. As pessoas também confiam muito mais em um policial militar que tenha proximidade com a cidade. Seguimos toda a orientação, todas as metas do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e, ne-

le, temos a conselheira Deborah Ciocci, que é representante da 1ª instância da magistratura e tem sido uma parceira admirável.

Nós temos feito o mutirão do júri e atendido à política carcerária. Temos feito tudo aquilo que, também em nível nacional, é solicitado a São Paulo, mas estimulando a criatividade em tempos de dificuldade orçamentária. No lugar de criar varas da violência doméstica, estamos instalando anexos da violência doméstica, e isso tem funcionado com a colaboração dos juízes, que se revezam, mas dão uma atenção, prioridade à violência doméstica, que tem crescido muito. O número de chamadas para o 180, destinado a casos de violência doméstica, cresceu bastante, portanto, temos olhado com muita atenção e pedido a colaboração das municipalidades, das empresas e das universidades.

Recentemente, instalamos o juizado destinado à violência nos estádios, que também resultou de uma parceria extremamente profícua entre Ministério Público, Defensoria, Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e Judiciário. Atribuímos uma interpretação ampliada à competência dos juzizados especiais para que tudo que aconteça nos estádios ou no entorno, em dias de grandes jogos, seja apurado, seja efetivamente objeto da resposta pronta do Poder Judiciário. No último jogo na Allianz nós fomos verificar a prisão de flanelinhas que estavam exigindo R\$ 70,00 das pessoas para guardar seus carros na rua com tom de ameaça, o que é um achaque – ou a pessoa pagaria R\$ 70,00 ou

ficaria com medo de, ao retornar, encontrar o seu carro riscado, o pneu esvaziado, etc. Esses flanelinhas foram presos, responderam de imediato e foi eliminada a atividade ilícita que ocorria naquele espaço.

Outro esforço que temos tido é o de fazer com que os juízes se tornem mais sensíveis com relação à justiça criminal. Todos sabemos que a justiça é pluralista; nós não temos só um modelo de magistrado e é saudável que cada um pense do seu jeito, fazendo com que a prestação jurisdicional reflita o seu compromisso com a sua consciência e com o ordenamento a partir da Constituição. Mas o julgamento contínuo do processo criminal – e eu fui juiz criminal há muito tempo – pode levar o juiz a ser um robô produtor de condenações a partir da capa dos autos.

O que temos tentado mostrar é que há alternativas para o presídio. A prisão é um mal necessário, mas não deixa de ser mal. Embora idealmente o sistema prisional tenha todas as fases, não temos conseguido a performance desejada na recuperação, então, precisamos usar também das penas alternativas, que usamos com muita modicidade, economizamos muito, não copiamos aquilo que existe no restante do mundo e que, às vezes, é muito mais eficiente do que o presídio.

No início da gestão, nós reunimos um conselho consultivo institucional do qual participam pessoas de todas as entidades e pessoas físicas que desejem participar. A partir dele surgiram inúmeras sugestões e propostas que

mostram que o sistema de justiça existe para servir à população e que a sociedade deve nos auxiliar a encontrar caminhos. Eu sei que nós estamos num momento muito crítico no Brasil, de muitas crises, mas é na crise que nós encontramos alternativas e saídas. Então quem vive num labirinto tem fome de caminhos, como diz Mia Couto. Eu acho que nós temos fome de caminhos e os estamos encontrando.

O FUTURO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: PLANEJAMENTO, ACCOUNTABILITY E TRANSPARÊNCIA NO GOVERNO

Rodrigo Rollemberg*

*Governador do Distrito Federal. Ex-senador
por Brasília. Ex-deputado Federal.

1. Importância do planejamento estratégico:

Para o governante é de vital importância ter a visão de onde se quer chegar e o planejamento operacional deve seguir essa visão, de construção da sociedade que queremos. O estratégico deve sempre vir à frente. Sem isso pecamos pelo planejamento operacional, que pode se perder nos problemas diários da administração: decisões sobre nomeações e exonerações, projetos a serem encaminhados, ações de governo a serem implementadas, etc.

2. Desafio da democracia:

Todo governo deve planejar de maneira a envolver os atores sociais políticos (sindicatos, representantes eleitos, setor produtivo, movimentos sociais) com a diversidade de interesses legítimos da população sem perder a substância de um projeto político legitimamente escolhido pela população (eleito nas urnas). Há um processo de tensionamento natural nas democracias e os conflitos devem ser conduzidos (e solucionados) de forma a garantir a construção dos bens públicos necessários para o bem estar da sociedade.

3. Accountability:

O questionamento sobre a capacidade dos governos de entregar à sociedade bens públicos de qualidade é o que tem alimentado os movimentos da sociedade. A sociedade questiona “onde vão parar os impostos? A quem o Estado serve?” A crise de representatividade que vivemos é uma crise de

legitimidade do Estado: como está estruturado, a quem serve e a quem negligencia.

Podemos afirmar que estamos vivendo uma crise de accountability, de prestação de contas, pois os governantes eleitos, que devem responder aos eleitores, não o estão fazendo a contento, daí a grande insatisfação popular com seus governantes que o país está atravessando.

Atualmente o grande desafio dos governantes é direcionar os esforços do Estado, da máquina (e do planejamento) para ouvir e atender as demandas sociais. O desafio é reforçar o laço com quem tem o poder de fato nas democracias: a sociedade. Portanto, um projeto político legítimo tem que incorporar não somente a eficiência, mas resgatar o conceito da “prestação de contas” a quem servimos, em última instância, como poderes constituídos legitimamente pelo voto.

4. Transparência:

A transparência é a ferramenta e não o fim em si. Ela serve justamente para reforçar esse laço entre a sociedade e o Estado, um dos elementos fundamentais da prestação de contas. Não se pode conceber uma democracia moderna em que informações são excluídas do campo de visão da sociedade. Ter transparência, oferecer transparência, é uma forma potente de se conectar continuamente, durante o mandato, com quem de fato o detém: a população!

A tendência atual é de que tudo isso esteja caminhando conjuntamente – o planejamento e o alinhamento com a sociedade, e não apenas o uso de ferramentas de transparência (que difundem informações), mas o uso das ferramentas para a gestão colaborativa.

Com o objetivo de tornar as ações mais transparente o Governo de Brasília irá lançar nos próximos dias um aplicativo para celulares e tablets onde os cidadãos poderão acessar todas as informações referentes à administração: licitações, pagamentos, compras e escalas de médicos e hospitais de plantão, entre outras informações.

Em primeira mão apresento o aplicativo demonstrando, como exemplo, os meus dados pessoais que estarão disponibilizados, (e de todos os servidores do GDF) para conhecimento público. Conforme pode ser visto na tela, através deste aplicativo o cidadão poderá saber quanto foi arrecadado, onde e quanto foi gasto em cada secretaria, em cada processo, em cada obra. Será um instrumento importantíssimo para mostrar à população onde o dinheiro dos impostos estará sendo empregado.

5. Futuro:

O que esperar do futuro? Que não se repita o passado. O futuro da administração pública está em se reinventar – com todas as dificuldades colocadas por sistemas rígidos, que muitas vezes não permitem a renovação – e redescobrir uma forma de gerenciar os conflitos de forma a que não se permita que o bem comum seja substituído,

ou suplantado, por conquistas parciais, de setores parciais, em detrimento do avanço das melhorias das condições de vida, de dignidade dos cidadãos e das cidadãs comuns. O desafio da administração pública é ouvir, também, o que a sociedade deseja, e com ela construir as soluções para nossos grandes desafios: crescer com mais igualdade, mais diversidade e mais justiça.

No dia que tomei posse propus o “Pacto por Brasília”, onde a sociedade civil, os sindicatos, os poderes constituídos e toda a população participassem com sua parcela de contribuição para que Brasília volte aos trilhos do progresso e do desenvolvimento, para que saia da triste situação em que se encontra.

Cortamos gastos supérfluos em todos os setores, estamos renegociando contratos com fornecedores e pagando milhões de reais em compromissos devidos pela administração anterior. Reduzimos em mais de 40% os comissionados nomeados, devolvemos diversos carros alugados, enfim, estamos economizando cada centavo para pagar os salários dos servidores em dia e honrar os compromissos assumidos com os nossos fornecedores. Vamos enfrentar um período de grandes dificuldades mas iremos superar e Brasília voltará a ser a capital da esperança, a belíssima capital de todos os brasileiros.

ESTABILIDADE FISCAL - TRANSPARÊNCIA E PRESTAÇÃO DE CONTAS

Nelson Barbosa*

*Ex-ministro do Planejamento. Ex-ministro da Fazenda. Economista.

Eu gostaria de começar com algo que foi mencionado hoje pelo ministro Jaques Wagner sobre o debate fiscal. Existem duas formas de tratar desse assunto, que é amplo. Mas, na maioria das vezes, o debate fiscal é abordado com uma questão financeira, como vemos hoje no Brasil. Acabamos de fazer um contingenciamento e estamos lançando um novo programa de concessões que vai melhorar o investimento, ao permitir que ele seja feito mais a partir de recursos privados do que públicos. Independentemente de questões ideológicas e preferências partidárias, todo administrador público precisa ter responsabilidade fiscal e isso significa desenvolver uma política compatível com a estabilidade macroeconômica, definida pelo controle da inflação e das finanças públicas. Esse controle deve ser preciso e estabelecido institucionalmente. A inflação deve estar dentro do intervalo estipulado pelo governo em um determinado prazo. No âmbito fiscal, o endividamento do governo deve ser mantido estável em relação ao Produto Interno Bruto (PIB).

Embora o controle da inflação e a manutenção das estabilidades fiscal e do endividamento público sejam obrigação de qualquer governo, a maneira de assegurá-los pode ser diferente. Para dar um exemplo na esfera fiscal, nossas projeções, que foram enviadas ao Congresso Nacional no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, têm o objetivo de elevar gradualmente o resultado primário da União, que consiste

na diferença entre receita e despesas do governo, excluindo-se o pagamento de juros. Ou seja, quanto o governo tem de superávit antes de pagar os juros. Consideramos 2% do PIB o valor adequado para manter a dívida pública estável.

O mesmo resultado primário pode ser obtido de diferentes formas. É possível conseguir o resultado de 2% do PIB arrecadando-se 12% do PIB e gastando 10%, arrecadando-se 32% e gastando 30% ou, como é o caso do Brasil, tendo uma receita líquida de 22% e gastando 20%. Apesar de o resultado e a estabilidade fiscal serem os mesmos, a estrutura do Estado que arrecada 12% do PIB é diferente da que arrecada 20% e 32%. Por essa razão, existe um debate financeiro macroeconômico. Temos que produzir o resultado primário para manter as finanças estáveis, mas o Estado também tem que ser capaz de atender as demandas da população com a maior eficiência e transparência possível.

Com isso, abordo um segundo ponto que diz respeito à importância da transparência e da prestação de contas que, em uma sociedade democrática, também é obrigação de todo gestor público. Hoje em dia, com a tecnologia de informação, está cada vez mais fácil acompanhar a execução das políticas públicas e a utilização dos recursos públicos. O Brasil possui instituições desenvolvidas no que se refere à transparência e prestação de contas. Conhecemos o resultado fiscal do Te-

souro Nacional com um mês de intervalo. Assim, o resultado deste mês será disponibilizado no final do mês seguinte. Toda execução orçamentária e fiscal do governo é colocada online no site do Senado e do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), e temos acesso à evolução da composição da dívida pública. Certamente, trata-se de um volume grande de informação, que está suscetível a diversas interpretações, mas temos um sistema transparente e compete a nós saber utilizar melhor essa transparência. Essa conquista é recente e remonta ao processo iniciado com a Constituição Federal de 1988. No governo da presidente Dilma Rousseff, aumentou a quantidade de informações divulgadas no Portal da Transparência, no qual é possível termos acesso à remuneração dos servidores públicos e aos dados dos beneficiados pelos programas de transferência de renda, como o Bolsa Família. Com a aprovação das Medidas Provisórias nº 664 e 665, que propuseram o aperfeiçoamento dos programas de Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), será ampliada a transparência desses programas. Todos os benefícios do FAT, a exemplo do seguro-desemprego, vão ser disponibilizados no Portal da Transparência. Da mesma forma como acontece com o Bolsa Família, os beneficiários do FAT vão ser identificados por CPF e vamos saber quanto, quando e onde receberam. Esses dados serão organizados em bases de microdados para que estatísticos, eco-

nomistas e cientistas políticos possam fazer suas análises econométricas e avaliar a eficácia desses programas.

Como em qualquer democracia, esse processo é contínuo. Estamos avançando na transparência e na prestação de contas, mas temos que progredir ainda mais. Nesse sentido, há um movimento para tornar mais transparentes as desonerações tributárias. Tal como a pessoa que escolhe receber ou não o Bolsa Família deve ter o nome divulgado no Portal da Transparência, a empresa que opta ou não pela desoneração tributária deve ter o mesmo tratamento. A Receita Federal tem contribuído para a transparência tributária ao divulgar todos os anos o valor estimado de cada programa de desoneração.

Outra área na qual devemos melhorar é a avaliação do gasto público, por meio da utilização, cada vez mais ampla, de índices de desempenho. Esse caso é um pouco mais difícil, por ser menos tangível. Sabemos quanto o Brasil gasta em programas de educação e saúde, por exemplo, mas temos que traduzir isso em indicadores, tais como o número de estudantes que se formam por ano, a quantidade de alunos por professores, a taxa de recuperação de tratamentos médicos, entre outros. Esse debate não é só brasileiro. É a grande discussão do sistema de saúde norte-americano atualmente. Trata-se do direcionamento das políticas públicas no século XXI, uma vez que dispomos de tecnologia da informação e comunicação para fazermos acompanhamentos de maneira mais próxima e, assim, melhorarmos não apenas da perspec-

tiva dos gastos financeiros, mas também do ponto de vista de eficiência do gasto público. Além de prestar contas do uso do dinheiro público, a transparência informa a população sobre as principais questões enfrentadas pela sociedade, as escolhas realizadas e as prioridades, que estão em transformação constante.

Um exemplo recente de mudança no Brasil foi a discussão do fator previdenciário. O Congresso Nacional aprovou uma emenda que criou uma regra pela qual seria possível, em condições especiais, não se aplicar o fator previdenciário. Para a sociedade como um todo, tem que ser levada em consideração não só a perspectiva do indivíduo que recebe benefício, mas a de sustentação da previdência e as apenas em curto prazo. O Brasil e o mundo passam por um processo de envelhecimento, no qual as pessoas estão vivendo por mais tempo, mas isso aumenta a pressão sobre a previdência social. Nesse caso, a transparência consiste em apresentar números e em debater, no Fórum da Previdência, o fator previdenciário e a evolução do setor sob diferentes perspectivas. Então, a transparência é também um meio de informar os brasileiros para que possam fazer escolhas com mais informação.

O Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) é outro exemplo que está em evidência. Em primeiro lugar, o crédito estudantil é uma prática adotada pelos países mais desenvolvidos do mundo. O presidente dos Estados Unidos Barack Obama e a esposa dele, Michele Obama, estudaram em Harvard com

financiamento de crédito estudantil. Nos últimos anos, o Fies se difundiu no Brasil, mas como cresceu muito, para que seja sustentável é necessário fazer alguns aperfeiçoamentos, conforme propôs o ministro da Educação Renato Janine Ribeiro. Uma proposta é que a renda do estudante seja vinculada ao programa. Se um aluno vem de uma família que ganha dois salários mínimos, ele precisa de uma assistência de 100%, enquanto o estudante de uma família que ganha vinte salários mínimos, talvez, não precise de assistência. Além disso, talvez seja melhor dar mais assistência a um curso como o de medicina, uma vez que o Brasil precisa de mais médicos, do que a um curso do qual não há tanta demanda. Voltamos à transparência e à sua função de tornar claras para a sociedade quais são as escolhas para o uso dos recursos públicos. A transparência não é uma questão meramente administrativa, mas uma questão de democracia e informação.

Por fim, queria retomar um ponto abordado pelo ministro da Defesa Jaques Wagner sobre a necessidade de melhorar o sistema de controle brasileiro, que hoje é bem completo. Existem órgãos de controle no governo federal, no Legislativo, em instâncias como o Tribunal de Contas da União (TCU), o Ministério Público, a Controladoria-Geral da União (CGU). Nós montamos um sistema eficiente em detectar e apontar correções, mas em alguns casos ele acaba por trazer um custo. Por não confiarmos que o culpado será punido pelo sistema, optamos por parar um pro-

jeto que, eventualmente, seja suspeito. Quando, na verdade, é melhor que a punição ocorra, uma vez comprovado o fato.

Temos sistemas bem consolidados como órgãos de controle e agora precisamos torná-los mais eficientes para que os projetos que não tenham problema possam progredir e melhorar as condições de vida da população. Criamos a cultura de que quando se faz uma auditoria e não se encontra nada o auditor se sente desmerecido. Temos que evoluir para uma abordagem imparcial e melhorar nossa fiscalização de controle, colocando o ônus em punir os culpados e não em parar antecipadamente projetos. Esse pensamento tem que ser incorporado aos órgãos de controle e à prática do direito administrativo brasileiro.

5

FERRAMENTAS DE GESTÃO – PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

O SISTEMA DE CONTROLE BRASILEIRO DOS GASTOS PÚBLICOS

Jaques Wagner*

*Ex-ministro Chefe da Casa Civil.
Ex- Ministro da Defesa. Ex-governador da Bahia.

Durante oito anos, fui governador da Bahia, um estado com 15 milhões de habitantes e 564,7 mil quilômetros quadrados de extensão territorial. Eu diria que a Bahia é um bom retrato das dificuldades que o Brasil possui, mas quero falar sobre o que conquistamos nesses oito anos, pois essas conquistas dizem respeito ao olhar para a administração pública. Para começar, temos a questão do acesso à água, tão debatida atualmente devido às discussões climáticas. Em 2006, 492 mil domicílios baianos da zona rural tinham acesso à água e esse número passou para 803 mil. Para conseguirmos isso, a Empresa Baiana de Águas e Saneamento (Embasa) realizou o maior investimento feito no estado nos últimos 30 anos e foi lançado o programa Água para Todos.

O segundo ponto de evolução no estado foi a frequência escolar. Mesmo no ensino fundamental, que é de responsabilidade do município, foram desenvolvidos programas conjuntos com o governo estadual para que fosse possível progredir de forma significativa. No primeiro ano, posso destacar o início do programa Todos pela Alfabetização (Topa). Realizamos um verdadeiro mutirão, porque a Bahia era o estado com maior índice de analfabetos com mais de 15 anos de idade. Dois milhões de baianos eram analfabetos e conseguimos alfabetizar um milhão e quatrocentos mil. Além disso, levamos para o estado mais cinco universidades federais.

O terceiro aspecto no qual a Bahia progrediu diz respeito à queda da mortalidade infantil, que foi um compromisso assumido pelo Brasil nas Metas do Milênio estabelecidas pela Organização das Nações Unidas (ONU). Essa diminuição da mortalidade infantil está ligada a programas voltados para o esgotamento sanitário, o acesso à água, a alimentação e a redução da pobreza. Montou-se uma rede social que combinou iniciativas estaduais e federais. A Bahia foi o estado que mais reduziu a pobreza, até mesmo pelo fato de possuir o maior contingente de pessoas abaixo da linha de pobreza.

O próximo tópico refere-se à geração de empregos e à evolução do salário médio do estado, com o avanço do valor real do salário mínimo. Evidentemente isso não é uma questão meramente estadual e relaciona-se com a economia do país. Aproveitamos a janela de oportunidades para atrair investimentos. Criamos mais de 557 mil novos empregos com carteira assinada, o que fez com que apresentássemos a menor taxa de desemprego da série histórica baiana.

Outro tema que quero citar é o acesso à energia elétrica. Esse assunto tem ligação com o programa do governo federal Luz para Todos. Como já mencionei, a Bahia possui um território de mais de 564 mil quilômetros quadrados e população de 15 milhões de pessoas. Temos uma dispersão muito grande na zona rural. Às vezes, andamos quilômetros até encontrarmos um glo-

merado de 10, 15, 30 famílias. Então, o investimento para a chegada da energia elétrica é alto. O custo médio por ligação passou de R\$ 4.000, no início do programa, para mais de R\$ 11.500,00. Isso aconteceu porque foi preciso ir cada vez mais longe para chegarmos até as famílias que não tinham acesso à energia elétrica.

Esses são alguns exemplos que eu queria compartilhar para mostrar que, como administrador público, acho importante que não se tenha preconceito contra nenhuma ferramenta de gestão, que deve ser utilizada independentemente de matrizes ideológicas e de dicotomias entre esquerda e direita. Como governador da Bahia, fiz parcerias público-privadas em estádio de futebol e hospitais, realizei concessões de estradas, saneamento básico e metrô. Fiz o que estava ao alcance para entregar à população o melhor serviço público e a um custo menor. Costumo brincar que o mesmo martelo que nas mãos de um marceneiro pode fazer um belo móvel, nas mãos de um assassino pode matar uma pessoa. Para quem formula e pensa sobre administração pública, o uso independente da ferramenta de gestão é pressuposto para conseguir tocar a economia. Chamo atenção para esse debate porque considero que, muitas vezes, ele é mal posto no Brasil, como se o instrumental fosse o que determinasse a natureza mais conservadora ou mais progressista de um governo.

Além disso, quero falar sobre o desperdício ou desvio do dinheiro público. Na Bahia, fizemos um programa de

combate ao desperdício e conseguimos economizar, em oito anos, cerca de 1,2 bilhão de reais, incluindo gastos com água, energia e processos internos. Do meu ponto de vista, o sistema de controle brasileiro está ultrapassado e a maior prova disso é que apesar de se controlar tanto, ainda persistem os processos de desperdício, desvio do dinheiro público e corrupção. Empresários e administradores públicos reconhecem que a Lei nº 8.666, que estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos públicos, está ultrapassada, mas ninguém tem coragem de alterá-la. Apesar de esta lei ser, aparentemente, rigorosa, pelo visto tem muitas lacunas, uma vez que continuamos a nos surpreender com casos de manipulação indevida da verba pública.

Talvez o nosso maior desafio seja a defesa do bom uso do dinheiro público. Apesar de termos hoje um sistema de controle amplo, com o Tribunal de Contas da União (TCU), o Tribunal de Contas do Estado (TCE), a Controladoria-Geral da União (CGU) e o Ministério Público, não conseguimos chegar lá. Acho que o método não está sendo eficiente para o que é pretendido. Sou favorável a um processo de aquisição de produtos e serviços menos burocrático e mais eficaz do que o que temos atualmente e, principalmente, a um processo de fiscalização mais severo, com punição mais rigorosa.

Hoje, quem ocupa função pública no Executivo pensa muitas vezes antes de assinar um papel. Lembro de uma história que o ex-governador Eduardo

Campos me contou. No Recife, havia uma obra federal de duplicação da BR 101 que não andava. Campos, então, chamou o responsável estadual pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) para saber o que estava acontecendo. O funcionário do DNIT, que já vislumbra a aposentadoria, disse: “Doutor Eduardo, respeito muito a sua angústia, mas todo o dia de manhã a minha esposa me leva na porta de casa e diz, beijando a minha testa, para eu não assinar nada”. Essa situação é absolutamente real. Ou a enfrentamos ou vamos atrasar e paralisar a máquina pública. Precisamos otimizar o uso do dinheiro público, mas este caminho não está indo bem, pois estamos contrariando o pressuposto legal de que todo mundo é inocente até que se prove o contrário. Como mudamos isso?

Uma vez, em um debate com fiscais do TCU, ponderei sobre uma obra que ficou paralisada durante quatro meses, por exemplo, por uma suspeita e que, depois, a conclusão fosse de que a suspeita não era pertinente. Qual seria o custo desses meses de paralisação? Porque temos que pensar que a empresa contratada não desmobilizou a infraestrutura, nem demitiu, por achar que a análise da suspeita seria logo concluída e a obra seria retomada. É possível que o tempo em que a obra ficou parada tenha custado mais do que o que se pressupôs que tivesse sido desviado. Eu passei por isso na Ferrovia Oeste – Leste (FIOL), na Bahia. Esse é um desafio que compete a todos nós que queremos ter uma adminis-

tração mais transparente e eficiente. Sou contra qualquer tipo de ausência de regras, mas existe um processo que amarra a gestão pública.

Quero abordar ainda a reforma política no país. Embora não pareça um assunto diretamente administrativo, acredito que quem pensa sobre a transparência da vida pública tem que tratar de reforma política. No exercício da política, a máquina eleitoral, particularmente, possui vícios como o tempo de televisão, que é negociável e acaba funcionando como uma moeda de troca entre partidos e candidatos. Além disso, temos as coligações proporcionais que, infelizmente, foram mantidas pelo Congresso Nacional. Pela lógica dessa coligação, juntam-se dez partidos de ideários diferentes e elege-se alguém diametralmente oposto ao que se imaginava. Defendo, ainda, a redução dos gastos de campanha. Existe uma proposta do senador José Serra que consiste em alterar a propaganda eleitoral na televisão, uma vez que a realização do programa encarece os custos de campanha.

Continuo dizendo que a política é a mais nobre das atividades humanas. Por meio dela, movemos o país para frente ou para trás. Podemos reclamar dos políticos, mas precisamos fazer o sistema político brasileiro funcionar melhor. E, para isso, temos que falar de transparência, modernidade na administração pública, máquina política e eleitoral.

COMBATE À CORRUPÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Pedro Taques*

*Governador do Estado do Mato Grosso. Ex-Procurador da República. Ex-senador pelo Mato Grosso.

Perdoe-me a retórica, mas não posso deixar de começar a minha fala sem reprimir o quanto a corrupção impede a realização de direitos fundamentais em um Estado Social e Democrático de Direito.

A efetividade da Constituição reclama pela proteção suficiente de bens jurídicos relevantes, o que inclui um destaque especial aos de natureza transindividual, difusa e coletiva, como a saúde, a educação, a segurança pública, a infraestrutura e logística do sistema de transporte rodoviário e urbano, a moradia digna, além de outras políticas públicas. Tais direitos fundamentais, sem dúvidas, são enfraquecidos e prejudicados pela confusão entre o bem público e o privado advindos dos atos de corrupção.

Apenas para visualização, estudos¹ realizadas em 2010 pelo Departamento de Competitividade e Tecnologia (Decomtec) da Federação das Indústrias de São Paulo (Fiesp) revelam que os prejuízos econômicos e sociais da corrupção ao país chegam a R\$ 69 bilhões por ano, recurso cinco vezes maior que a receita estimada para o ano de 2015 para o Estado de Mato Grosso. Com esse recurso, conforme o estudo, seria possível:

a) Na área da educação – expandir a rede pública de ensino fundamental para aumentar em 16 milhões o número de crianças e adolescentes ma-

triculados, passando de 34,5 milhões para 51 milhões, um aumento de 47%;

b) Na área da saúde – aumentar em 89% o número de leitos para internação no âmbito do SUS, criando 327.012 novos leitos;

c) Na área da habitação – aumentar em 74,3% o número de moradias populares;

d) Na área do saneamento – aumentar em 103,8% a quantidade de domicílios atendidos por rede de esgoto, diminuindo os riscos de saúde da população e a mortalidade infantil;

e) Na área da infraestrutura – construir mais 13.230 km de estradas, o que equivaleria um aumento de 525% em relação as metas do PAC. Sem contar a possibilidade de aumentar o número de portos brasileiros, dos atuais 12 para 184, crescimento de 1537%, bem como construir mais 277 novos aeroportos, representando um aumento de 1383%.

Esses números demonstram que a realização efetiva da Constituição Federal passa pela necessidade do aprimoramento dos mecanismos de combate a corrupção.

Sendo assim, e atento ao tema proposto para essa exposição, quero aqui trazer algumas ações e providências desenvolvidas de minha autoria na vida política, em quatro anos de mandato como Senador da República e cinco meses como Governador do Estado de Mato Grosso, voltadas para o combate a corrupção na Administração Pública.

¹ Conferir mais informações em: Relatório Corrupção: custos econômicos e propostas de controle. Disponível em: <http://www.fiesp.com.br/arquivo-download/?id=2021>.

No Senado Federal, apresentei o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 204, de 2011, já aprovado no Senado² e enviado para revisão na Câmara dos Deputados, que transforma os crimes de corrupção, ativa e passiva, e concussão em crimes hediondos. Isso por considerar necessária a mudança de diretrizes do Direito Penal brasileiro que, influenciado pelos ideais liberal-individualistas, estabelece regras punitivas severas para os crimes contra a pessoa e o patrimônio, mas é mais brando quando se trata de crimes que afetam interesses difusos, cuja vítima é a sociedade de modo direto e cada cidadão de modo indireto, como a corrupção.

Não estamos mais em um Estado liberal-individualista, mas sim em um Estado Social, onde a realização dos direitos difusos previstos no texto constitucional representa a sobrevivência digna de milhares de pessoas. Por isso, é preciso romper com os ideais e os paradigmas e superar a errônea percepção que hediondos são apenas os crimes violentos contra pessoa determinada, mas também os delitos nefastos que afetam a coletividade.

A percepção da gravidade dos delitos coletivos em relação aos crimes individuais e patrimoniais, não é algo novo e já permeava as reflexões de pensadores nos primórdios do Estado Moder-

no, como bem revela Thomas Hobbes em sua famosa obra *Leviatã*:

“Podemos comparar os crimes em função do malefício de seus efeitos. Em primeiro lugar, o mesmo ato, quando redonda no prejuízo de muitos, é maior do que quando redonda em dano para poucos. Portanto, quando um ato é prejudicial, não apenas no presente mas também, pelo exemplo, no futuro, ele é um crime fértil, que se multiplica em prejuízo de muitos, ao passo que no segundo caso o ato é estéril.

(...)

Também os atos de hostilidade à situação presente do Estado são crimes maiores do que os mesmos atos praticados contra pessoas privadas, porque o prejuízo se estende a todos.

(...)

Também o roubo e dilapidação do tesouro ou da renda pública é um crime maior do que roubar ou defraudar um particular, porque roubar o público é roubar muitos ao mesmo tempo.

E também a usurpação fraudulenta de um ministério público, a falsificação de selos públicos ou da moeda nacional é mais grave do que fazer-se passar pela pessoa de um particular, ou falsificar seu selo, porque a primeira fraude vai prejudicar a muitos³.

Com os novos paradigmas do Estado Social, o bem jurídico constitucional transcende o âmbito individual e passa a englobar também os direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, que implica em maior proteção da so-

² O apelo social pela aprovação desse projeto foi tamanho que, em enquete promovida pela Agência Senado, dos 426.618 internautas votante em apenas 15 dias, 99,4% dos votos foram favoráveis ao projeto. Nesse sentido, conferir: <http://www.senado.gov.br/senado/datasenado/noticia.asp?not=54>.

³ HOBBS, Thomas. *Leviatã*: ou Matéria, Forma e Poder de um Estado eclesiástico e civil. Trad. João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. São Paulo: Nova Cultural, 1996. col. Os Pensadores

cidade a partir de dois vetores básicos: a proibição de excesso e a proibição da proteção deficiente⁴.

Aliás, essa necessária mudança de paradigma no Direito Penal brasileiro foi um dos motivos que me levou a apresentar outra proposição legislativa no Senado Federal, cujo resultado também surtirá efeito no combate a corrupção. Trata-se do Requerimento nº 756, de 2011, para constituição de uma comissão de juristas com o objetivo de elaborar um anteprojeto de Código Penal. A apresentação desse Requerimento foi motivada ainda pela necessidade de respostas rápidas do Estado a chamada “sociedade de risco”⁵, diante das transformações da sociedade mundial a partir do processo de globalização da década de 90 do século passado e os novos processos e interações sociais, econômicas e políticas da sociedade pós-industrial. E diante da necessidade de se sistematizar os crimes e as penas criadas por inúmeras leis esparsas, motivadas pelo atraso do Código Penal, que podem gerar interpretações descontraídas, jurisprudências contraditórias e penas desproporcionais. O Requerimento foi aprovado e se constituiu uma comissão de notáveis formada por juristas dos diversos se-

tores do Direito – advogados, magistrados, membros do Ministério Público, defensores públicos e professores –, que, ao final de mais de oito meses de trabalho, elaborou um anteprojeto de lei convolado no Projeto de Lei do Senado nº 236, de 2012.

O referido Projeto, seguindo disposições regimentais internas do Senado, foi enviado para uma Comissão Especial de Senadores, onde tive a honra de ser designado Relator e analisamos outros 147 projetos de lei que, por versar sobre Direito Penal, tramitavam em apenso, 809 Emendas de Senadores e milhares de sugestões da comunidade científica e de cidadãos, com a realização de diversas audiências públicas em várias regiões do país e um trabalho que durou cerca de um 1 ano e 4 meses.

O projeto foi aprovado na referida Comissão Especial no dia 17 de dezembro de 2013 e encaminhado para apreciação da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), onde aguarda a designação de Relator⁶.

Especificamente sobre os crimes de corrupção, foi previsto no Projeto de Reforma do Código Penal a sua inclusão como crime hediondo, a previsão de condicionantes mais rígidas para a progressão de regime – os crimes contra a administração pública só poderão progredir de regime após o cumpri-

⁴ CF. STRECK, Lenio Luiz. Bem jurídico e Constituição: da proibição de excesso (Übermassverbot) à proibição de proteção deficiente (untermassverbot) ou de como não há blindagem contra normas penais inconstitucionais. Disponível em: www.leniostreck.com.br. Acesso: abril/2011.

⁵ CF. BECK, Ulrich. Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade. Trad. Sebastião Nascimento. São Paulo: Editora 34, 2010.

⁶ CF. http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=106404. Na CCJ, o Relator designado foi o Sen. Vital do Rêgo, que renunciou ao mandato no final do ano de 2014 para integrar o Tribunal de Contas da União.

mento de um terço da pena, exigindo-se dois quintos em caso de reincidência em crime hediondo e metade da pena se o agente for reincidente em crime que cause grave lesão a sociedade –, o aumento da pena mínima de 2 para 4 anos, além da tipificação do chamado crime de corrupção entre particulares, do crime de corrupção eleitoral e do delito de doação eleitoral ilegal – conhecido como caixa dois.

Sobre a doação eleitoral ilegal também propus o PLS nº 659/2011, que pretende estabelecer punição as entidades impedidas de doar (por exemplo: governo estrangeiro, órgão da administração pública, concessionária ou permissionário do serviço público, ONGs que recebem dinheiro público, etc.) que porventura desobedeçam esse impedimento, com a fixação de multa e impedimento de participar de processo licitatório pelo prazo de 1 a 3 anos. Não é razoável que apenas as pessoas que, podendo doar, fazem doações acima dos limites legais sejam penalizadas; as pessoas que, impedidas, fazem doações também devem sofrer reprimendas durante o processo eleitoral para garantir a legitimidade das eleições.

Propus, ainda, enquanto era Senador da República, a Proposta de Emenda à Constituição nº 6/2012, que busca vedar as pessoas que estejam em situação de inelegibilidade à investidura em cargo em comissão ou em função de confiança, tendo em vista a proteção ao princípio da moralidade administrativa, até porque não é coerente que uma pessoa condenada por improbidade administrativa seja impe-

didada de concorrer a cargo eletivo, mas possa ser presidente do Banco Central ou ocupar outro cargo público de direção, chefia ou assessoramento. O princípio da moralidade não se esgota no maior controle da “vida pregressa” dos postulantes a disputa eleitoral, mas de todas as pessoas que pretendem gerir, de algum modo, o patrimônio público. Essa PEC, assim como o PLS que transforma corrupção em crime hediondo, foi aprovada pelo Senado Federal e enviada para a apreciação da Câmara dos Deputados, após constar como uma das pautas mais reivindicadas pelos manifestantes nos protestos ocorridos em todo o Brasil nos meses de junho e julho de 2013.

Outro projeto de lei apresentado para combater a corrupção foi o PLS nº 308/2011⁷, cuja finalidade é tipificar, assim como existe no Código Penal Italiano⁸, o crime de corrupção de ato judicial, consistente no ato de praticar corrupção ativa ou passiva para favorecer ou prejudicar parte em processo judicial. Trata-se de uma ação nefasta que pode gerar decisões injustas e a insegurança jurídica de toda socie-

⁷ A proposição aguarda a designação de Relator na CCJ.

⁸ CF. “Art. 319 ter – Corruzione in atti giudiziari – Se i fatti indicati negli articoli 318 e 319 sono commessi per favorire o danneggiare una parte in un processo civile, penale o amministrativo, si applica la pena della reclusione da tre a otto anni. Se dal fatto deriva l’ingiusta condanna di taluno alla reclusione non superiore a cinque anni, la pena è della reclusione da quattro a dodici anni; se deriva l’ingiusta condanna alla reclusione superiore a cinque anni o all’ergastolo, la pena è della reclusione da sei a venti anni”.

dade, merecendo uma reprimenda autônoma e proporcional.

Apresentei ainda o PLS nº 600/2011, que possui a finalidade de prever que as ações civis públicas para combater atos de improbidade administrativa podem ser propostas por entidades da sociedade civil organizada, como sindicatos e associações, conforme entendimento de boa parte da doutrina, permitindo maior participação da sociedade no controle da probidade administrativa.

É também de minha autoria a PEC nº 62/2013 que possui a finalidade de prever que os atos de improbidade administrativa não se sujeitam a foro especial por prerrogativa de função exigida para as infrações penais comuns e para os crimes de responsabilidades. Essa proposição tem o objetivo de superar entendimentos jurisprudenciais contraditórios do STF e do STJ sobre o tema que têm gerado insegurança jurídica.

O STF possui precedentes de 2008 com entendimento de que os Ministros de Estado e os membros da própria Corte devem ser julgados por atos de improbidade perante a Corte, enquanto que em outro precedente de 2013 fixou que os magistrados de primeiro grau são competentes para apreciar ação de improbidade contra titulares de mandato eletivo⁹. O STJ influenciado pelas decisões do STF, em 2006, possuía o entendimento da inexistência de fo-

ro especial por prerrogativa de função, já em 2009 possui precedente com posição de que os Governadores dos Estados devem ser julgados por atos de improbidade administrativa perante o STJ, sendo que em 2011 restabeleceu o entendimento de que a ação de improbidade deve ser processada e julgada nas instâncias ordinárias, ainda que proposta contra agente político que possua foro privilegiado em crimes comuns e de responsabilidade¹⁰.

Note-se que as proposições apresentadas se referem a naturezas jurídicas diversas, passando pelo âmbito penal, civil, administrativo e eleitoral, uma vez que a corrupção que deve ser combatida não é apenas aquele fato típico e antijurídico previsto no Código Penal, mas também qualquer forma de confusão, pelo gestor, do patrimônio público com o privado em benefício próprio ou de outrem e em prejuízo do interesse público¹¹.

¹⁰ CF. AgRg na MC n. 7.487/GO, Rel. Min. Carlos Alberto Menezes Direito, pela Corte Especial em 15/03/2006; Rcl 2.790/SC, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, julgado em 02-12-2009, Corte Especial; AgRg na Rcl n. 12514/MT, Rel. Min. Ari Pargendler, julgada em 26/09/2013.

¹¹ Sobre a etimologia da palavra corrupção, cf. TEIXEIRA, Alessandra Moraes. A corrupção como elemento violador dos direitos humanos no cenário internacional. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 6, n. 49, 1 fev. 2001. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/1615>>. Acesso em abr. 2015: "O termo 'corrupção', vem do latim corruptio, que segundo Aristóteles, constitui "a mudança que vai de algo ao não-ser desse algo; é absoluta quando vai da substância ao não-ser da substância, específica quando vai para a especificação oposta."(1) Para o filósofo grego a corrupção é a alteração do estado das coisas, uma modificação, um desvio de conteúdo, assim ao levarmos essa idéia para o âmbito das re-

⁹ CF. Rcl. 2.138, Rel. p/ o acórdão Min. Gilmar Mendes, Plenário, DJe de 18-4-2008; Pet. 3.211 QO/DF, Rel. p/ o acórdão Min. Menezes Direito, Plenário, DJe de 27-6-2008; Pet. 4.089-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Plenário, DJe de 1º-2-2013.

Nesse sentido, aliás, percebemos a divisão feita pelo Professor da Universidade de Miami Keith S. Rosenn na obra intitulada de "O jeito na cultura jurídica brasileira"¹², do que seria o chamado "jeito" ou "jeitinho" brasileiro em cinco categorias: 1) a primeira seria visualizada pelo servidor que deixa de cumprir sua obrigação em troca de vantagem; 2) a segunda, pelo particular que utiliza de subterfúgios para fugir da lei; 3) a terceira pelo servidor que só cumpre o dever com presteza mediante remuneração; 4) a quarta pela atitude do particular que burla uma lei irrealista, injusta ou economicamente ineficiente; e 5) a quinta pelo servidor que não aplica uma lei injusta.

O Professor argumenta que as três primeiras categorias representam fatos que podem ser classificados como cor-

rupções humanas, podemos afirmar que a corrupção associa-se diretamente à idéia de desvirtuamento do homem, à idéia de decadência moral e espiritual. A Igreja Ocidental redefiniu esse conceito através do mito segundo o qual o ser humano teria decaído do seu estado de perfeição original, quando "saído das mãos de Deus como criatura livre, ao usar a liberdade provocou a sua queda e, ao mesmo tempo, a ruína do mundo harmonioso criado por Deus."(2) Entretanto, é interessante observarmos que ao mesmo tempo que revela o estado miserável do homem, aponta-lhe também a salvação : "poderá erguer-se através da própria liberdade e da sucessão de provas dolorosas que o reeducarão, devolvendo-o a harmonia original do Universo."(3) Modernamente entendemos a corrupção, em sentido bastante amplo, como uma espécie de conduta através da qual o indivíduo, motivado por alguma vantagem (a sedução da serpente), age desvirtuando a natureza de um determinado objeto, contrariando aquilo que coletivamente é visto como certo e justo (as ordens de Deus)".

¹² ROSENN, Keith S. O jeito na cultura jurídica brasileira. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

rupção, enquanto nas duas últimas o "jeitinho brasileiro" acabaria sendo o mecanismo justo para o interesse público, ainda que em descumprimento de uma lei.

Já enquanto Governador do Estado de Mato Grosso, nesses 160 dias de mandato, posso dizer aos senhores que tenho priorizado ações de combate a corrupção voltadas para a área de controle, auditoria e transparência, para que a sociedade auxilie nessa luta.

Por isso, já nos primeiros dias de mandato, editei Decreto¹³ com a finalidade de suspender todos os contratos em vigor do Estado pelo prazo de 90 dias, com exceção daqueles indispensáveis a continuidade do serviço público, e determinei a constituição de uma comissão executiva formada por Secretários de Estado para que fossem auditados. Trata-se de uma ação fundamental para se saber se os pagamentos efetuados por cada contrato correspondem a um serviço efetivamente prestado ou a um produto realmente entregue, protegendo o interesse público sobre o privado.

Foi ainda editado Decreto¹⁴ com o objetivo de cancelar todas as despesas que tenham origem em restos a pagar não processados, além daquelas que não atendam corretamente as disposições da Lei Complementar nº 101/2000 e da Lei 4.320/1964, bem como determinado a suspensão da concessão de benefícios fiscais. A finalidade desse ato normativo é garantir que despe-

¹³ Decreto nº 2, de 2 de janeiro de 2015.

¹⁴ Decreto nº 4, de 2 de janeiro de 2015.

sas ilegais não fossem pagas pelo Estado, em prejuízo ao interesse público. Outro Decreto¹⁵ estabeleceu a exigência de “ficha limpa” para os ocupantes de cargos em comissão na Administração Pública Direta e Indireta do Estado, impedindo de tomar posse que esteja incurso nas causas de inelegibilidade previstas na Lei Complementar nº 64/1990. Esse ato foi publicado com a mesma justificativa da PEC nº 6/2012, já citada.

Isso sem contar outros Decretos¹⁶ voltados para o cadastramento de servidores públicos, prova de vida de aposentados e controle e gestão da assiduidade dos funcionários, promulgados com o objetivo de se criar um banco de dados funcional dos servidores públicos atualizado e combater possíveis “servidores fantasmas”.

Conseguimos ainda a aprovação da Lei Complementar Estadual nº 566/2015, de autoria do Poder Executivo, que introduziu uma ampla reforma administrativa no Executivo Estadual, extinguindo órgãos e mais de mil cargos comissionados, introduzindo uma redução de cerca de 25% dos cargos comissionados.

Por essa Lei foi também criado um órgão dentro da Governadoria do Estado, com certa autonomia funcional, denominado de Gabinete de Transparência e Combate à Corrupção, com competências para desenvolver ações de transparência ativa, voltadas para di-

vulgação rotineira das informações públicas, inclusive por meio de simpósios, fóruns e audiências públicas, bem como receber denúncias e providenciar as ações necessárias. Esse órgão atuará complementando as atividades da Controladoria Geral do Estado (CGE), que desenvolve ações de controle, ouvidoria e corregedoria.

A ideia foi a criação pioneira de um órgão que possa, em suas atividades, desenvolver um trabalho em intensa ligação com a sociedade, formando um núcleo de controle social dos atos do Poder Executivo.

Por fim, também determinei que os órgãos técnico-jurídicos do Poder Executivo Estadual (CGE e PGE) realizassem estudos para a regulamentação, em âmbito Estadual, da Lei Federal nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública.

Aliás, tenho que ressaltar que tive a liberdade, eu sou muito grato ao meu grupo político por isso, de selecionar e nomear pessoas técnicas, livremente identificadas por mim, para assumir a titularidade das Secretarias de Estado, de modo que o trabalho desenvolvido possui um padrão diferenciado do ponto de vista da observância do princípio da eficiência administrativa. Além dessas ações, sempre tenho me colocado a disposição para receber sugestões, críticas e manifestações da população, seja por meio das redes sociais, e-mails, correspondências ou ligações,

¹⁵ Decreto nº 5, de 2 de janeiro de 2015.

¹⁶ Decreto nº 6, de 2 de janeiro de 2015, e Decretos ns. 21 e 22, de 20 de fevereiro de 2015.

estimulando um mandato governamental participativo, de modo a trazer os cidadãos para a construção de um novo modelo de gestão pública.

Afinal, os desafios são grandes, mas juntos podemos alcançar as transformações necessárias, as quais, penso e reforço, passam pelo aprimoramento do combate a corrupção na Administração Pública.

Sendo esses os pontos que me propus a expor aos Senhores e Senhoras, ao passo que agradeço pelo honroso convite para participar de evento tão importante, coloco-me a disposição para os debates.

Obrigado!

A LEI ANTICORRUPÇÃO

Gilson Dipp*

*Ex-ministro substituto no Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Ex-ministro do Superior Tribunal de Justiça (STJ). Professor da Escola de Direito de Brasília (EDB) e da Escola de Administração de Brasília (EAB). Ex-corregedor do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

A partir da concepção política de um país com enormes dificuldades de enfrentar certos vícios estruturais, o Seminário Direito Administrativo e Administração Pública trouxe uma realidade. Não se discutem, apenas, cientificamente teses de direito administrativo e administração pública, mas ouvimos depoimentos que, por mais que saibamos que são reais, deixam-nos perplexos ou, pelo menos, com uma sensação de mal-estar. O Brasil tem um vício inato, que é o da contratação do privado pelo público em todas as esferas de poder – Executivo, Legislativo e Judiciário. No âmbito do Executivo, por mais que tenhamos mecanismos de coibição, União, estados, municípios e Distrito Federal possuem um sistema de contratação viciado, seja em licitação, carta-convite ou contrato público. Não há mocinhos, nem bandidos.

Esta estrutura do Estado já possui um conjunto de leis que protegem a administração pública, como as leis de improbidade, licitações, responsabilidade fiscal, defesa do consumidor, acesso à informação, ficha limpa e a nova e controvertida Lei Anticorrupção. Todos esses mecanismos estão disponíveis para as autoridades da administração e do controle administrativo, como Ministério Público, Tribunal de Contas, Controladoria-Geral da União (CGU), Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e quantas mais forem necessárias. Cada uma dessas leis possui uma particularidade de aplicação por

diversos atores legitimados para tanto, seja no âmbito administrativo ou estritamente judicial. Mesmo assim, o Brasil se ressentir. Hoje, com um pouco mais de transparência e consciência de que os crimes praticados contra a administração pública são palpáveis. Vou fazer uma breve referência a esta nova Lei Anticorrupção. Devo ter participado de mais de 40 eventos sobre ela, alguns como palestrante, outros como ouvinte. Vocês vão perguntar: “mas, só agora houve uma Lei Anticorrupção por atos ilícitos praticados contra a administração pública nacional e estrangeira, com tantas leis anteriores vigentes, como a de improbidade”? O Brasil é signatário de várias convenções internacionais contra a corrupção, como a convenção das Nações Unidas, a da Organização dos Estados Americanos (OEA) e a da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que determina que haja punição à corrupção de agente público estrangeiro. Sendo assim, a Lei Anticorrupção surge por exigência desses tratados firmados pelo país e devidamente interiorizados no nosso sistema jurídico por meio de decretos, valendo, portanto, como leis ordinárias. O Brasil tinha que desenvolver um mecanismo legal para punir pessoas jurídicas que praticassem crimes contra a administração pública. Estamos enriquecendo nossa experiência penal com a criação de novos tipos penais. Alguns deles estão em convenções, como o enriquecimento ilícito,

mas não temos capitulação legal. No entanto, essa responsabilidade deveria ser objetiva, praticada pela empresa, por seus dirigentes, fornecedores ou por qualquer terceiro que tenha cometido um ato ilícito que viesse a favorecê-la, competindo à empresa responder objetivamente pelo ato praticado por terceiros. Neste ponto, encontramos, enquanto instituições públicas, uma grande dificuldade. O Brasil não tem a cultura de responsabilidade penal da pessoa jurídica, à exceção dos casos de crimes ambientais.

Como relator dos primeiros processos no Superior Tribunal de Justiça (STJ) tratei da responsabilidade da pessoa jurídica por crime ambiental. A denúncia responsabilizava a empresa, mas também a pessoa física que tivesse praticado o ato. Não houve dicotomia, tal qual a convenção nos cobrava, e surgiu um arremedo de doutrina dentro de uma lei que tem seu aspecto fundamental na prevenção de práticas contra a administração pública. Entretanto, é uma lei que não encontra guarida no sistema jurídico constitucional em que estamos vivendo. Não que seja inconstitucional, mas ela não vai se desenvolver em um sistema que lhe seja favorável. Vejam a contradição. Essa Lei Anticorrupção tramitava no Congresso Nacional há cinco anos e, com os acontecimentos de junho de 2013, foi aprovada às pressas, sendo promulgada em agosto de 2013 e entrando em vigor em janeiro de 2014.

Algumas ações decorrentes dessa lei foram pontuais para o contexto atual de Operação Lava Jato, quando se tra-

ta de uma legislação geral que deveria ser regulamentada pelo Executivo para alcançar desde o ribeirinho do Amazonas ao executivo da Avenida Paulista. Lembrem-se da mensagem do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, enviada ao Congresso Nacional no contexto da Lei Anticorrupção, que dizia que o Brasil precisava aprovar uma lei que punisse as pessoas jurídicas, realizasse a transparência nos negócios públicos com o privado, estabelecesse a submissão do país às convenções internacionais e combatesse a corrupção e o suborno. No Congresso Nacional, o relator da Lei Anticorrupção, Deputado Carlos Zarattini, apresentou, basicamente, o mesmo discurso de combate à corrupção e ao suborno. No Senado Federal, o relator Ricardo Ferraço expôs a mesma fundamentação de que faltava o normativo legal que punisse as empresas para que o país entrasse no novo mundo de acordo com as convenções internacionais.

Essa foi a tônica de elaboração e aprovação da lei. Observem a contradição lógica. Tivemos que elaborar uma lei votada em um arcabouço de direito penal, mas não podemos penalizar a pessoa jurídica, porque temos um conceito de direito penal diferente dos países que elaboraram essas leis. A Lei Anticorrupção tem como objetivo punir civil e administrativamente pessoas jurídicas que praticaram atos contra a administração pública. A definição dos conceitos, a série de consequências e a interpretação legislativa, certamente, só serão definidas pelo Judiciário. Essa legislação estabelece muitas pesa-

díssimas, reparação integral do dano, mediante um processo administrativo de responsabilização que guarda as características, de certa forma, do processo administrativo normal.

Apesar de termos 100 anos de experiência, não temos experiência alguma no processo administrativo de responsabilização, porque mesmo tratando-se de responsabilidade objetiva, há de se observar o devido processo legal, com a ampla defesa e os recursos cabíveis. Isso não poderia ser de outra forma, pois é uma norma constitucional que se prove o nexo de causalidade entre o praticante do ato e aquele que foi beneficiário. Pode parecer uma contradição, pois a responsabilidade objetiva independe de culpa, depende de dolo, mas é um processo administrativo normal.

Temos institutos novíssimos, como o tão comentado acordo de leniência, que é a delação premiada para empresa e administração pública. Segundo a lei, esse acordo pode ocorrer antes do processo administrativo ou durante. E eu defendo que até depois do processo administrativo, na fase judicial. A base de acordos de leniência propostos atualmente na CGU consiste na empresa colaborar para evitar alguma das penalidades; principalmente, conseguir a diminuição da multa que seria imposta e, ainda, não ter a declaração de inidoneidade. Desse modo, a pessoa física não fica impossibilitada de receber empréstimos, subsídios, subvenções da administração pública. Não se trata de expiação de culpa, nem de outro motivo, mas são fatos concretos.

Tudo isso nos faz crer no acordo de leniência. Esquecendo-se a Operação Lava Jato, que não serve de exemplo para interpretação da lei, a empresa se despe perante a administração pública, aponta ilícitos e práticas muitas vezes desconhecidas pela administração, sem nenhuma garantia de que a leniência vai ser aceita e de que os atos ali expiados deixem de promover a responsabilidade penal das pessoas físicas que os praticaram. O Ministério Público está atento a isso, de modo a impossibilitar que as instituições promovam ação de improbidade administrativa. Por exemplo, se houver alguma fraude à concorrência, a Lei da Concorrência será aplicada e o Cade levará o fato para os seus sistemas de proteção.

Porém, o acordo possui limites, uma vez que, para poder ser celebrado, a pessoa jurídica que praticou o ato ilícito tem que colaborar para a identificação dos demais envolvidos jurídicos, apresentando documentos e informações em tempo hábil, mas também exigindo que essas indicações tenham efetividade. Assim, as empresas são estimuladas a promoverem ações de integridade interna, os chamados *compliances*. Nenhuma empresa é obrigada a fazer *compliance*, mas eu não tenho dúvida de que, daqui por diante, todo processo licitatório ou de concorrência terá constando no edital que o *compliance* é indicado e que isso valerá pontos na avaliação final da proposta.

Certamente a contratação entre empresas privadas de médio e grande porte também vai exigir que se tenha um

programa de integridade. Essa exigência é novidade para as médias e grandes empresas, mas não para as transnacionais que estão submetidas a leis nos Estados Unidos, a Bolsas de Valores ou a departamento de justiça com experiência na lei britânica. Embora não se usasse o termo *compliance*, desde a Lei de Lavagem de Dinheiro e a fiscalização do Banco Central, todos os bancos no Brasil possuem um programa de integridade, que pode ser resumido na política simples de se conhecer o seu cliente, o cliente do seu cliente, a origem do dinheiro do seu cliente e a ex-namorada ou ex-mulher dele. Não existe delação mais bem feita do que a de ex e não é premiada. Isso é acordo de leniência benéfico, mas não pode ser efetivado de qualquer forma.

Além disso, quando falo da responsabilização da pessoa jurídica, defendo que só pode ser a pessoa jurídica privada e não a de direito, nem da administração direta ou indireta, porque os crimes são praticados contra a administração, lesando entidade ou órgãos administrativos, autarquias, fundações, empresas públicas e de economia mista. É impossível, na organicidade do nosso sistema de direito constitucional e administrativo, que a pessoa jurídica da administração possa praticar um ilícito contra a própria administração, porque o conceito de administração pública é perseguir o bem comum. Dizem os administradores que administrar é aplicar a lei de ofício, então, essa particularidade me parece essencial.

Retomo o acordo de leniência e as ponderações sobre o seu limite. Mas, com as investigações criminais atualmente em curso, o regulamento federal tem extrapolado, conferindo poderes à CGU inexistentes na legislação e diminuindo o valor das multas. Concordo que sejam altas demais, mas para reduzi-las deve haver modificação legislativa e eu duvido que no Congresso Nacional alguém tenha coragem de diminuir as multas da Lei Anticorrupção e muito menos força do Executivo para propor tal mudança.

Existem 29 processos administrativos de responsabilização tramitando na CGU, quatro pedidos de acordo de leniência, nenhum homologado ou deferido. Para o acordo de leniência a lei determina que, no âmbito federal, a responsabilidade é da CGU, no âmbito estadual, será da controladoria ou do que a legislação do estado dispuser. Mas, além do protagonismo da CGU, entraram em cena dois atores que não estão previstos na legislação. Hoje, vemos em um acordo de leniência o Tribunal de Contas da União (TCU). Eu não concordo, porque nem todo ato de corrupção provém de fundos públicos. Não está na lei que todo acordo de leniência tem que ser submetido ao TCU, que possui normas constitucionais e legais que o regem e definem a sua competência. O TCU quer participar para dar segurança jurídica, mas vai dificultar o acordo.

Porém, ainda pior é o Ministério Público também querer participar do acordo de leniência, que é um processo civil ou administrativo, independentemente

dos acertos de delação premiada que estejam sendo efetuados. No acordo de leniência, as informações trazidas pela empresa podem ser tão importantes quanto as que são apuradas na instância penal. Neste ponto, sou crítico à lei, pois é como se não houvesse a independência das instâncias. Com isso, quero dizer que o palco é bom, mas é pequeno para todo mundo. Há um protagonista que está exagerando no papel e atores coadjuvantes que nem deveriam sê-lo, mas que querem ocupar o mesmo espaço.

Por isso, a minha dúvida sobre a efetiva aplicabilidade no Brasil dessa lei no seu sentido teleológico, essencial para o país, mas inserida em um sistema legal que não lhe é acolhedor. E, como agravante, a primeira expressão de sua vigência ocorre em um momento atípico e não propício. O mesmo vale para o regulamento, que demorou um ano para ser elaborado e chega em um momento em que pretende resolver situações particulares.

Falando rapidamente sobre *compliance*, o regulamento formula todos os temas que devem constar em um programa de *compliance* para que se tenha eficácia perante a administração no caso de penalização ou de um acordo, além de elencar uma série de requisitos. Quando li esses requisitos, pensei que estivesse na Suécia ou na Dinamarca, mas não no Brasil, pois não contemplam a pequena empresa, por exemplo, do Mato Grosso. Sei que para as micro e pequenas empresas haverá um regulamento próprio, mas o país não é feito de transnacionais que

negociam na bolsa de Nova York, na Bolsa de Valores de São Paulo (Bovespa) ou no Reino Unido, nem de micro e pequenas empresas.

Temos uma escala na qual a maioria das empresas são de pequeno para médio porte, de médio para grande e de grande para transnacional. Será muito caro implementar um sistema como esses. Acho que não é o número de abordagens no sistema de integridade que vai lhe dar eficácia. Temos que deixar certo grau de criatividade para a empresa verificar quais são os feitos, os riscos que corre, como será aberto um canal de denúncia de irregularidades, quem será o responsável pelo programa de integridade. Ao mesmo tempo, há que se ter discernimento para deixar o subjetivismo da administração avaliar fatos assim, casos concretos. Essa é uma visão crítica que tenho sobre uma lei boa e efetiva.

A CORRUPÇÃO E A LAVAGEM DE DINHEIRO NOS ESTADOS-MEMBRO

Indira Herrera Fernandes*

*Especialista em Anticorrupção e Lavagem de Dinheiro
do UNODC/Brasil (Escritório das Nações Unidas sobre
Drogas e Crime)

Como representante do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), gostaria de falar um pouco sobre o trabalho que desenvolvemos aqui no Brasil e também no Paraguai, Uruguai e Peru. Na minha seção de Estado de Direito, prestamos assistência técnica nas áreas de corrupção e lavagem de dinheiro para os Estados-membros.

Hoje, existem três convenções internacionais relevantes de combate à corrupção. A primeira a ser lançada foi a da Organização dos Estados Americanos (OEA), a Convenção Interamericana de Combate à Corrupção, que possui uma perspectiva mais preventiva do que punitiva. Já a segunda é a convenção da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que visa, principalmente, a combater o suborno ao funcionário público estrangeiro. Por último, temos a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, a UNCAC, também conhecida como Convenção de Mérida. Trata-se de uma das convenções mais recentes, aprovada pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) em 2003 e ratificada por mais de 140 países.

Um dos diferenciais da UNCAC é que, além da prevenção, abrange a punição e dois itens que não costumam ser abordados em outras convenções, que são a cooperação jurídica internacional e a recuperação de ativos. Além disso, é a única convenção de combate à corrupção que é vinculante juridicamen-

te e possui artigos que tipificam como crimes determinadas formas de corrupção. A UNCAC também fala muito sobre a prevenção de lavagem de dinheiro, assunto que já tinha sido contemplado pela Convenção de Viena, a primeira convenção da ONU sobre drogas. Mas, na Convenção contra a Corrupção, esse tópico é mais detalhado.

Quanto à cooperação jurídica internacional, a Convenção contra a Corrupção defende que os Estados-membros têm obrigação de cooperar na apreensão, localização de bens e recuperação de ativos que foram conseguidos de maneira ilícita, acrescentando que se os bens do produto do crime não forem localizados podem ser substituídos por bens de valor equivalente. Os bens a serem confiscados podem ser, inclusive, aqueles que foram utilizados na prática do crime de corrupção.

Um dos mecanismos de avaliação da UNCAC consiste na escolha de dois países para avaliar outro país. Por exemplo, o Brasil já fez avaliação de Cuba e do Uruguai, enquanto México e Haiti avaliaram o Brasil em 2011. Esse ciclo de avaliação da UNCAC, que termina em 2015, ateu-se a dois capítulos da convenção, o de criminalização dos crimes de corrupção e o de cooperação internacional. O próximo ciclo irá abordar outros capítulos do acordo.

Eu queria tratar um pouco do que acreditamos que seja uma das ferramentas mais importantes para o combate à corrupção. Primeiro, temos a asfixia

financeira, que é tirar da organização criminosa os bens que foram conseguidos ilicitamente. Além disso, temos a cooperação jurídica internacional. Atualmente, cerca de 90% dos casos investigados por corrupção dependem do auxílio de outros países para que essa investigação possa ser feita, seja para interrogatório, oitiva, requisição de documentos. Essa cooperação jurídica internacional é muito importante, pois o crime organizado está se aproveitando da globalização para agir. Não existem mais fronteiras. Não se trata mais de um crime cometido em um só país, mas de um crime mundial.

Em 2014, dados do Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI) indicam que 84% dos pedidos de colaboração foram ativos, ou seja, feitos pelo Brasil a outros países, e que apenas 16% foram pedidos recebidos de outros países. A maior parte desses pedidos de cooperação é feita do Brasil para o Paraguai, com base, sobretudo, em acordos internacionais, sejam convenções ou acordos bilaterais. Apenas 6% dos pedidos passaram pelo Ministério das Relações Exteriores.

Se verificarmos esses dados por tipos de crime, os pedidos ativos para outros países por crime de patrimônio foram os mais numerosos, com 25%. Os pedidos por corrupção e outros crimes contra a administração pública foram de 16% e os pedidos relativos a drogas foram de 15%. Infelizmente, dentro desses pedidos de corrupção apenas 0,3% referia-se à recuperação de ativos no exterior, o que ainda é muito pouco. A

estimativa do DRCI de 2013 apontou que de US\$ 3 bilhões bloqueados no exterior, provenientes de crimes financeiros, apenas R\$ 40 milhões foram recuperados nos últimos dez anos, uma quantia igualmente ínfima. Isso acontece porque os bens só podem ser devolvidos depois de o processo ser julgado e, como os processos no país são muito demorados, é difícil repatriar. Alguns dos repatriamentos feitos para o Brasil ocorreram porque os processos existiam também em outros países e como lá o processo foi julgado e houve a sentença, os países devolveram esses bens. É importante ressaltar que a UNCAC estabeleceu que quando os bens forem relativos a crimes cometidos contra a administração pública, eles devem ser repatriados integralmente para o país e para as vítimas. Surge então outro problema para realizar essa recuperação. Se os ativos forem valores possíveis de trazer de volta e depositar em uma conta, ótimo; mas muitos são bens móveis e imóveis, que se deterioram com o passar do tempo, quando estão em poder do Estado. Isso é um problema grave no Brasil, uma vez que não existe gestão da administração desses bens e não se sabe como cuidar deles enquanto a sentença não sai.

Nesse contexto, o que o UNODC tem feito no Brasil, juntamente com a OEA e o Ministério da Justiça? Trouxemos o Projeto Bidal, que já foi implantado em vários países da América Latina. Esse programa traz as boas práticas de países que já possuem gestão de administração de bens. Em uma pri-

meira fase, o Projeto Bidal elabora um diagnóstico situacional do país e, depois, verifica qual a melhor alternativa local na questão de gestão de bens. No diagnóstico inicial, um dos grandes problemas do país é a ausência de um sistema adequado para fazer o registro dos bens, pois o sistema existente não é completo, o que torna muito difícil saber qual o valor total dos bens que se encontram no Brasil e onde eles estão localizados. Por isso, umas das sugestões feitas pelo Projeto Bidal é que se incentive a alienação antecipada dos bens, porque é bom para o Estado e também para o indivíduo. Se ele não for condenado, vai ter aquele bem nas mesmas condições em que estava quando foi apreendido.

Para que se possa conversar mais sobre outras soluções e aprender como a gestão de bens é feita em outros países, será formado um grupo de trabalho. Esse é um incentivo muito importante para o Brasil, porque de nada adianta ter essa quantidade enorme de bens, se não se souber o que fazer com eles.

ALGUNS ASPECTOS- CHAVE DO COMBATE À CORRUPÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Santiago Roura Gómez*

*Professor Titular de Direito Constitucional. Diretor do Departamento de Direito Público da Universidade da Coruña (Espanha).

1. A corrupção e a deterioração institucional

Embora se trate de um assunto tão velho quanto a reflexão sobre o exercício do poder público¹, a verdade é que a própria definição da corrupção não deixa de ser problemática, quando a abordamos sob a perspectiva de seu estudo científico, dada a multiplicidade de significados que podem ser atribuídos ao termo². Se acatássemos a definição, reservada ao mundo jurídico, que o Dicionário acadêmico ofe-

rece em idioma castelhano, entenderíamos por corrupção, em espanhol: “Nas organizações, especialmente públicas, [a] prática que consiste na utilização de suas funções e meios em benefício, econômico ou de outra índole, de seus gestores”³. Uma forma de restringir ainda mais o conceito nos levaria a definir os comportamentos corruptos, enquanto condutas tipificadas, no sentido penal, ou seja, fatos cuja realização supõe uma aferição dos comportamentos aos quais o ordenamento jurídico reserva uma sanção penal: os delitos de corrupção⁴. No contexto em que o presente

¹ Além das conhecidas reflexões filosóficas a que conduziu (Platão, na República, Marco Aurélio, em suas Meditações, ou Cícero, em Da República), tão antiga quanto a matriz do Direito ocidental é a legislação anticorrupção, cujo precedente de maior destaque é constituído pela Lex Calpurnia de Pecuniis Repetundis (149 a.C.), que estabeleceu uma *quaestio perpetua* para a perseguição de condutas corruptas, submetidas ao julgamento de um júri presidido pelo Pretor peregrino, apontando-se a pena de devolução do bem furtado ou desviado, ou seu equivalente em dinheiro. Sobre a mesma, pode-se ver RICHARDSON, J. S., “The Purpose of the Lex Calpurnia de repetundis”, *Journal of Roman Studies*, vol. 77, p. 1-12 (1987).

² Uma reflexão sobre a necessidade desse esclarecimento do conceito, anterior à análise científica do fenômeno, pode ser encontrada nos trabalhos de Carl J. Friedrich, John A. Gardiner e Mark Philip, compilados no primeiro capítulo do livro de HEIDENHEIMER, Arnold J. e JOHNSTON, Michael (eds.), *Political corruption: concepts and contexts*, New Brunswick e Londres, Transaction Publishers, 2009 (5.ª ed.). Vide, também, VILLORIA, Manuel, “Corrupción pública”, *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, nº 5 (setembro de 2013 – fevereiro de 2014), p. 159-167, em particular, p. 160-163 e BREI, Zani E. Andrade, “Corrupção: dificuldades para definição e para um consenso”, *Revista de Administração Pública*, vol. 30 (I), janeiro-fevereiro 1996, p. 64-77.

³ Verbete “corrupção”, no Diccionario de la lengua española, Real Academia Española, 22ª ed. (versão digital atualizada em 2012), em <http://lema.rae.es/drae/?val=corrupci%C3%B3n> (último acesso em 2 de setembro de 2015).

⁴ Assim, os títulos XXII Bis, XIX e XX do Código Penal espanhol, (Lei Orgânica 10/1995, de 23 de novembro, amplamente reformada no tocante a essa matéria) ou o Título XI do Código Penal do Brasil, aprovado pelo Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 e, pela sua importância nesse assunto, a lei de licitações da União, Lei ordinária nº 8.666/1993, de 21 de junho, e suas sucessivas modificações (a mais recente, em 2015). Em todo caso, a definição jurídica da corrupção poderia não se esgotar com o exame da legislação penal codificada ou especial, pois normas jurídicas de outra natureza (geralmente, administrativa) podem ser violadas (prevendo-se sanção por isso) sem que o fato atinja relevância penal, uma vez que apenas os ilícitos mais graves têm, ou deveriam ter – num sistema jurídico observante do princípio de intervenção mínima do Direito Penal –, uma sanção penal prevista, sem que se tornem, por isso, atos lícitos ou não condenáveis. A legislação brasileira de contratação pública deriva diretamente da disposição contida no art. 37, XXI, da Constituição da Repúbli-

texto discorrerá, interessa-me, em todo caso, escapar das definições que, vinculadas ao fenômeno da corrupção na Administração Pública, manifestam vulnerações da lei penal, a fim de focar a atenção nas consequências que os comportamentos corruptos têm sobre o funcionamento institucional de um país e, portanto, na forma como tais condutas acabam dialogando com a dinâmica política, econômica e social, até serem capazes de perverter completamente um modelo de sociedade – ou, caso se prefira, articular um modelo perverso, uma sociedade doente. Pois, como lembrado mais adiante, uma das características dos fenômenos de corrupção reside em sua elevada capacidade de contagiar todas as estruturas de uma coletividade humana.

Por isso, prefiro iniciar essa reflexão sobre o fenômeno da corrupção atentando para uma de suas possíveis definições – a que acentua a deterioração que os comportamentos compreendidos no fenômeno da corrupção provocam nas estruturas onde se produzem e a partir das quais se comunicam com o resto do tecido social e político. Em português, a corrupção é, de acordo com um de seus mais prestigiosos dicionários⁵ (sic) Sendo assim, a segun-

ca Federativa do Brasil. Ver sua exegese em FERAZ, Luciano de Araújo "Comentário ao Artigo 37, XXI", em CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRWICK, Lenio L. (Coord.), Comentários à Constituição do Brasil, São Paulo, Saraiva/Almedina, 2013, p. 882-884.

⁵ Verbete "Corrupção", no Dicionário da Língua Portuguesa com Acordo Ortográfico, Porto Editora, 2003-2015. <http://www.infopedia.pt/dicionarios/lingua-portuguesa/corrupção> (último

da e a terceira acepções da corrupção são definidas como: "2. decomposição física de alguma coisa; putrefação. 3. modificação das características originais de algo; adulteração". De fato, uma das consequências mais negativamente relevantes da corrupção é a sua capacidade de alterar e modificar, até apodrecê-la, a organização administrativa. A corrupção corrói as instituições, dilui o ideal do Estado de Direito, adultera a sua natureza, substitui o governo das leis pelo decisionismo e os anseios venais e aniquila o princípio de serviço de interesse geral dos órgãos políticos.

2) Os efeitos da corrupção como razão para combatê-la

Toda ação de combate à corrupção dos poderes públicos busca verificar, na prática, os imperativos de comportamento ético e, no melhor dos casos – como assinalaremos mais adiante –, exemplar dos servidores públicos. Ninguém duvida que as condutas corruptas contradizem o senso ético exigível de quem administra os assuntos públicos. A história da Filosofia fornece múltiplas fontes para fundamentar um raciocínio abstrato que justifique a "retidão" e a "bondade" do combate à corrupção. No entanto, a existência dessa contradição com uma ética cidadã, seja moderna ou não, não costuma ser um estímulo suficiente para quem está decidido, em razão de

acesso em 2 de setembro de 2015). Esse dicionário reserva à sexta acepção a referência à corrupção relacionada aos comportamentos ilícitos das organizações; assim, a corrupção corresponderia ao "uso de meios ilícitos para obter algo de alguém; suborno".

incentivos mais poderosos, a se corromper ou corromper outrem; no pior dos casos, tampouco é um estímulo suficiente para quem tem de arbitrar medidas que dificultam a verificação de comportamentos corruptos e garantias de que, uma vez verificadas, as mesmas possam ser perseguidas de maneira eficaz. Cabe, portanto, estimular as ações de combate à corrupção, mostrando com clareza os efeitos devastadores que ela produz nas organizações e no funcionamento do tecido social, demonstrando que a corrupção conduz inexoravelmente ao fracasso das sociedades onde se instala; a isto nos dedicaremos nos parágrafos seguintes.

Em todo caso, não se deve perder de vista que o valor moral e o senso ético podem ser ensinados, como qualquer caso de comportamento humano não instintivo⁶. Mas a generalização da corrupção compromete a construção de uma sociedade cuja aspiração é viver no cumprimento das regras, sendo essa a primeira razão para impulsionar o seu combate. A aprendizagem negativa que a corrupção provoca encoraja a otimização de qualquer benefício pessoal, independentemente da natureza das ações necessárias para alcançá-lo. Além disso, a corrupção incita ao desenvolvimento de uma estratégia de sobrevivência – pouco importa, por ora, se de forma irremediável ou por acomodação –, pois se comunica que obter sucesso exige a aceitação da perversão instalada no sistema. A

obtenção de um emprego público, a adjudicação de um contrato, etc., parecem depender exclusivamente da capacidade de participar do jogo, nos termos em que realmente é jogado, independentemente do que é prescrito em lei. Não se pretende, aqui, legitimar quem defende esses comportamentos como a única forma possível, em certos países, de relação efetiva com a coisa pública, nem muito menos quem os comete alegando que a negativa pessoal de participar de usos corruptos não acaba com a corrupção, beneficiando, antes, outro indivíduo menos escrupuloso. Mas não deixa de ser verdade que, num contexto de corrupção generalizada, apenas comportamentos heroicos são capazes de vencer os estímulos negativos veiculados pelo mesmo, até que esses estímulos ficam tão instalados no sentimento social que a convivência com a corrupção se normaliza, deixando de ser percebida como a manifestação de uma patologia do sistema político, administrativo e econômico, para transformar-se numa de suas características. Ou seja, seguindo a classificação de Arnold Heidenheimer, toda corrupção torna-se branca⁷. E, da mesma forma como se toleram as práticas corruptas dos agentes públicos, desincentiva-se o comportamento responsável da cidadania para com a coisa públi-

⁶ Vide ARDILA, Rubén. *Psicología del aprendizaje*, Siglo XXI, Madrid, 2001.

⁷ A distinção entre corrupção negra, cinza e branca, em função do grau de reprimenda social provocado – indo do rechaço absoluto à total permissividade –, foi originalmente formulada por Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston e Victor T. LeVine, na edição original (1970) de seu *Political Corruption*, citado acima, na nota 1.

ca, deixando esta de ser percebida como bem da comunidade – que, caso não seja suscetível de apropriação, é depreciada. Além disso, esse efeito é perceptível em todos os tipos de bens públicos, indo da educação até a provisão de programas sociais, o mobiliário urbano ou o patrimônio natural⁸. Nessas circunstâncias, a aspiração ao Estado de Direito desaparece, pois embora exista uma norma condenando usos corruptos, o fato de contorná-la não é alvo de reprimenda social e, quando atinge funcionários encarregados de dar cumprimento à lei, deixa de ser observada. Essa deterioração moral da sociedade apresenta-se, portanto, como a primeira das razões do combate à corrupção.

Deduz-se outro poderoso motivo para lutar contra a corrupção da deterioração dos bens públicos provocada por uma administração corrupta⁹. Quando a corrupção se instala na administração, as políticas e serviços públicos deixam de ser geridos com vis-

tas à satisfação do interesse geral¹⁰, uma vez que competem com a satisfação dos interesses privados (individuais ou de grupo) de seus gestores, corruptos. Essa caracterização atenta contra a economia do setor público e introduz, além disso, incentivos perversos entre os agentes privados, particulares e empresas, que, em sua relação com os poderes públicos, acabam introduzindo em suas decisões a variável da corrupção, partindo, inclusive, do pressuposto de que teriam adotado um comportamento correto em situações de normalidade. Em casos de generalização da corrupção, as práticas de suborno e a captação de porcentagens dos valores de contrato por parte de quem decide a sua adjudicação (ou sua formação política) passam a fazer parte da função de custos que determina o preço de um bem ou serviço demandado pela Administração. Aumentando-se os custos, elevam-se, em igual medida, os gastos da Administração, o que determina uma maior necessidade de financiamento (contração de dívida ou aumento dos impostos) e impede a aquisição de novos bens, a prestação de outros serviços ou a acumu-

⁸ Ver um exemplo de análise concreta (sobre o Distrito Federal da Cidade do México) e recente em REVAH, Mario Ojeda; DE SANDI, Alfonso Jiménez. "Corrupción y deterioro del espacio urbano en el Distrito Federal/Corruption and deterioration of urban space in the Federal District", *Revista de Direito da Cidade*, 2015, vol. 7, nº 1, p. 141-165.

⁹ Para uma análise empírica da deterioração da prestação pública em saúde e educação provocada pela corrupção, ver PRATS CABRERA, Joan Oriol, "Causas políticas y consecuencias sociales de la corrupción", *Papers. Revista de Sociología*, nº 88 (2008), p. 153-164. O autor refere-se, outrossim, a outro efeito que mencionamos no texto: a deterioração da confiança, como capital social.

¹⁰ O fundamento teleológico de sua atuação – de acordo com o art. 103.1 da Constituição espanhola, por exemplo, segundo o qual "La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales (...), con sometimiento pleno a la ley y al Derecho". De modo similar, o art. 37 da Constituição do Brasil estabelece que "A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...)".

lação do capital financeiro resultante de economias¹¹. Os bens e serviços contratados por administrações corruptas são prestados ou tendem a ser prestados, não raro, em condições de baixa qualidade, pois o adjudicatário tem consciência de que o fundamento de sua seleção como prestador reside no comportamento distorcido do poder adjudicador (e dele mesmo, é claro), que conta com poderosas razões para afrouxar o controle sobre a qualidade dos bens ou serviços que lhe são fornecidos ou prestados, ou sobre as obras executadas por sua conta¹². Mas a corrupção não produz apenas distorções no funcionamento das organizações públicas onde é observada. Na ótica dos agentes privados que se relacionam com administrações corruptas, a generalização da corrupção distorce o funcionamento do livre mercado (ou da concorrência competitiva nos processos de seleção de funcionários, que equivale, aqui, ao mercado do mérito e das capacidades), ao introduzir falsas vantagens competitivas¹³. Quando uma licitação públi-

ca é decidida segundo critérios que atestam de alguma prática corrupta, o adjudicatário não ampara tal condição na oferta de um melhor produto ou serviço ou num preço menor. A adjudicação objetiva provoca a necessidade, para as empresas que concorrem ao contrato público, de oferecer alguma vantagem real para a administração, avaliável nos termos da lei ou das regras concretas de licitação. Quando fundamentadas na busca pelo maior benefício público, a preço justo, as mesmas incentivam comportamentos eficientes nas empresas, que encontrarão na melhoria contínua de seus produtos e serviços e na inovação veículos para serem adjudicatárias de contratações públicas. Por outro lado, quando as práticas dos poderes adjudicadores se afastam das regras da objetividade e do interesse público, o incentivo à livre concorrência desaparece, pois estando conscientes de sua inexistência, as empresas que se relacionam com a Administração carecerão de motivos para melhorar a sua oferta, em condições objetivas de mercado¹⁴. Algo semelhante acontece com as empresas que, embora não tenham a Administração como cliente, se veem sujeitas à disciplina dos

¹¹ Cf. MAURO, Paolo, "Corruption and the composition of government expenditure", *Journal of Public Economics*, vol. 69, nº 2 (1998), p. 263-279.

¹² De acordo com a OCDE, faz-se necessário que os setores público e privado trabalhem em conjunto para melhorar os padrões de comportamento recíproco, reforçando a integridade de seus quadros, em particular, na área de contratação pública. Vide OECD Principles for Integrity in Public Procurement, em <http://www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf> (último acesso em 29 de agosto de 2015), em especial, o princípio 6º, p. 36 e ss.

¹³ Cf. MAURO, Paolo, "Corruption and Growth", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 110, nº 3 (agosto de 1995), p. 681-712; GUPTA, Sanjeev e

ABED, George T., (eds.), *Governance, corruption and economic performance*, Washington, D.C., Fundo Monetário Internacional, 2002.

¹⁴ Em todo caso, o dano também afeta a imagem das empresas sabidamente envolvidas em práticas corruptas. Vide JUANATEY BOGA, Óscar; BLÁZQUEZ, Félix; MARTÍNEZ, Valentín Alejandro, "Efectos de la corrupción en la imagen percibida de las empresas", *Zer: Revista de estudios de comunicación*= *Komunikazio ikasketen aldizkaria*, nº 17 (2004), p. 45-66.

mercados regulados¹⁵. Nessas hipóteses, a corrupção do poder regulador não procede necessariamente da venalidade de quem o ocupa. Sem excluí-la, o risco nesses casos provém, com maior frequência, da falta de independência das pessoas nomeadas para exercer cargos de decisão nos órgãos regulatórios e dos conflitos de interesse que, convergindo nelas – caso não se disponha de normas eficientes em sua elaboração e aplicação –, acabam enfraquecendo a razão pela qual tais órgãos foram implementados¹⁶. Sendo assim, as empresas su-

¹⁵ Sobre as possibilidades de corrupção nos mercados regulados, em particular, nos setores que testemunharam a privatização de monopólios públicos, ver ROSE-ACKERMAN, Susan. *Corruption and government: Causes, consequences, and reform*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999 e STIGLITZ, Joseph E., "The Role of Government in the Economies of Developing Countries", em E. MALINVAUD, E. e SEN, A.K. (eds.) *Development Strategy and the Management of the Market Economy*, Oxford, Clarendon Press, 1997, p. 61-109. Vide BAKER, Andrew, "Restraining regulatory capture? Anglo-America, crisis politics and trajectories of change in global financial governance", *International Affairs*, vol. 86, nº 3 (2010), p. 647-663, que analisa o fenômeno de captação do regulador, em especial, no caso dos mercados financeiros, como causa da crise financeira internacional, atentando para a necessidade de conter dito fenômeno, conhecendo as suas implicações políticas.

¹⁶ Sobre as condições que garantem a necessária independência do regulador, ver GILARDI, Fabrizio; MAGGETTI, Martino, "The independence of regulatory authorities", *Handbook on the Politics of Regulation*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing Limited, 2011, p. 201-214. Uma análise do fenômeno de "porta giratória" e do lobbismo econômico na política dos Estados Unidos, como patologia, pode ser encontrada em BLANES I VIDAL, Jordi; DRACA, Mirko; FONS-ROSEN, Christian, "Revolving door lobbyists", *The American Economic Review*, Vol. 102, nº 7 (dezembro

jeitas a essas regulações especiais, geralmente, de grandes dimensões, que operam em setores estratégicos – como o energético ou o financeiro – e têm implantação internacional, podem vir a contornar a pressão regulatória, em aspectos como os direitos do consumidor ou a observância das regras de concorrência, o que resulta em mercados ineficientes.

O fato de a Administração Pública e os agentes privados terem generalizado os usos distorcidos que supõe a prática da corrupção representa, além disso, um risco evidente para a captação de financiamento internacional nos setores produtivos¹⁷. Uma das variáveis que intervém com maior frequência na decisão de investimento internacional é, precisamente, a regularidade do funcionamento das instituições públicas e privadas de um país.

A corrupção aumenta o risco para o investidor, porque a distorção do mercado torna, nos países corruptos, as operações inseguras, posto que não sujeitas a variáveis claras e iguais para todos os concorrentes. A deterioração do Estado de Direito apontada acima, como uma das consequências da corrupção, revela-se, também, muito relevante nesse âmbito. A presença de

de 2012), p. 3731-3748, com abundante bibliografia sobre as relações entre poder econômico e poder político na tomada de decisões coletivas.

¹⁷ Cf. WEI, Shang-Jin. *How taxing is corruption on international investors?*, *Review of Economics and Statistics*, vol. 82, nº 1 (2000), p. 1-11. HABIB, Mohsin e ZURAWICKI, Leon, "Corruption and Foreign Direct Investment", *Journal of International Business Studies*, Vol. 33, nº 2 (segundo trimestre de 2002), p. 291-307.

uma administração de justiça ou de um sistema arbitral de resolução de litígios comerciais eficientes, e com funcionamento regular, é um dos fatores que mais pode contribuir para gerar a confiança necessária e orientar as decisões de investimento internacional. É verdade, claro está, que a absoluta generalização da corrupção em determinados países, chegando-se, inclusive, à dissolução, na prática, de estruturas estatais estáveis, não impediu o investimento internacional, talvez pelo fato de essa situação, embora perversa, não deixar de ser permanente e, portanto, até certo ponto, controlável e previsível. No entanto, esse tipo de investimento, por ser de alto risco, costuma estar direcionado à apropriação de determinadas matérias-primas e riquezas naturais e não produz desenvolvimento econômico duradouro no país onde se verifica, e sim, uma simples exploração de recursos, em troca de uma taxa (legal e/ou ilegal), o que está muito longe, ao meu ver, de ser desejável. Obviamente, a generalização da corrupção constitui-se, também, como um dos fatores de desprestígio da chamada marca-país, ou seja, da imagem que um Estado projeta no exterior¹⁸, sendo esta a primeira das circunstâncias com influência sobre a relação do resto do mundo consigo, cujos efeitos negativos atingem todos os tipos de decisão que a comunidade internacional adotará em relação a um Estado e seus cidadãos – deterioração da confiança

¹⁸ OCCHIPINTI, Roberto; Marca País, Buenos Aires, Voros, 2003.

externa essa, visível tanto no aspecto de investimento comentado quanto no resto das relações internacionais do mesmo, em qualquer frente.

Além disso, a corrupção é um mecanismo que reproduz desigualdades de toda ordem. As estruturas corruptas carecem de incentivos para a promoção social externa ao seu círculo, posto que estabelecem um sistema de apropriação de rendas que exclui qualquer possibilidade de inovação social. O círculo vicioso da corrupção alimenta-se da reprodução de seus comportamentos e exclui qualquer iniciativa baseada nas regras da livre concorrência, que poderiam colocar em risco o status quo no qual está assentado¹⁹. Esta afirmação foi corroborada por vários estudos, que concluíram que os Estados onde o crescimento e a riqueza se distribuem de forma mais igualitária, por disporem de mecanismos impositivos e controles equilibradores das desigualdades econômicas mais eficazes, são também os menos corruptos²⁰. A corrupção não passa de um mecanismo de apropriação ilegítima de rendas por parte de um grupo, ao custo da maioria da sociedade, por meio da reprodução de instituições políticas e econômicas que, em razão de atenderem essa apropriação de rendas, se deno-

¹⁹ GUPTA, Sanjeev; DAVOODI, Hamid; ALONSO-TERME, Rosa. Does corruption affect income inequality and poverty?, *Economics of Governance*, vol. 3, nº 1(2002), p. 23-45.

²⁰ LI, Hongyi; XU, Lixin Colin e ZOU, Heng-fu, "Corruption, Income Distribution, and Growth", *Economics and Politics*, vol. 12, nº 2 (2000), p. 155-181.

minam “extrativas”²¹. Por sorte, como veremos mais adiante, a estabilidade do círculo vicioso entre as instituições políticas e econômicas extrativas, que serve de substrato à generalização da corrupção, também pode ser rompida.

A desigualdade provoca, ainda, desconfiança, tanto em relação às instituições quanto aos demais cidadãos, de quem se teme um comportamento oportunista. É por isso que, nos países com maior incidência de corrupção, os estudos mostram um menor grau de confiança institucional e de confiança recíproca, o que destrói um dos elementos do capital social do país²².

3) Algumas propostas de solução

3.1 A formação de uma cultura ética da coisa pública

Assinalamos, na seção anterior do presente texto, que uma das consequências da extensão da corrupção no tecido social reside em sua devastação moral. Uma das formas de lutar contra isso e prevenir a multiplicação de comportamentos corruptos futuros fundamenta-se na construção de

uma ética do comportamento relacional (e, no melhor dos casos, de uma moral do comportamento individual) que possa ser aprendida. Diante da “cultura” da corrupção, cabe construir uma “cultura” da ética pública. O universo do Direito e do Direito Constitucional, em particular, não é alheio à necessidade desse tipo de atividades de aprendizagem cívica. Precisamente, porque muitos direitos reconhecidos nas Constituições estão longe de resultar da simples natureza humana, embora tenham sido codificados como direitos de todos os seres humanos, sendo necessário desenvolver um oneroso trabalho de aprendizagem sobre os mesmos, com sua importância para o Estado de Direito. Pense-se, para citar apenas um dos muitos exemplos possíveis, nas garantias processuais reconhecidas nos inúmeros Tratados Internacionais, Constituições e leis processuais dos Estados Constitucionais modernos. Existe, acaso, algo menos intuitivo e menos inato na ideia de justiça material do que a chamada “*exclusionary rule*” e sua “teoria dos frutos da árvore envenenada”?²³ A aceitação da absolvição de alguém sabidamente culpado, em razão

²¹ Cf. ACEMOGLU, Daron e ROBINSON, James A. *Por qué fracasan los países: los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*, Barcelona, Deusto, 2012, passim, mas em particular, o capítulo 15, p. 499 e ss.

²² ROTHSTEIN, Bo e USLANER, Eric M., “All for All: Equality, Corruption, and Social Trust”, *World Politics*, Vol. 58, nº 1 (Outubro de 2005), p. 41-72. VILLORIA, M. (2005), “Corrupción y liderazgo público”, VII Congreso Español de Ciencia Política e Administración: “Democracia y Buen gobierno”, em http://www.aecpa.es/uploads/files/congresos/congreso_07/area06/GT24/VILLORIA-MENDIETA-Manuel%28URJC%29.pdf (último acesso em 10 de julho de 2015).

²³ Estabelece-se a “*exclusionary rule*” para todos os tipos de processo no artigo 11 da Lei Orgânica do Poder Judiciário. Vide MARTÍNEZ GARCÍA, Elena, *Actos de investigación e ilicitud de la prueba: el derecho al proceso y sus garantías como límite a la actuación de los poderes públicos en la investigación del delito*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2009. No que tange ao Brasil, em geral, sobre as garantias processuais, ver GRECO, Leonardo. “Garantias fundamentais do processo: o processo justo”, *Novos Estudos Jurídicos*, Ano VII, nº 14 (abril de 2002), p.9-68.

de se ter obtido, mediante a vulneração de direitos processuais fundamentais, provas que o demonstram, e a invalidação das convicções resultantes não são um processo natural. Produz-se unicamente em razão da convicção (igualmente empírica) de que permitir a condenação de um culpado com base em provas ilícitas conduz irremediavelmente à dissolução de todas as garantias dos inocentes. Essa convicção, como tantos outros comportamentos derivados dos valores fundamentais em que se fundam os Estados Constitucionais, pode, sem dúvida, ser aprendida por meio de demonstração, através da formação dos juristas, de modo específico, e da formação cívica de cidadania em sala de aula, nos sistemas educativos que têm a sorte de tê-la incluído em seus programas de estudo, tanto em seus níveis básicos ²⁴quanto universitários²⁵. De igual modo, as socieda-

²⁴ Esse impulso levou à introdução, na elaboração curricular do Ensino Básico espanhol, da disciplina "Educação para a cidadania". Sobre o seu verdadeiro fundamento na conformação de uma cidadania baseada em valores cívicos democráticos, próprios de uma sociedade avançada, ver BOLÍVAR BOTÍA, Antonio, *Educación para la ciudadanía: algo más que una asignatura*, Barcelona, Graó, 2007. PECES-BARBA MARTÍNEZ, Gregorio, *Educación para la ciudadanía y derechos humanos*, Madrid, Espasa Calpe, 2007.

²⁵ O artigo 13.1 c) da Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção (em vigor desde 2005) apela pela "Realização de atividades de informação pública para fomentar a intransigência à corrupção, assim como programas de educação pública, incluídos programas escolares e universitários". No tocante à Universidade, no final de 2014, o chamado Grupo Compostela de Universidades, que reúne centros de educação superior do mundo inteiro, firmou a chamada Declaração de Pozdan, igualmente assinada por orga-

des que quiserem articular as relações entre seus indivíduos e entre estes e o Estado a partir de premissas compatíveis com a ética deverão estimular essa conduta, por meio de seu aprendizado, tanto na formação cívica, em geral, quanto na formação específica dos gestores públicos²⁶. Frente ao contágio da corrupção, a cultura cidadã. Mas essa formação cívica, referente à cidadania, de modo geral, e aos gestores públicos, em particular, não oferecerá, é claro, resultados imediatos. Como quase todos os problemas graves, a luta contra a "cultura" da corrupção deve ser fundamentada na educação, mas não pelo imediatismo do lenitivo, e sim, pela profundidade de seus efeitos a longo prazo. No entanto, a aceitação dessa necessidade de estender e fomentar uma ética cidadã tem que superar um obstáculo para a sua implementação, a saber, aquele que resulta das escolhas realizadas por quem tem a responsabilidade de aplicá-la. É bem sabido que a dinâmica política é excessivamente condicionada pela busca da reitereção do resultado eleitoral, por meio da reeleição do responsável político, quer seja entendida em sua vertente pessoal ou organizacional (reedição da vitória

nismos como The Quality of Government Institute da Universidade de Gotemburgo ou Transparencia Internacional, entre outros, que promove a introdução, em todas as atividades universitárias (da pesquisa ao planejamento dos ensinos, passando pela gestão e a divulgação), do combate à corrupção e da promoção do comportamento ético.

²⁶ Vide RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime, *Reflexiones sobre el poder público*, Santiago de Compostela, Andavira, 2011, p. 93 e ss. e 127 e ss.

do partido político). Em certas ocasiões, isso conduz os responsáveis políticos, em cujas mãos está a concepção desses instrumentos, a priorizar as ações cujos efeitos, avaliáveis a médio ou, melhor, a curto prazo, possam ser apresentadas como sucessos junto ao corpo eleitoral²⁷. É complexo escapar desse dramático círculo vicioso

²⁷ Referimo-nos apenas, no texto, à "escolha racional" dos responsáveis políticos, formulada em meados do século XX por James Buchanan – relacionada, originalmente, às decisões de caráter orçamentários –, sendo esses trabalhos condensados em seu *Public Finance in Democratic Process: Fiscal Institutions and Individual Choice* (1967), que logo seria divulgado na Espanha. Vid. BUCHANAN, James, *La hacienda pública en un proceso democrático*, Madrid, Aguilar, 1973. A escolha racional levaria os agentes políticos a tentar otimizar o benefício das decisões que adotam, para atender aos ganhos eleitorais imediatos (ao término da próxima convocatória eleitoral) que lhes proporcionam, posto que servem para garantir a reeleição, pospondo ou eliminando de suas preferências as políticas públicas que oferecem realizações de longo prazo ou exigem sacrifícios dos eleitores. Em todo caso, convém destacar que o comportamento racional nas decisões sobre a provisão de bens públicos e a adoção de políticas públicas, muitas vezes, se contradizem na prática política, pois outras variáveis (sociológica, psicológica, institucional) incidem sobre o agente político. Ver ELSTER, Jon, *Ulises y las sirenas. Estudios sobre racionalidad e irracionalidad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1979. Em certas ocasiões, as escolhas realizadas pelos responsáveis políticos não coincidem, no entanto, com as que se poderiam esperar de um processo de decisão exclusivamente fundado nas mesmas preferências que são otimizadas nos contextos que analisam a microeconomia, embora agir de modo tão "irracional" acarrete consequências dolorosas. Um exemplo, a partir da prática política, mas relatado por um politólogo, pode ser encontrado em IGNATIEFF, Michael, *Fuego y Cenizas. Éxito y fracaso en política*, Madrid, Taurus, 2014, p. 183-184, que cita, não por acaso, Max Weber ("A política como vocação" –1919 – nesse ponto).

do comportamento político, mas só é possível quando são introduzidas reformas de longo prazo entre as políticas públicas de um mandato.

Em todo caso, o desenvolvimento dessa ética coletiva, no tocante tanto aos servidores públicos, em geral, quanto aos responsáveis políticos, em particular, tem base jurídica, que começa com um cumprimento elementar das normas, embora não se esgote nele. Nesse sentido, defendeu-se que a relação de vinculação ao Direito, por parte dos responsáveis políticos, transcende o cumprimento do ordenamento, alcançando a sua defesa – uma adesão ou "compromisso com o Direito"²⁸ –, na esfera pública como na privada. Acontece, porém, que tal exigência não parece ter constituído bastião suficiente, não para se evitar a corrupção, e sim para transmitir ao conjunto dos cidadãos a consciência de um comportamento político correto, e nem sequer legal, tendo se estendido, pelo contrário, a percepção, dentre os cidadãos, de que os numerosos casos de corrupção, na Espanha, permitem qualificá-la de fenômeno generalizado e, até mesmo, institucionalizado²⁹.

²⁸ BUSTOS GISBERT, Rafael, "Corrupción política: un análisis desde la teoría y la realidad constitucional", *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 25 (2010), p. 69-109, em particular, p. 95-97.

²⁹ Como assinalado no texto, a chamada cultura da corrupção baseia-se na convicção de sua generalização, independentemente de qualquer certeza sobre essa impressão. De fato, esse é um dos problemas apresentados pelos índices de corrupção elaborados a partir de pesquisas de percepção cidadã, como o que é publicado anualmente no relatório da Transparência Internacional. Sobre as dificuldades desses índices e

A insuficiência da norma jurídica viu-se complementada pela adoção de códigos éticos, que representam a fase seguinte no nível de exigência. Contrariamente ao mero cumprimento da norma, a aprovação de códigos éticos busca reger condutas por meio de diretrizes de comportamento que qualificam certas ações como contrárias à ética, sem prejuízo do fato de poderem estar em conformidade com a legalidade. No âmbito do comportamento ético, rejeitamos os comportamentos que, embora legais, são considerados repreensíveis, indecorosos ou não defendíveis por uma comunidade social (global ou reduzida, como o poderia ser um grupo de funcionários, por exemplo), de quem receberia reprimenda social. Os códigos de conduta ou códigos éticos³⁰ são os documentos que vem dar cumprimen-

propondo um estudo concreto, para cada nível de governo e cada instituição, cf. VILLORIA, Manuel e JIMÉNEZ, Fernando, "¿Cuánta corrupción hay en España? Los problemas metodológicos de la medición de la corrupción (2004-2011)", *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, nº 156 (abril-junho de 2012), p. 13-47. Ver, também, LEÓN, Carmelo J; DE LEÓN, Javier e ARAÑA, Jorge E., "Relación entre corrupción y satisfacción", *Revista de Economía Aplicada*, nº 64, vol. XXII, (2014), p. 31-58, que formulam uma proposta de medição alternativa às pesquisas de percepção e monetizam (em 40 bilhões de euros) o custo social da corrupção na Espanha.

³⁰ Sobre os "códigos éticos", sua origem e sua função no âmbito da melhoria institucional e da boa governança, cf. JIMENEZ ASENSIO, Rafael, "Ética pública, política y alta Administración. Los códigos éticos como vía para reforzar el buen gobierno, la calidad democrática y la confianza de la ciudadanía en sus instituciones", *Pertsonak eta Antolakunde Publikoak Kudeatzeko Euskal Aldizkaria/Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, nº 5 (2013), p. 46-67.

to a esse segundo nível de exigência na probidade do comportamento dos responsáveis políticos, enquanto instrumento para aproximar-se da aspiração à boa governança, uma das diretrizes que acompanham o movimento constitucional desde sua própria origem, na revolução norte-americana. Esse conjunto de disposições se caracteriza pela sua inexigibilidade jurídica estrita, mas também, pelo assinalamento de padrões de exigência social bastante estendidos no tocante ao modo de exercer faculdades inerentes à direção de órgãos públicos, embora tenham se originado, em sua formulação atual, nas normas de comportamento empresarial ou governança corporativa³¹. Em todo caso, os códigos éticos não podem ser concebidos como operações cosméticas, cuja única pretensão seria neutralizar, com uma boa imagem, a impressão negativa sobre a conduta dos responsáveis pelos órgãos públicos, devendo a sua adoção vir acompanhada de um processo de monitorização de seus resultados³². Trata-se, em de-

³¹ Para a União Europeia, ver o estudo de situação encomendado pela sua Direção-Geral do Mercado Interno, *Comparative Study Of Corporate Governance Codes Relevant to the European Union And Its Member States*, (2002), em http://ec.europa.eu/internal_market/company/docs/corpgov/corp-gov-codes-rpt-part1_en.pdf (último acesso em 4 de setembro de 2015).

³² Vide VILLORIA, Manuel, *El marco de integridad institucional en España. Situación actual y Recomendaciones*, Valencia, Tirant lo Blanch/Transparency Internacional España, 2012. Sobre o funcionamento, na prática, de algumas das iniciativas de aprovação de códigos éticos adotados na Espanha nos últimos anos, para aplicação

finitivo, em razão tanto das consequências diretas de sua atuação quanto dos resultados que surte sobre a projeção social de sua conduta, da adoção, pelo responsável político, de uma atitude não apenas legal como, também, exemplar, consistente em optar pela exemplaridade pública de uma ética do governante totalmente secularizada – como afirma Gomà –, a qual oferece razões convincentes para se fugir da barbárie e da anomia e abraçar a civilidade³³. Em todo caso, cabe registrar a existência de um último nível de controle da probidade da conduta dos responsáveis políticos, que não encontra, na medida em que afeta a esfera pessoal – e contrariamente aos padrões legal e ético –, uma tradução tão facilmente perceptível no desenvolvimento das organizações. Trata-se do nível ou padrão moral do comportamento, em cuja esfera o próprio responsável exclui determinada conduta, por contradizer seus valores morais pessoais, sem necessidade de apelar para a reprimenda ética. A exemplaridade da conduta dos personagens públicos pode traduzir esse grau de envolvimento pessoal ou não, mas, assim como a generalização de condutas corruptas pode contagiar o tecido social, acreditamos que a afirmação pública, na prática, dos códigos de conduta pode, também, provocar uma regeneração da moral dos cidadãos e cida-

nos diferentes níveis territoriais de governo, ver JIMENEZ ASENSIO, Rafael, "Ética pública,..", cit., p. 60 e ss.

³³ GOMÀ, Javier, *Ejemplaridad Pública*, Barcelona, Taurus, 2009.

dãos no que se refere à coisa pública, não só relativamente às exigências quanto ao comportamento alheio de quem os dirige como, também, à auto-exigência quanto ao comportamento próprio de cada indivíduo.

3.2) A adoção de medidas de fortalecimento institucional

Colocar em prática condutas próprias a uma ética pública moderna deve contribuir para a melhoria contínua do funcionamento das instituições e da percepção que os cidadãos têm sobre as mesmas. Mas o combate à corrupção deve ser complementado por uma série de medidas estruturais, que incidam sobre o fortalecimento institucional. No binômio popperiano do sucesso institucional ("As instituições são como fortalezas. Têm que estar bem construídas e, ademais, propriamente guarnecidas de pessoas")³⁴, uma elaboração institucional correta cumpriria com o primeiro elemento e a ética pública com o segundo.

O combate à corrupção exige que as estruturas políticas, administrativas e judiciárias disponham de instrumentos eficientes para prevenir e, caso necessário, reagir à aparição de hipóteses de corrupção. Nesse sentido, é preciso estabelecer ou reforçar, dentro das administrações, alguns mecanismos internos de controle e prevenção de comportamentos corruptos. Elas devem atribuir as funções de controle da regularidade jurídica e econômica de seus atos a funcionários verdadei-

³⁴ POPPER, Karl Raimund. *La miseria del historicismo*, Madrid, Alianza Editorial, 2002.

ramente independentes, com capacidade para impedir ou denunciar, de modo eficaz e sem temer represálias, casos de corrupção. A impossibilidade legal de livre remoção dos titulares desses cargos, de suma importância dentro das organizações, e sua capacidade de controlar determinadas ações proporcionam um meio adequado de prevenção interna de casos de corrupção, sem prejuízo da necessidade de estabelecer, como em qualquer sistema de controle que almeje evitar a arbitrariedade, em tempo oportuno, controles recíprocos e limites objetivos, pois não se trata de substituir o poder político democrático por um poder técnico supostamente asséptico, e sim de garantir que a vontade legítima, do ponto de vista de sua origem democrática, se manifeste, sem atentar contra o Estado de Direito.

É preciso, em particular, assegurar a existência de um Poder Judiciário verdadeiramente independente, convenientemente organizado e dotado dos meios necessários ao exercício de sua função. Posto que a corrupção destrói, como dizíamos no início do presente trabalho, a noção de Estado de Direito, o seu combate mostrar-se-á mais eficaz quando assentado numa Administração de Justiça suscetível de garantir a persecução dos comportamentos corruptos, esclarecendo qualquer dúvida em relação à impunidade na prática dessas condutas. Os sistemas políticos devem garantir a separação efetiva dos poderes e a existência, em particular, de um Judiciário verdadeiramente independente – e,

também, responsável –, que seja capaz de aplicar a lei, contando com meios e garantias suficientes para o exercício da função jurisdicional, no tocante aos processos provenientes de hipóteses de corrupção. Em todo caso, a independência do Poder Judiciário deve amparar-se tanto no acesso e na manutenção da condição de juiz ou juíza quanto no mecanismo de promoção, numa carreira que deve se basear na ascensão profissional de quem apresenta mais méritos objetivos. A experiência espanhola, nos últimos anos, pode ilustrar o quanto são necessários, para manter a credibilidade institucional e a boa reputação das instituições judiciárias de garantia, mecanismos de seleção de indivíduos, a fim de prover os cargos-chave da organização judiciária, baseada no mérito jurídico, e não na adesão política³⁵.

Para finalizar, resta mencionar a necessidade de as instituições públicas atuarem em sujeição às regras de transparência e aos processos de prestação de contas e responsabilidade. No marco da doutrina do governo aberto³⁶, a transparência configura-se como um dos elementos basilares de uma nova relação entre governantes e governados. Ter conhecimento das ações dos responsáveis políticos funciona

³⁵ BEGALLI, Roberto, "La quiebra de los mitos. Independencia judicial y selección de los jueces", Nueva sociedad, nº 112 (1991), p.152-163.

³⁶ Cf., por todos, LATHROP, Daniel e RUMA, Laurel, Open Government: Collaboration, Transparency, and Participation in Practice, Sebastopol (Califórnia), O'Reilly Media, 2010.

como um meio verdadeiramente eficaz na prevenção de comportamentos ilegais ou nocivos à ética pública, como o melhor desinfetante ou o melhor policial³⁷. A transparência é essencial para o controle democrático sobre os governantes, que fundamenta o pluralismo político. Se, como assinalávamos há algumas páginas atrás, em confluência com os professores Acemoglu e Robinson³⁸, não existe um determinismo histórico que impeça a substituição do círculo vicioso da corrupção pelo círculo virtuoso do pluralismo econômico, social e político – que se imbricam entre si –, a chave para a sua ruptura reside na mudança institucional e na projeção, para o conjunto do tecido social, de suas instituições políticas e econômicas. Para que essa mudança institucional seja profunda, exige-se, no parecer dos autores ultimamente citados, a produção de uma conjuntura

crítica³⁹. A profunda crise econômica internacional evidenciou algumas das imperfeições dos modelos econômicos e políticos de um conjunto de países do mundo inteiro, provocando, ainda, uma situação de questionamento permanente sobre, entre outras coisas, o funcionamento dos órgãos públicos. Que essa situação possa, em momento oportuno, ser identificada como a conjuntura crítica que impulsionou a substituição do círculo vicioso da corrupção pelo círculo virtuoso do comportamento ético, eis que dependerá, em grande medida, do fato de as transformações necessárias serem suficientemente profundas para operar semelhante mudança⁴⁰.

Que a corrupção possa vir a ser relegada à condição de comportamento patológico individual, e não sistêmico, eis que dependerá, em grande medida, da profundidade das mudanças produzidas, não só na estrutura organizacional ou funcional, como, também, na qualidade da vida democrática e de suas instituições e cidadãos. O sucesso do pluralismo inclusivo na superação da pobreza e no combate

³⁷ BRANDEIS, Louis D., *Other People's Money. And How the Bankers Use It*, Nova Iorque, Frederick A. Stokes Co., 1914.

³⁸ O trabalho citado acima, na nota 21, que conclui uma vasta atividade de pesquisa sobre a matéria, é construído sobre a premissa da explicação histórica do fracasso dos países – dos modelos de sociedade, melhor dizendo, levando em conta o lapso temporal que abarca, muito anterior ao surgimento da noção moderna de Estado –, que foram estabelecidos com base em instituições econômicas e políticas extrativas; mas afirma, também, a possibilidade de "romper el molde y hacer la transición hacia instituciones inclusivas" (p. 502). Essa transição, capaz de transformar a reprodução da ineficiência em produção de riqueza inclusiva e plural, "es histórica, pero no está predeterminada históricamente" (Ibidem).

³⁹ "Las coyunturas críticas son grandes acontecimientos que perturban el equilibrio político y económico existente en una o muchas sociedades" (Ibidem).

⁴⁰ Se bastasse proclamar a necessidade de mudança institucional e aprovar normas jurídicas para implementá-la, o problema da corrupção já teria se tornado anedótico há tempos, mas, como demonstrado por algumas experiências recentes – na América Latina, por exemplo –, não é possível elaborar essa mudança e esperar que ela funcione sozinha. Vide ACEMOGLU, Daron e ROBINSON, James A. *Por qué fracasan...*, cit., p. 520 e ss.

à corrupção não pode ser exclusivamente deixado à sorte no tocante à seleção de uma classe dirigente política e econômica, e sim, à conscientização sobre a condição de agentes da vida democrática do conjunto do corpo social, recuperando a noção de soberania popular, básica para o constitucionalismo democrático e social⁴¹.

⁴¹ Cf., nesse sentido, VILLORIA, Manuel, "¿La corrupción pone en peligro la democracia?", *Temas para el Debate*, nº 242-243 (janeiro-fevereiro, 2015), p. 16-19

CRÉDITOS DA PUBLICAÇÃO

PROMOÇÃO

Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP)
Escola de Direito de Brasília (EDB/IDP)
Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional da EDB
Escola de Administração de Brasília (EAB/IDP)

ORGANIZAÇÃO

Gilmar Ferreira Mendes (STF – EDB/IDP)
Paulo Gustavo Gonet Branco (EDB/IDP)

COORDENAÇÃO GERAL

Dalide Corrêa (EDB/IDP)

COORDENAÇÃO CIENTÍFICA

Gilmar Ferreira Mendes (EDB/IDP)
Paulo Gustavo Gonet Branco (EDB/IDP)

COORDENAÇÃO ACADÊMICA

Francisco Schertel (EAB/IDP)
Jairo Schäfer (EDB/IDP)
José Luiz Rossi Júnior (EAB/IDP)
Maria de Fátima Cartaxo de Mello (EDB e EAB/IDP)
Raphael Carvalho da Silva (EAB/IDP)
Sérgio Antônio Ferreira Victor (EDB/IDP)

COORDENAÇÃO EDITORIAL

Ana Paula de Azevedo e Silva (IDP)

Melina de Souza Bandeira Ferreira (IDP)

Revisão

Eliana Luíza de Azevedo

Comunicação

Célia Regina dos Santos (IDP)

Guilherme Zuza (IDP)

COLABORAÇÃO

Ana Carolina Longo (EDB/IDP)

Eliana Vieira Silva (IDP)

Fernando Rios (EDB/IDP)

Gabriela Jardim (IDP)

Laila Alves (IDP)

Maria Clara Nascimento (IDP)

Marília Parreiras Campos (IDP)

DIAGRAMAÇÃO

Marja de Sá

TIRAGEM

500

IMPRESSÃO

Gráfica Coronário



Idp ESCOLA DE
ADMINISTRAÇÃO
DE BRASÍLIA

ISBN: 978-85-65604-92-5