



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL (MESTRADO)**

**Fabício Alves Vieira**

**CONTROLE EXTERNO E CONTROLE SOCIAL: estudo de  
elementos de interação para a consolidação da democracia**

**CUIABÁ – MT  
2012**

Fabício Alves Vieira

## CONTROLE EXTERNO E CONTROLE SOCIAL: estudo de elementos de interação para a consolidação da democracia

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social do Instituto de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Federal de Mato Grosso, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Política Social.

Orientadora: Profª Drª Erivã Garcia Velasco

CUIABÁ – MT  
2012

### **Dados Internacionais de Catalogação na Fonte.**

V427c Veira, Fabrício Alves.

Controle Externo e Controle Social : estudo de elementos de interação para a consolidação da democracia / Fabrício Alves Veira. -- 2012

179 f. : il. color. ; 30 cm.

Orientadora: Profª Drª Erivã Garcia Velasco.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Mato Grosso, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Programa de Pós-Graduação em Política Social, Cuiabá, 2012.

Inclui bibliografia.

1. Controle externo. 2. Controle social. 3. Interação. 4. Democracia. I. Título.

Ficha catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

**Permitida a reprodução parcial ou total, desde que citada a fonte.**

**FABRÍCIO ALVES VIEIRA**

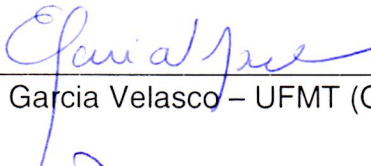
**CONTROLE EXTERNO E CONTROLE SOCIAL:  
estudo de elementos de interação para a consolidação da democracia**

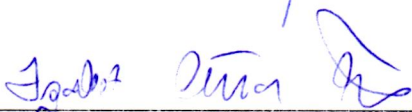
Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Federal de Mato Grosso, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Política Social.

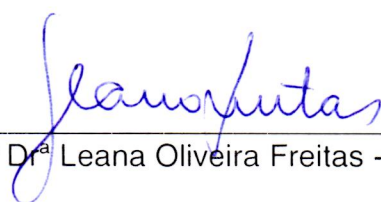
Apresentação em 28 de setembro de 2012.

Situação: Aprovado

Banca Examinadora:

  
\_\_\_\_\_  
Profª Drª Erivã Garcia Velasco – UFMT (Orientadora)

  
\_\_\_\_\_  
Profª Drª Izabel Cristina Dias Lira – UFMT (Examinadora Interna)

  
\_\_\_\_\_  
Profª Drª Leana Oliveira Freitas - UFMT (Examinadora Interna)

## DEDICATÓRIAS

Aos meus pais, pelo exemplo de fé cristã,  
trabalho e honestidade; e

À minha esposa, Edmara, pela compreensão e  
companheirismo.

## **AGRADECIMENTOS**

À Profª Drª Erivã G. Velasco, por ter aceitado orientar-me nesta caminhada. Os seus apontamentos precisos foram cruciais para a conclusão deste trabalho;

Aos membros da banca examinadora, Drªs Izabel C. D. Lira e Leana O. Freitas, pelas contribuições essenciais para a estruturação e o desenvolvimento desta pesquisa. As observações na qualificação abriram os olhos do pesquisador para abordagens até então não visualizadas;

Aos demais professores do Programa de Pós-Graduação em Política Social, pelos conhecimentos transmitidos em sala de aula, fundamentais para despertar um olhar crítico sobre o capitalismo, o Estado e a política social inserida nesse contexto;

Ao amigo Carlos A. M. Ferraz pela confiança e espelho de conduta profissional;

À Marcelo L. S. da Eira e Carlos R. T. Yoshioka, pela compreensão e apoio decisivos para a conclusão deste trabalho.

## RESUMO

O presente trabalho pretende discutir sobre o controle externo e o controle social da administração pública e seus elementos de interação na perspectiva de consolidação da democracia. O estudo objetiva analisar o controle externo sob a responsabilidade do TCU, na função de avaliador do desempenho de ações, programas e políticas governamentais, e o controle social, como partícipe na fiscalização da coisa pública, e identificar possíveis elementos de interação entre eles, no contexto recente do Estado brasileiro, entendendo que dessa atuação conjunta a democracia brasileira fortifica-se. A pesquisa é de natureza qualitativa, instruída com dados quantitativos, e do tipo documental. A base empírica é uma amostra de relatórios de avaliação elaborados pelo TCU, na área da saúde, nos anos de 2009 e 2010. O método escolhido para esta investigação é o crítico-dialético, o qual não se dá por satisfeito com a aparência ou a superficialidade do fenômeno, mas procura revelar sua essência. Os resultados apontam para um reduzido grau de interação entre o controle externo a cargo do TCU e as instâncias representativas da sociedade civil. As avaliações de políticas públicas realizadas pelo TCU são um processo de retroalimentação essencialmente interno da administração pública, sendo iniciado, desenvolvido e difundido por e para autoridades e gestores públicos.

**Palavras-chave:** Controle externo. Controle social. Interação. Democracia.

## ABSTRACT

This work intends to discuss about the external control and social control of public administration and its interaction elements in the perspective of consolidating democracy. The study aims to analyze the external control under the responsibility of TCU, in the function of appraiser performance shares, government programs and policies, and social control, as a participant in the inspection of the public thing, and to identify possible elements of interaction between them, within the current context of the Brazilian State, understanding that this joint action the Brazilian democracy gets stronger. The research is qualitative in nature, accompanied with quantitative data, and documentary type. The empirical basis is a sample of evaluation reports prepared by TCU, in health, in the years 2009 and 2010. The method chosen for this research is the critical-dialectical, which does not gets satisfied with the appearance or the shallowness of the phenomenon, but seeks to reveal its essence. The results indicate a low level of interaction between the external control over TCU and bodies representing civil society. Evaluations of public policies carried out by TCU is a feedback process essentially internal public administration, being initiated, developed and distributed by and for officials and public managers.

**Keywords:** External control. Social control. Interaction. Democracy.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1	Taxa de lucros (%): EUA e Europa, economia privada.....	38
Gráfico 1	Despesas selecionadas (% PIB) .....	39
Gráfico 2	Taxa básica de juros (Selic).....	40
Gráfico 3	Efeito da privatização na DLSP (%/PIB).....	45
Gráfico 4	Comparação de gastos sociais com gastos fiscais de 1999/2005 (%/PIB) .....	68
Figura 2	Receita de contribuições sociais selecionadas e a DRU .....	69
Gráfico 5	Evolução da despesa com pessoal e encargos do governo federal de 1987/2011 (%/PIB).....	85
Figura 3	Modo de atuação do Gespública .....	90
Figura 4	Representação do MEGP .....	92
Figura 5	Usuários das informações públicas e seus interesses presumíveis ...	110
Figura 6	Dimensões de uma ANOP e suas inter-relações .....	117
Quadro 1	Enfoques e perguntas frequentes em auditorias de desempenho.....	119
Gráfico 6	Quantidade e áreas avaliadas pelo TCU de 1997/2010 .....	124
Quadro 2	Estrutura do Relatório de Auditoria Operacional.....	127



## LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Marco Legal da DRU .....	68
Tabela 2	Marcos dos programas de gestão pública.....	88
Tabela 3	Amostra de relatórios de avaliação elaborados pelo TCU .....	125
Tabela 4	Processos anteriores do TCU – regulação.....	134
Tabela 5	Processos anteriores do TCU – saúde indígena.....	134
Tabela 6	Processos anteriores do TCU – doenças hematológicas .....	136
Tabela 7	Excerto do questionário enviado aos hemocentros estaduais, avaliação doenças hematológicas.....	149
Tabela 8	Resumo dos aspectos avaliados na pesquisa .....	157

## LISTA DE SIGLAS

ABTLuS	Associação Brasileira de Luz Síncroton
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AIS	Agente Indígena de Saúde
Aisan	Agente Sanitário de Saúde
ANASPS	Associação Nacional dos Servidores da Previdência e Seguridade Social
ANFIP	Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil
ANOP	Auditoria Operacional
ANS	Agência Nacional de Saúde Suplementar
Bacen	Banco Central do Brasil
BEC	Banco do Estado do Ceará
BEM	Banco do Estado do Maranhão
BNH	Banco Nacional de Habitação
Casai	Casa de Saúde do Índio
CD	Câmara dos Deputados
CEPAL	<i>Comisión Económica para América Latina y el Caribe</i>
CES	Conselho Estadual de Saúde
CGF	Conselho de Gestão Fiscal
CGFRS	Conselho de Gestão Fiscal e Responsabilidade Social
CGRL	Coordenação Geral de Recursos Logísticos
CGSH	Coordenação Geral de Sangue e Hemoderivados
CIB	Comissão Intergestora Bipartite
CIGS	Centro de Instrução de Guerra na Selva
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CMS	Conselho Municipal de Saúde
CN	Congresso Nacional
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CNS	Conselho Nacional de Saúde
Condisi	Conselho Distrital de Saúde Indígena
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CR	Constituição da República Federativa do Brasil
DAEP	Departamento de Água e Esgoto de Penápolis
DASP	Departamento Administrativo o Serviço Público
DRU	Desvinculação de Receitas da União
DSEI	Distritos Sanitários Especiais Indígenas
DVS	Destaque para Votação em Separado
EC	Emenda Constitucional
EUA	Estados Unidos da América
FBH	Federação Brasileira de Hemofilia
FEF	Fundo de Estabilização Fiscal
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMH	Federação Mundial de Hemofilia
FMI	Fundo Monetário Internacional
FMS	Fundo Municipal de Saúde
FSE	Fundo Social de Emergência
FUB	Fundação Universidade de Brasília
Funai	Fundação Nacional do Índio
Funasa	Fundação Nacional de Saúde
Gespública	Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização
HGU	Hospital Geral Universitário
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IBRS	Índice Brasileiro de Responsabilidade Social
IGC	Índice Geral de Cursos
IGP-M	Índice Geral de Preços do Mercado
II PND	Segundo Programa Nacional de Desenvolvimento
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
<i>Intosai</i>	<i>International Organization of Supreme Audit Institutions</i>
Ipea	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MAC	Média e Alta Complexidade
Mare	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MDS	Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC	Ministério da Educação
MEGP	Modelo de Excelência em Gestão Pública
Mesa	Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome
MP	Ministério Público
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MS	Ministério da Saúde
MT	Estado de Mato Grosso
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
NFSP	Necessidade de Financiamento do Setor Público
NOAS	Norma Operacional da Assistência à Saúde
OMS	Organização Mundial de Saúde
ONG	Organização não Governamental
OPEP	Organização dos Países Exportadores de Petróleo
OS	Organização Social
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PBQP	Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade
PCC	Plano de Classificação de Cargos
PDR	Plano Diretor de Regionalização
PDRE	Plano Diretor da Reforma do Estado
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Projeto de Lei
PLS	Projeto de Lei do Senado
PND	Programa Nacional de Desburocratização
PPA	Plano Plurianual
PPI	Programação Pactuada Integrada
PQGF	Prêmio Nacional de Gestão Pública
PQSP	Programa de Qualidade no Serviço Público
<i>PSO</i>	<i>Public Service Oriented</i>
PT	Partido dos Trabalhadores
QPAP	Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública
RGF	Relatório de Gestão Fiscal
RJU	Regime Jurídico Único
RREO	Relatório Resumido da Execução Orçamentária
SAC	Serviços de Atendimento ao Cidadão
SAF	Secretaria da Administração Federal
SAS	Secretaria de Assistência à Saúde
SBRT	Serviço Brasileiro de Respostas Técnicas
SES	Secretaria de Estado da Saúde
SF	Senado Federal
Siafi	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
Sindireceita	Sindicato Nacional dos Analistas-Tributários da Receita Federal do Brasil

SisPPI	Sistema de Programação Pactuada e Integrada
SMS	Secretaria Municipal de Saúde
SPI	Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos
STF	Supremo Tribunal Federal
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SUS	Sistema Único de Saúde
SWOT	<i>Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats</i>
TCE/MT	Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso
TCU	Tribunal de Contas da União
U.S. GAO	<i>United States Government Accountability Office</i>
WFH	<i>World Federation of Hemophilia</i>

## SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO .....	13
1.	CRISE E REFORMA DO ESTADO: AS TRANSFORMAÇÕES DO CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO E AS IMPLICAÇÕES NO PAPEL DO ESTADO .....	19
1.1	A Era de Ouro .....	19
1.2	O Fordismo.....	20
1.3	A crise do modelo fordita-keynesiano.....	23
1.4	O Toyotismo .....	25
1.5	As funções do Estado no pós-guerra.....	28
1.6	O Estado capitalista brasileiro: um registro histórico da sua formação .....	29
1.7	A crise no Estado brasileiro .....	32
1.8	A reforma e a contrarreforma do Estado .....	36
1.8.1	A crise fiscal .....	37
1.8.2	O programa de privatizações.....	41
1.8.3	O programa de publicização .....	46
1.8.3.1	A ADI 1923/DF e a possível declaração de inconstitucionalidade do Programa Nacional de Publicização .....	59
1.8.4	As reformas da Previdência Social .....	63
1.8.5	A reforma administrativa: da burocracia ao gerencialismo.....	74
1.8.5.1	O Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (Gespública) .....	87
1.8.5.2	O Prêmio Nacional de Gestão Pública (PQGF).....	93
2.	OS CONTROLES EXTERNO E SOCIAL DA POLÍTICA PÚBLICA NO CONTEXTO DA REFORMA DO ESTADO .....	97
2.1	O centralismo político-administrativo pré-Constituição de 1988 .....	97
2.2	A Constituição de 1988 e o processo de descentralização político-administrativa .....	99
2.3	O controle social como protagonista da democracia.....	102
2.4	Configuração do controle social no ordenamento jurídico brasileiro....	106
2.5	O controle externo da Administração Pública exercido pelo Tribunal de Contas da União: conceituação, histórico e competências.....	113
2.5.1	As funções exercidas pelo Tribunal de Contas da União.....	115
2.5.2	A auditoria operacional como instrumento de avaliação de políticas e programas governamentais .....	116

3.	DOS ELEMENTOS DE INTERAÇÃO ENTRE OS CONTROLES EXTERNO E SOCIAL .....	121
3.1	Problematização.....	121
3.2	Do percurso metodológico .....	122
3.3	Os relatórios de auditoria operacional do TCU como fontes documentais: potencialidades e limites .....	125
3.4	As possíveis evidências de interação entre os controles externo e social .....	131
3.4.1	Quanto ao contexto em que se situa o objeto da auditoria .....	133
3.4.2	Quanto aos recursos metodológicos utilizados nas avaliações .....	139
3.4.3	Quanto à comunicação das deliberações proferidas pelo TCU .....	150
	CONCLUSÃO.....	154
	REFERÊNCIAS.....	160
	APÊNDICE A. Avaliações operacionais realizadas pelo TCU em diversas áreas da política pública no período de 1997 a 2010 .....	176

## INTRODUÇÃO

A crise dos anos 1970, desencadeada pelo encerramento de um longo ciclo de desenvolvimento econômico, pela elevação da inflação e pela disparada dos preços do petróleo, representou uma virada histórica e sem precedentes na estrutura capitalista de produção, nas relações de trabalho e marcou definitivamente o início do declínio do Estado de bem-estar social. A lucratividade das empresas havia reduzido e a arrecadação das receitas públicas foi comprometida, ao passo que se exigia do Estado a manutenção dos compromissos sociais.

As restrições fiscais produziram permanentes déficits nas contas públicas e o Estado entrou em crise. As ideias neoliberais, até então adormecidas com o sucesso do modelo de desenvolvimento fordista-keynesiano, encontram o momento ideal para despertar.

E o receituário era claro. Para retirar o mundo do caos e retomar as rédeas do crescimento econômico, era necessário, no lado da produção, adotar um novo modelo capaz de retomar as altas taxas de lucro do capital investido. Pelo lado do Estado, realizar o ajuste fiscal, a liberalização do comércio, as reformas orientadas para o mercado, como os programas de privatização, além de adotar uma nova forma de gerir o Estado.

No Brasil, essas práticas serão adotadas de forma mais contundente e robusta no Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), sendo o Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRE), de Luiz Carlos Bresser Pereira, à época Ministro de Estado da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare), o documento que define os objetivos e as diretrizes para a reforma da administração pública brasileira.

Segundo Bresser Pereira, o modelo burocrático não respondia mais às necessidades dos cidadãos, devido à rigidez nos procedimentos e à ênfase maior no controle de processos e não no de resultados.

A introdução de uma forma de gestão pautada por práticas mais modernas, orientada a entregar resultados positivos à sociedade e fortalecer a democracia participativa é vista como uma medida adequada e necessária dentro do contexto do capitalismo contemporâneo. Entretanto, esse discurso vai ser atacado por vários teóricos, na medida em que as propostas dos neoliberais não resolveram a questão da dívida pública e acarretaram o desmonte do Estado.

Uma das principais estratégias da reforma administrativa, para aperfeiçoar a qualidade da gestão pública, foi a criação do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (Gespública), o qual se distingue dos modelos anteriores por incentivar a eficiência administrativa, a eficácia e efetividade da ação governamental. Para tanto, o Gespública adota um modelo fundamentado em distintos valores republicanos: geração de valor positivo à sociedade, controle social, gestão participativa, ética e transparência.

Em vista de tais fundamentos, entende-se que a gestão pública precisa ser uma ação articulada entre os atores que fazem parte do ciclo da política pública<sup>1</sup>, sejam eles de dentro ou de fora do Estado.

As instâncias representativas da sociedade civil (sindicatos, associações, entidades de classe, organizações religiosas, conselhos de políticas), além de influenciar nas decisões políticas, são atores importantes para exercer a vigilância sobre os gastos públicos. O controle social, por eles desempenhado, seja apresentando denúncias, fiscalizando a construção de obras ou a prestação de serviços públicos ou participando de audiências demonstra, fomenta e consolida o exercício da democracia direta, participativa.

Pelo lado do controle estatal, tem-se o Tribunal de Contas da União (TCU), instituição de *status* constitucional, que, além de avaliar a legalidade e a legitimidade dos atos administrativos, possui a atribuição de avaliar o desempenho da gestão pública e os resultados das políticas públicas.

Esse sistema de controle sobre a administração pública, complexo e até certo ponto contraditório, pode não estar respondendo aos objetivos propostos pelos teóricos da administração gerencial. Se a nova gestão pública está fincada em valores republicanos, como gestão participativa e controle social, as avaliações feitas pelo controle externo a cargo do TCU podem contar apenas com a participação, o diálogo ou a ação compartilhada de gestores e autoridades públicas, num processo de retroalimentação exclusivamente interno da administração pública, pouco aberto às contribuições, aos apontamentos e às sugestões do controle social. De mais a mais, os resultados dessas avaliações podem não estar sendo

---

<sup>1</sup> “O ciclo da política pública é constituído dos seguintes estágios: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação” (SOUZA, 2006, p. 29).



encaminhados às instâncias representativas da sociedade, principais interessados no sucesso da ação governamental.

Dessa forma, identificar se há ou não uma interação entre esses sistemas de controle sobre a administração pública proporcionará uma visão adequada, racional e equilibrada em que ponto essa contradição pode ser desfeita, como, por exemplo, na provocação e/ou na participação no processo avaliativo de políticas, programas ou ações governamentais, e no envio dos relatórios das avaliações às instâncias da sociedade civil, para ciência e um propenso acompanhamento.

Dito isso, definiu-se como tema deste trabalho essas duas formas de controle da gestão pública e seus mecanismos de interação, na perspectiva de consolidação do processo democrático.

Definiu-se como objetivo principal analisar o controle externo a cargo do TCU, na função de avaliador do desempenho de ações, programas e políticas públicas, e o controle social, como partícipe na vigilância dos gastos públicos, e identificar elementos de interação entre eles, no contexto recente do Estado brasileiro, compreendendo que dessa relação se extrai uma contribuição relevante para o fortalecimento da democracia.

Foram definidos como objetivos específicos:

1. Analisar os condicionantes e os efeitos da crise do Estado, e o processo de reforma e contrarreforma do Estado, sob o ponto de vista de diferentes teóricos;
2. Avaliar do ponto de vista teórico-político o controle externo da administração pública pelo exercido pelo Tribunal de Contas da União, no que tange à avaliação de programas, projetos e ações governamentais; e
3. Analisar o controle social como espaço de participação política e de fiscalizador dos gastos públicos, especificamente depois do advento da Constituição de 1988.

A realização deste trabalho justifica-se sob três circunstâncias. A primeira delas é a atuação do pesquisador como profissional na área de controle da administração pública. A segunda é considerar as auditorias operacionais como uma das mais importantes e nobres competências do controle institucional para avaliar a atividade finalística do Estado e, conseqüentemente, a melhoria das condições de vida da população, o atendimento de suas demandas. O Estado, mantido pela arrecadação de tributos, entrega pouco à sociedade e quando o faz, não raras às

vezes, é antieconômico, ineficiente, ineficaz e não efetivo. É há ainda uma ênfase em gastar os recursos públicos na área meio em detrimento da área fim. Por isso, um instrumento que venha para aferir o desempenho da gestão e os resultados dos programas governamentais deve ser valorizado. No mais, há muitos estudos que destacam tanto o papel do controle externo a cargo do TCU quanto o exercício do controle social como fundamentais para a consolidação da democracia, tese com a qual se adere. Por outro lado, não há muitas pesquisas que tenham tido como objeto de estudo, a partir da leitura dos relatórios de avaliação<sup>2</sup> de programas governamentais elaborados pelo TCU, a identificação de um diálogo mais próximo entre esse ator e o controle social, com o intuito de aferir com que grau isso vem ocorrendo.

A dissertação está organizada em três capítulos. No primeiro, que recebeu o nome de **“Crise e reforma: as transformações do capitalismo contemporâneo e as implicações no papel do Estado”**, trata-se da crise e da reforma do Estado no contexto do capitalismo contemporâneo. É realizado um resgate histórico da fase de grande desenvolvimento econômico que vai de 1945 a 1973, dos aspectos essenciais do modo de produção fordista e da crise que se alastra pelo mundo no final da década de 1960. São expostas as características do modelo criado pelo capital para restaurar as taxas de lucro nos patamares anteriores à crise fordista e fazer frente à crescente competitividade mundial: o Toyotismo, para, na sequência, identificar o papel assumido pelo Estado. Depois dessa abordagem mais ampla, o estudo volta-se para discutir o processo de formação do Estado capitalista brasileiro e aspectos de sua crise. Em seguida, confronta-se a posição de teóricos acerca do processo de reforma e contrarreforma do Estado, nos seguintes assuntos: privatização, publicização, previdência social e administração.

O segundo capítulo, chamado de **“Os controles externo e social da política pública no contexto da reforma do Estado”**, inicia-se com uma explanação sobre a preferência que o governo, até o fim do regime militar, tinha para exercer centralizadamente o poder político. Na sequência, analisa-se o processo de descentralização político-administrativa, instituído com o advento da Constituição de 1988, dando ensejo à conquista de novos espaços de participação política, controle

---

<sup>2</sup> Para essa conceituação, compreende-se, além do próprio relatório avaliativo, o voto do Ministro-Relator da matéria e o respectivo acórdão proferido pelo Plenário do Tribunal de Contas da União.

e representação popular. Por isso, o controle social é abordado, logo em seguida, sob o aspecto moderno de fiscalização e vigilância sobre os gastos públicos. Por último, as conformações do controle externo exercido pelo TCU são analisadas, discorrendo sobre sua competência constitucional e o principal instrumento utilizado para avaliar o desempenho da gestão e os resultados da ação governamental, destacando, nesse contexto, a contribuição dos controles externo e social para o aperfeiçoamento da democracia.

No terceiro capítulo, que recebeu o nome de **“Dos elementos de interação entre os controles externo e social”**, ressurge a questão da problematização, explana-se sobre o método crítico-dialético, adotado para conhecer e apreender o objeto da pesquisa e detalha-se sobre a utilização dos relatórios de avaliação do TCU como fontes documentais, tendo a preocupação de destacar suas potencialidades e reconhecer seus limites. Na sequência, a investigação constitui-se em identificar vínculos entre os controles externo e social, sob os enfoques do contexto em que se situa o objeto auditado, dos recursos metodológicos empregados e da comunicação das deliberações proferidas pelo TCU.

A administração gerencial, ainda que situada no contexto da Reforma do Estado, é a que tem melhores atributos para responder tanto as necessidades dos gestores públicos quanto as demandas dos cidadãos. Por conseguinte, além de ter reorientado a gestão pública com novos valores e objetivos, reposicionou o foco das avaliações do controle externo a cargo do TCU, inserindo técnicas relacionadas a medir a eficiência, a eficácia e a efetividade da ação governamental.

Examinados os relatórios do TCU objeto da amostra, constatou-se que o grau de interação entre os controles externo e social foi reduzido, variando em função do critério adotado na análise. Foi mais forte no critério quanto aos recursos metodológicos empregados e mais fraco nos critérios quanto ao contexto do objeto da avaliação e quanto à comunicação das deliberações.

Em função desses e de outros aspectos, abriu-se a possibilidade de novos trabalhos, mediante o aprofundando do caloroso debate acerca do processo de reforma e contrarreforma do Estado, a reunião de outras categorias de análise relacionadas ao contexto dos controles externo e social sobre a administração pública e a realização de entrevistas com membros de instâncias da sociedade civil, escutando-os sobre sugestões para melhorar a interação com o controle externo.

A relevância deste trabalho está em trazer mais informações ao meio acadêmico desta instituição pública – o TCU – que tem a competência de avaliar o desempenho da gestão pública e os resultados das políticas públicas entregues à sociedade, despertando para a importância de acompanhar mais de perto os trabalhos por ela desenvolvidos. Da mesma forma, espera-se acrescentar elementos para o debate acerca do avanço da democracia, quando há maior interação entre instituições dessa natureza e as instâncias representativas da sociedade. O controle da administração pública pelos cidadãos desenvolve e amplia a consciência crítica sobre os programas de governo, cobrando melhores resultados.

Pretende-se, ainda, que este trabalho seja útil aos membros de instâncias representativas da sociedade civil (associações, sindicatos, conselhos de políticas, organizações religiosas, grupos de moradores) e aos cidadãos como mais uma contribuição para o aprimoramento do conhecimento e da prática ou até como uma simples informação sobre uma instituição pública dotada de nível técnico e de credibilidade junto à opinião pública, à imprensa e ao Congresso Nacional (CN) que precisa ser mais demandada, requisitando que ela realize avaliações daquilo que os governos julgam ser a solução para as mazelas deste país.

# 1. CRISE E REFORMA: AS TRANSFORMAÇÕES DO CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO E AS IMPLICAÇÕES NO PAPEL DO ESTADO

## 1.1 A Era de Ouro

Após a 2ª Guerra Mundial, o mundo experimenta um extraordinário período de crescimento, constituindo-se num progresso simultâneo de produção industrial e de comércio mundial. Os Estados Unidos da América (EUA) tornaram-se uma potência industrial, monetária e bélica. Eles detinham um terço da produção industrial mundial (a produção industrial em 1945 dobrou em comparação com a de 1935-1939) e produziam dois terços do petróleo e mais de 50% da eletricidade e do carvão consumidos no mundo. Sua indústria naval, aeronáutica, automobilística, química e bélica era gigantesca (BEAUD, 2004). O setor de infraestrutura tornou-se o propulsor do crescimento econômico mundial, particularmente para as empresas situadas no Meio Oeste dos EUA, nas Terras Médias do Oeste da Grã-Bretanha e nos arredores de Tóquio-locoama (HARVEY, 2007).

Nos países capitalistas, a produção industrial a preços fixos, no período de 1953 a 1963, aumentou em torno de 62%; entre 1963 a 1972, cerca de 65%. As exportações a preços fixos, entre 1953 a 1963, aumentaram por volta de 82%; no período de 1963 a 1972, próximo a 111%. (MANDEL, 1985). A participação dos países capitalistas no comércio mundial salta de 59%, em 1948, para 63%, em 1963, e 68%, em 1971. Nos países do terceiro mundo, o processo de industrialização é iniciado, saltando de 5%, em 1936-1938, para 9%, em 1963, e 13%, em 1971 (BEAUD, 2004).

Considerando o poder econômico, financeiro e militar dos EUA, por meio do Acordo de *Bretton Woods*, de 1944, o dólar se transformou em moeda de referência internacional, instituído para ser o mecanismo capaz de assegurar que o comércio mundial fosse realizado sem desvalorizações ou flutuações gigantescas das taxas de câmbio, artifício capaz de resolver o problema da liquidez internacional, considerando a baixa oferta de ouro e sua ineficiente forma de distribuição (MANDEL, 1985).

Esse sistema foi concebido sobre duas bases. A primeira delas foi a garantia da conversibilidade do dólar em ouro, pois permitiu aos bancos cobrir as

respectivas moedas nacionais com dólares. A segunda deveu-se às enormes reservas de ouro norte-americanas que giravam na faixa de 80% das reservas mundiais. Por conta desse sistema, o superávit da balança de pagamentos correntes dos EUA, no período de 1946 a 1955, foi de US\$ 38 bilhões. O superávit comercial foi de mais de US\$ 70 bilhões para o período de 1950-1970 (MANDEL, 1985; BEUD, 2004).

Em 1947, os EUA lançaram o Plano Marshall, com a proposta de auxiliar economicamente os países devastados pela Segunda Grande Guerra a se reerguerem. Ao mesmo tempo, era uma medida para fortalecer sua hegemonia perante os países da Europa, considerando o contexto histórico da Guerra Fria. Além do mais, os EUA precisavam de mercado para exportar seus produtos e o Plano mostrou-se fundamental para isso. Significou também a abertura do comércio mundial, por meio da globalização da oferta de insumos para a produção e também a disponibilização de novos serviços, tais como bancos, seguros, hotéis, turismo, etc (HARVEY, 2007).

Esse longo período de expansão no pós-guerra, que se estendeu de 1945 a 1973, teve como fundamento “um conjunto de práticas de controle do trabalho, tecnologias, hábitos de consumo e configurações de poder político-econômico” (HARVEY, 2007, p. 119) que pode ser denominado de período fordista-keynesiano.

## **1.2 O Fordismo**

Henry Ford, à frente da empresa que leva seu nome, criou uma nova forma de organização da produção, chamada de fordismo, voltada a fabricar seu veículo, o modelo T, por um preço relativamente baixo, de forma que fosse comprado em massa. Como Ford era filho de pequenos produtores rurais, ele sentiu a necessidade de melhorar a qualidade de vida dessas pessoas e de diminuir o isolamento delas dos grandes centros, fornecendo um meio de transporte sem grandes complicações e acessível ao bolso (GOUNET, 1999).

É isto que distingue o fordismo do taylorismo (organização científica do trabalho cujos princípios foram publicados por Taylor em 1911<sup>3</sup>), a visão de Ford e o

---

<sup>3</sup> Um breve registro sobre a organização taylorista de produção pode ser vista em Henrique (2010).

reconhecimento de que produção em massa significava consumo em massa (HARVEY, 2007).

O fordismo apoia-se em cinco grandes transformações: a) produção em massa, pressupondo o combate ao desperdício e a redução dos custos; b) racionalização do trabalho por meio do parcelamento de tarefas, inspirado nas lições de Taylor, tendo como consequência a desqualificação dos operários; c) criação da linha de montagem, o que permite o controle pela direção da empresa da cadência do trabalho, do estoque e do transporte entre operações; d) controle direto de um processo de produção, de cima a baixo (integração vertical); e e) automatização das fábricas (GOUNET, 1999).

Antes de avançar, registram-se depoimentos de alguns trabalhadores americanos sob esse modo de produção.

Primeiro, o testemunho de Phil Stallings, que foi soldador na Ford.

Fico sempre no mesmo lugar, numa superfície de um metro, um metro e cinquenta, a noite inteira. O único momento em que a gente para é quando a correia para. A gente faz umas trinta e duas operações por peça, por carro. Quarenta e oito peças por hora, oito horas por dia. Trinta e duas vezes quarenta e oito vezes oito. Calculem. É isso que eu aperto o botão (...). O barulho, terrível. Vocês o abrem e arriscam ficar cheio de fagulhas dentro (*ele mostra os braços*). Isto aqui é uma queimadura; tudo isso são queimaduras. A gente não pode lutar contra o barulho. A gente grita e ao mesmo tempo empurra para trazer a máquina ao lugar dela (...). Você precisa sentir orgulho? Então você sente noutro lugar. O meu é a minha coleção de selos. (TERKEL, 1972<sup>4</sup>, *apud* BEAUD, 2004, p. 317).

Na sequência, Gary Bryner, que exerceu atividades sindicais na *General Motors*.

[...] Eu fui contramestre durante seis, sete semanas e depois decidi que aquilo não era para mim (...). Passei para inspetor na reparação de avarias (...). Era um trabalho monótono, chato de doer. E eu, eu inspecionava, não apertava os parafusos. Um cara ficava lá oito horas e depois vinha um outro que fazia a mesma coisa sem parar, todo o dia, toda a semana, o ano inteiro. Anos e anos. Quando a gente pensava nisso, dizia a si mesmo que precisava fazer alguma coisa. Os homens são animais diferentes dos outros. Eles podem se adaptar. (TERKEL, 1972, *apud* BEAUD, 2004, p. 317-318).

Duas grandes colunas são responsáveis pelo sucesso do modelo fordista de desenvolvimento. A primeira, a força de trabalho, que recebia parte dos ganhos de produtividade nos salários e se constituía num grande mercado de consumo em massa, e a segunda, a intervenção do Estado, que patrocinava a reconstrução de

---

<sup>4</sup> TERKEL, S. *Working: people talk about what they do all day and how they feel about what they do*. NY: Pantheon Books, 1972.

economias devastadas pela guerra, a expansão dos sistemas de transportes e a renovação urbana (HARVEY, 2007).

Graças à jornada de oito horas por cinco dólares e à nova organização da produção, Ford conquistou o mercado norte-americano e, na sequência, o mundial. Mesmo com o aumento salarial dos trabalhadores da fábrica, as vendas elevaram-se substancialmente, pois o preço dos veículos foi reduzido. No processo de reconstrução da Europa ocidental, por meio do Plano Marshall, o modo de produção fordista foi referência obrigatória para a indústria automobilística, ou seja, ou os concorrentes aderiam ao modelo ou saíam do mercado.

A expansão internacional do fordismo ocorreu sob as bênçãos dos EUA, que financiou o comércio em troca da abertura de novos mercados e alcançou uma posição geopolítica e econômica sem precedentes. A abertura econômica permitiu o barateamento das matérias-primas e a exportação da produção excedente, o que permitiu o desenvolvimento de um mercado de consumo mundial nunca antes pensado.

Evidentemente que o crescimento do pós-guerra esteve subordinado a uma série de “compromissos e reposicionamentos por parte dos principais atores dos processos de desenvolvimento capitalista” (HARVEY, 2007, p. 125), entre eles, o Estado. Suas funções no contexto do fordismo estão tratadas mais adiante.

Entretanto, o fordismo não alcança unanimidade no mundo. Certos setores da economia, apoiados pelo Estado, obtiveram ganhos salariais que permitiram a manutenção do consumo, mas, em outros, os trabalhadores sujeitaram-se a baixos salários e a empregos precários. Essa parte desiludida com a propalada sociedade de consumo começou a mostrar sinais de insatisfação e a provocar tensões sociais. Nos EUA, o descontentamento das mulheres trabalhadoras e mal remuneradas serviu como base para um forte movimento feminista. A divisão entre os trabalhadores brancos, do sexo masculino e sindicalizados, e o “resto” contribuiu para corroer o poder dos sindicatos de recolocar mão de obra nas fábricas e controlar os locais de trabalho (HARVEY, 2007). A reputação dos sindicatos também foi estremecida, na medida em que a luta por objetivos gerais, de toda a categoria, acabou sendo substituída por interesses fragmentados.

Os países do Terceiro Mundo também perceberam que o fordismo não seria capaz de resolver seus problemas crônicos de desenvolvimento econômico. Pelo contrário, os ganhos residuais – tanto de serviços públicos quanto de melhoria



da qualidade de vida –, aos quais eles estavam sujeitos, fez surgir o interesse, principalmente da classe burguesa-nacionalista, de se libertarem da receita fordista como padrão de desenvolvimento global.

### **1.3 A crise do modelo fordista-keynesiano**

O modelo fordista começa a dar sinais de declínio em meados dos anos 60, do século passado, quando o consumo interno de países da Europa e do Japão dava sinais de ter chegado ao limite.

A saturação do mercado interno e o aumento da competição e dos custos de produção começaram a reduzir a rentabilidade do capital, havendo a necessidade de ampliar o comércio internacional para dar vazão à produção excedente ou mesmo como paliativo para as restrições internas ao consumo.

Por um tempo, isso deu certo. De 1967 a 1971, as exportações avançaram 9% ao ano nos EUA, 12% na Grã-Bretanha e 23% no Japão. Na França, a parcela da produção exportada para o conjunto da indústria subiu de 16% para 23%; nas indústrias de bens de produção, de 22% para 33%. Com isso, a concorrência se intensificou e houve a necessidade de redução de custos, já que os preços o mercado ditava (BEAUD, 2004).

O Estado keynesiano, que interferia na economia para manter o nível da demanda e ofertava benefícios e serviços públicos a grande massa de trabalhadores (bem-estar social), sofreu queda na arrecadação de receitas, devido à redução na lucratividade do capital, o que deflagrou uma aceleração do déficit público e contribuiu para o dilaceramento do compromisso fordista-keynesiano.

Assim, depois de 1966, os Estados Unidos começaram a ter problemas de ordem fiscal, dando asas à elevação de preços e consequentemente à inflação. Nesse contexto, o dólar e a hegemonia americana dão sinais de enfraquecimento (HARVEY, 2007). A participação dos EUA na produção do mundo capitalista cai 0,7% em 1950, para menos de dois terços no início dos anos 1960 e menos da metade no início dos anos 1970 (BEAUD, 2004).

A onda de substituição de importações em países do Terceiro Mundo e a busca por novos mercados pelos países industrializados, especialmente os da Europa e Japão, criaram uma competição fordista entre esses países, pondo fim ao acordo de *Bretton Woods* e ocasionando a desvalorização do dólar (HARVEY,

2007). Em agosto de 1971, foi suspensa a convertibilidade do dólar; em dezembro de 1971, o dólar foi desvalorizado em 8% em relação ao ouro; e, em 1973, nova desvalorização, com o objetivo de melhorar a competição dos produtos norte-americanos frente aos produtos europeus e japoneses (BEAUD, 2004).

Há nesse movimento espaço para serem implantados os ideais neoliberais. “A única alternativa oferecida era a propaganda pela minoria dos teólogos econômicos ultraliberais” (HOBBSAWM, 1995, p. 398), que atacaram os defensores do keynesianismo, sob a alegação de que a política econômica dava sinais de fracasso, sendo necessário adotar novas medidas para recuperar o crescimento.

O Estado foi pressionado a adotar iniciativas que proclamavam “a programação social”, a “atuação em comum”, uma “política de rendimentos”, ou seja, o congelamento de salários e a restrição de direitos. Como os sindicatos dispunham de autonomia para realizar negociações e liberdade para deflagrar greves nacionais, o “Estado forte” elaborou medidas visando a sua eliminação e à recomposição da taxa de mais-valia. O capitalismo tardio só iria se expandir se quebrasse a resistência dos trabalhadores, a qual é obtida por um processo de estagnação, de queda nos salários reais e de expansão do exército industrial de reserva (MANDEL, 1985).

Dessa forma, “o período de 1965 a 1973 tornou mais evidente a incapacidade do fordismo e do keynesianismo de conter as contradições inerentes ao capitalismo” (HARVEY, 2007, p. 135). Os elevados investimentos em ativos fixos durante muitos anos impediam a mudança de rumo das empresas e exigiam, para manter o retorno do capital investido, consumo estável, o que não estava acontecendo. Na outra ponta, o Estado sentia-se pressionado a manter os gastos com programas de assistência social mesmo num momento de crise fiscal. A política monetária frouxa (emissão de moeda) criava a ilusão de que a economia estava em ordem, mas, na realidade, alimentava um processo inflacionário que viria mais tarde a pôr fim à onda de expansão do pós-guerra, dando ensejo ao processo denominado de “estagflação”, ou seja, a redução acentuada do ritmo de produção de bens aliada à alta inflação de preços (HARVEY, 2007). Em 1973, na tentativa de conter a inflação, os mercados ocidentais revelaram o excesso dos meios de produção, desencadeando uma crise no mercado financeiro e imobiliário.

Para restabelecer os lucros, diante de uma moeda que não valia tanto quanto o ouro e com a explosão da guerra entre israelenses e árabes, a

Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), decidiu aumentar o preço do petróleo, elevando o dispêndio com insumos do processo fabril (BEAUD, 2004). Na sequência, o mundo entra em recessão e o modo de produção fordista ruiu.

“Os principais problemas do Estado capitalista da década de 30 – pobreza, desemprego em massa, miséria, instabilidade –, contidos pela Era de Ouro, vieram à tona depois de 1973” (HOBSBAWM, 1995, p. 396). Em razão da crise, o autor dá alguns sinais de que os direitos sociais iriam sofrer perdas diante da queda nas receitas públicas.

[...] como os países capitalistas ricos estavam muito mais ricos do que nunca e seu povo, em geral, estava agora protegido pelos generosos sistemas de previdência e seguridade social da Era de Ouro, havia menos inquietação social do que se poderia esperar, embora as finanças do governo se vissem espremidas entre enormes pagamentos de benefícios sociais, que subiam mais depressa que as rendas do Estado em economias cujo crescimento era mais lento do que antes de 1973. (HOBSBAWM, 1995, p. 397).

Assim, as décadas de crise implicaram na perda de poder do Estado “[e] a produção agora dispensava visivelmente seres humanos mais rapidamente do que a economia de mercado gerava novos empregos para eles.” (HOBSBAWM, 1995, p. 404).

Analisando especificamente os efeitos da crise dos anos de 1970 sobre os países do Terceiro Mundo, há certa dificuldade de fazer generalizações, tendo em vista a extensa lista de países que o compõe e as particularidades de cada economia. Entretanto, é possível estabelecer algo em comum a todos os países dessa região, todos “havia mergulhado profundamente em dívida” (HOBSBAWM, 1995, p. 411).

Como o modo de produção fordista não conseguia mais manter as altas taxas de lucro, a arrecadação de impostos para financiar o Estado, a subordinação social e responder à crescente competitividade mundial, uma nova forma de organização do processo de produção ganha espaço: o Toyotismo.

#### **1.4 O Toyotismo**

Para retomar a lucratividade das empresas e conseguir uma relativa igualdade em um crescente ambiente de competitividade, “a mudança tecnológica, a automação, [...] e medidas para acelerar o tempo de giro do capital passaram ao

primeiro plano das estratégias corporativas de sobrevivência” (HARVEY, 2007, p. 137).

Surgida, nas décadas de 1950 a 1970, na Toyota, logo após a derrota japonesa e no momento da ocupação aliada, essa nova forma de organização do trabalho foi pensada inicialmente como resposta à concorrência norte-americana e à necessidade de implantar o fordismo dentro do modo de ser japonês.

O Toyotismo consiste, essencialmente, nos seguintes aspectos: a) a produção advém da demanda e o crescimento, do fluxo. Enquanto, no fordismo, o objetivo era produzir ao máximo (as vendas eram de responsabilidade do setor comercial), no Toyotismo, a empresa só produz depois das vendas, pois é o consumo que condiciona o processo de produção; b) a oposição a todo tipo de desperdício, visando à redução de custos; c) a flexibilização da organização do trabalho. O operário não exerce mais seu ofício na linha de montagem, como no modo de produção fordista, mas cuida e deixa as máquinas “trabalharem” no seu lugar, rompendo a relação um homem/uma máquina. Com isso, o trabalho deixa de ser individualizado, o operário deve ser versátil, multifuncional, ou seja, deve ser capaz de operar várias máquinas ao mesmo tempo; d) a implantação do *Kanban* (palavra japonesa que significa cartão, placa ou registro visível), o qual se refere à aplicação da gestão visual no controle de produção e estoques; e) a produção em massa de diferentes modelos de produtos na mesma linha de montagem adaptando-a no menor tempo possível, o que vai de encontro ao método fordista que previa a fabricação do mesmo produto por um tempo maior, definindo previamente a linha de montagem; e f) a substituição da integração vertical pela subcontratação e terceirização de fornecedores (GOUNET, 1999).

Esse novo sistema de produção reclama ainda mais esforço do trabalhador do que o fordismo. O trabalho intensifica-se ao máximo. Um homem opera de uma só vez mais de uma máquina, ao contrário do fordismo cuja relação era individualizada. O tempo de giro – que é uma importante medida para a lucratividade – foi drasticamente reduzido, mediante o emprego de inovações tecnológicas (robôs na linha de montagem).

É empregado o gerenciamento por tensão, que avalia a possibilidade de o processo de produção ser feito de forma mais rápida, sem perda da qualidade. O exemplo a seguir ilustra bem esse tipo de gerenciamento.

Em toda a cadeia de produção há sinais luminosos com três luzes: verde, tudo em ordem; laranja, há super-aquecimento, a cadeia avança em velocidade excessiva; vermelha, há um problema, é preciso parar a produção e resolver a dificuldade. [...] Se a luz está verde é sinal de que existem problemas latentes, que não aparecem. É preciso então acelerar o fluxo. Assim, a cadeia estará no limite da ruptura. [...] É preciso portanto que os sinais oscilem permanentemente entre o verde e o laranja, o que significa uma elevação constante do ritmo de produção. (GOUNET, 1999, p. 29).

A flexibilidade no processo produtivo tem como consequência a drástica redução no número de postos de trabalho, impondo aos trabalhadores contratos de trabalho mais flexíveis (HARVEY, 2007). A empresa mantém apenas um número mínimo de operários. Se as vendas aumentarem, recorre-se ao trabalho temporário, terceirizado ou os empregados permanentes são obrigados a fazer hora extra. Os empregados têm de ser mais qualificados que no fordismo. Entretanto, seus salários não se elevam na mesma velocidade que os avanços impostos por essa nova determinação (GOUNET, 1999).

Esse novo sistema também alimenta o retrocesso do poder dos trabalhadores organizados em sindicatos. A redução do número de operários nas fábricas, combinada com o acréscimo de estruturas periféricas de trabalho (subcontratação, consultoria, terceirização, etc), torna o campo de disputa de poder entre capital e trabalho disperso e variado.

Muitos dos empregados das 500 maiores companhias norte-americanas segundo *Fortune* hoje trabalham em linhas de atividade sem relação alguma com a linha primária de negócios com que a sua empresa está identificada. A *Benetton*, por exemplo, não produz nada diretamente, sendo apenas uma potente máquina de marketing que transmite ordens para um amplo conjunto de produtores independentes (HARVEY, 2007, p. 150).

Concluindo, a acumulação flexível parece se harmonizar como “uma recombinação simples das duas estratégias de procura de lucro (mais-valia) definidas por Marx” (HARVEY, 2007, p. 174). A primeira, a mais-valia absoluta, mediante ampliação da jornada de trabalho ou intensificação das tarefas, associada à correção parcial dos salários reais ou a transferência das empresas para locais de mão de obra barata, aspecto determinante desse novo processo produtivo. A segunda, a mais-valia relativa, resultante da convergência de inovações tecnológicas, as quais elevam a produtividade social do trabalho e reduzem os preços dos bens de consumo que definem o padrão de vida do trabalho, exigindo menor tempo de trabalho para sua reprodução (MARX, 1996; HARVEY, 2007).

## 1.5 As funções do Estado no pós-guerra

O Estado keynesiano assumiu novas funções e poderes institucionais para afiançar uma lucratividade segura para o capital depois da Segunda Grande Guerra (HARVEY, 2007).

Para assegurar o desenvolvimento econômico, o Estado se viu obrigado a adotar políticas fiscais e monetárias, as quais asseguraram às indústrias o retorno sobre o capital investido, e a promover consideráveis investimentos na área de infraestrutura, importantes para fomentar o crescimento da produção e do consumo e garantir o pleno emprego.

No campo da política social, o Estado efetivou gastos na seguridade social, na assistência médica, na educação, na habitação e os sindicatos ganharam poder para negociar diretamente salários e benefícios com as indústrias, mas tiveram de adotar uma postura colaborativa com a estratégia de produção fordista.

Portanto, o fordismo no pós-guerra tem de ser visto como “um modo de vida total”, pois, aliado à administração econômica keynesiana, ao Estado de bem-estar social e ao controle das relações de salário, conseguiu estabelecer um longo período de crescimento econômico estável combinado com o aumento do padrão material de vida.

Numa fase mais recente, a função do Estado é preservar a existência social do capital, o que inclui a manutenção de relações legais universalmente aceitas, a emissão de moeda e o estabelecimento de condições para expansão do comércio. A burguesia exige que o custo de manutenção desse Estado, via pagamento de impostos, seja baixo, pois ela considera desperdício de mais-valia essa parcela que poderia ter sido aplicada na fabricação de mais mercadoria. Deve também assegurar a reconstituição física da força de trabalho, onde ela estava ameaçada pela superexploração, justamente para atender aos interesses do capital. Mais adiante há uma tendência de o capital socializar com o Estado os custos de produção (financiamento de pesquisa e desenvolvimento, subsídios, nacionalizações de setores estratégicos, etc). Funciona também como administrador de crises e manipula ideologicamente o trabalhador, integrando-o à sociedade capitalista como consumidor, “parceiro social” ou “cidadão”. Nesse mesmo sentido, age para despolitizar a classe operária, plantando a ideia de que os antagonismos de classe podem ser superados, mediante um desenvolvimento econômico e consumo

ininterruptos. O aparelho estatal é constituído para administrar (ou melhor, desregular e “re-regulamentar”) o sistema social existente ou alterá-lo por meio de reformas aceitáveis, numa perspectiva intrinsecamente conservadora, ou seja, um instrumento eficaz de manutenção e defesa das relações de produção capitalistas (MANDEL, 1985).

## 1.6 O Estado capitalista brasileiro: um registro histórico da sua formação

Antes de adentrar propriamente na articulação entre crise e reforma no Estado brasileiro, faz-se necessário um breve registro histórico do processo de consolidação da estrutura capitalista no país.

O Estado nacional brasileiro foi plasmado pelas necessidades e interesses das classes burguesas e, em particular, pelo peculiar enredamento do padrão de dominação dessas classes com o controle de uma economia capitalista e de uma sociedade de classes dependentes e subdesenvolvidas. (FERNANDES, 2006, p. 358).

O desenvolvimento do capitalismo no Brasil é dependente e periférico, pois possui características que absorvem, perpetuam e acompanham o ritmo da evolução das ditas economias capitalistas centrais e hegemônicas.

Além dos mais, é nítida a interação entre a classe burguesa e os possuidores de capital, pois a burguesia, para se perpetuar no poder, legitima os detentores de poder a continuarem utilizando “os imensos recursos materiais, institucionais e humanos que contam e a própria civilização posta à sua disposição pelo capitalismo para manter a revolução nacional nos estreitos limites de seus interesses e valores de classe.” (FERNANDES, 2006, p. 359).

E não foi diferente o pressuposto para o Golpe de 1964. O processo de continuidade da dominação burguesa foi facilitado pela lealdade dos militares que chegavam ao poder. Assim, quando os países de Terceiro Mundo começavam a ensaiar amplos movimentos de libertação nacional e social, em meados dos anos 60, do século passado, os militares com o apoio das elites derrubaram o governo de João Goulart, justamente porque ele possuía aspirações esquerdistas. Entre suas propostas, conhecidas como reformas de base, estavam as reformas agrária e fiscal e a redução das desigualdades sociais.

O Golpe de 64 significou uma *contrarrevolução preventiva*, fincada em três finalidades: maior internacionalização do capital; subordinação ao sistema capitalista; e neutralização de qualquer movimento favorável ao socialismo (NETTO,

2009. “O desfecho de abril foi a solução política que a força impôs [derrotando] uma alternativa de desenvolvimento econômico-social e político que era virtualmente a reversão do já mencionado fio condutor da formação social brasileira.” (NETTO, 2009, p. 25).

Assim, o processo de formação do Brasil moderno foi marcado por expressões que já se mostravam claras desde a época da Primeira República, as quais foram redimensionadas e *refuncionalizadas*. Essas expressões estão divididas em três vertentes. A primeira demonstra que o capitalismo desenvolveu-se sem se desprender de formas econômico-sociais que lhe eram adversas, por exemplo, o latifúndio. A segunda caracteriza-se pela exclusão das forças populares dos processos de decisão política. Em terceiro lugar, o Estado atua como indutor de mecanismos de desestruturação de agências portadoras de vontades coletivas e projetos societários alternativos. A dinâmica da organização brasileira resulta, portanto, do desenvolvimento tardio do capitalismo, de uma sociedade heteronômica e excludente cujas decisões são tomadas pelo alto.

Analísado quantitativamente e qualitativamente o período ditatorial, não resta nenhuma dúvida de que esta projeção histórico-societária, a que cabe perfeitamente a caracterização de *modernização conservadora*, realizou-se exemplarmente, amarrando toda a ordenação da economia brasileira. (NETTO, 2003, p. 31).

A ideia de *modernização conservadora* ajusta-se a outras categorias para explicar o processo de formação da sociedade brasileira: *revolução passiva*, caracterizada pela solução de contradições sem rompimentos evidentes, ou o conceito de *via prussiana*, tendo em vista a destacada participação estatal no processo de modernização, com a harmonização de interesses de parte das classes proprietárias (BEHRING, 2008).

Questão relevante nos anos 1980 diz respeito à retomada do Estado democrático de direito. Embora o processo de construção da nova Constituição não foi resultado de uma assembleia nacional livre e soberana, mas de um processo indireto de representação, a Constituinte foi palco de intensos debates e de esperança para os trabalhadores. As demandas da classe trabalhadora, consubstanciadas na “reafirmação das liberdades democráticas; impugnação da desigualdade descomunal e afirmação dos direitos sociais; reafirmação de uma vontade nacional e da soberania; [...]” (BEHRING, 2008, p. 142), serviram de apoio



para arregimentar a esquerda brasileira e provocar certas tensões na classe dominante.

O texto constitucional reproduziu essa disputa, contemplando avanços, principalmente nos campos social, político e humano, mas conservou vestígios conservadores, como a possibilidade de o Executivo legislar por meio de medidas provisórias. O primeiro pleito presidencial direto, em 1989, já sob a nova Constituição, seria, então, o momento esperado pelos trabalhadores para retomar questões não solucionadas à época da Assembleia Constituinte. Fernando Affonso Collor de Mello (Collor) e Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) chegaram ao segundo turno, representando a disputa entre classes, com projetos completamente diferentes. Collor, defensor explícito das reformas orientadas para o mercado e do enxugamento do Estado, é oriundo de classe social abastada e com trajetória política conservadora. Apoiado pela elite, acabou derrotando Lula, em segundo turno, e foi eleito presidente. Seu governo inaugurou um novo período de modernização conservadora no país (BEHRING, 2008).

Na realidade, o Brasil estaria vivendo um terceiro ciclo de *modernização conservadora*, precedido por outros dois – o de Vargas e o da ditadura militar pós-64 (GUIMARÃES, 1996<sup>5</sup> *apud* BEHRING, 2008).

Esse novo ciclo seria composto por quatro grandes contradições. A primeira delas estaria na exigência de recomposição das forças do Estado, diante do risco inflacionário e do crescimento da dívida pública, em contraponto ao nítido fortalecimento do mercado. Uma segunda contradição seria a perda de autonomia e soberania nacional devido ao processo de globalização. A terceira contradição seria a crise social. Mesmo contando com o crescimento do consumo na fase inicial do Plano Real, em 1994, os direitos sociais estariam sendo sucumbidos no CN pelos interesses do capital, os quais seriam contra quaisquer medidas que promovessem a redistribuição da renda. Por fim, há a contradição democrática. O processo democrático exige a correlação de forças entre sociedade e Estado, mas interesses privados nacionais e internacionais estariam conseguindo, via aumento da corrupção, impor suas vontades e contrariar as demandas coletivas.

---

<sup>5</sup> GUIMARÃES, J. **Modernização conservadora**. Jornal Em Tempo, 288, São Paulo, maio 1996.

Dessa forma, as marcas históricas da concepção da estrutura capitalista brasileira são as “revoluções ‘pelo alto’, os processos de modernização autoritários e excludentes, as ‘fugas para a frente’ [...] e os pactos conservadores liberais”, (BEHRING, 2008, p. 122), os quais denotam explicitamente características do nosso processo de modernização conservadora ou revolução passiva.

### **1.7 A crise no Estado brasileiro**

Para compreender o colapso sofrido pelo Estado brasileiro nos anos 1990 e os processos históricos que configuraram as reformas orientadas para o mercado, faz-se necessário retomar alguns aspectos da história econômica, política, social e cultural brasileira pós-64. A adesão brasileira ao neoliberalismo foi tardia, tendo em vista que a burguesia brasileira conservadora era contra o processo de redemocratização, pois podia significar um aumento da força popular, e as forças produtivas tinham medo de perder com o processo de liberalização econômica.

Na época da ditadura, com uma política de forte apelo a indústria voltada para exportações, combinada com a redução das taxas de lucro e o crédito farto nos países centrais, os capitalistas investiram pesado nos países subdesenvolvidos. Foi nessa época que ocorreu a instalação das grandes transnacionais em setores básicos da economia: indústria siderúrgica e petrolífera, energia elétrica e transportes. O Produto Interno Bruto (PIB)<sup>6</sup> cresceu à taxa média de 11,2% entre 1968 a 1973 (IBGE, 2012).

Nos anos 1970, lembrados pelo milagre econômico (1968-1978) e pelo Segundo Programa Nacional de Desenvolvimento (II PND)<sup>7</sup> (1974-1979), houve um grande incentivo industrial em promover a substituição de importações em setores estratégicos da economia nacional sob o controle direto das empresas estatais (PEREIRA, 1996). Em contrapartida, ele também foi marcado pela brutal e contínua concentração de renda nas camadas mais ricas da população. “A metade mais pobre da população recebia algo mais que um sexto da renda total em 1960 e menos de um sétimo em 1970.” (SINGER, 1972, p. 38).

---

<sup>6</sup> O PIB mede em moeda corrente o total dos bens e serviços produzidos ao consumo final durante um determinado período (IBGE, 2012).

<sup>7</sup> Uma abordagem mais detalhada sobre o II PND pode ser vista em Silva (2003).

A concentração de renda aumentou, mesmo com o vigoroso crescimento econômico brasileiro. Esse cenário de verdadeira exclusão social também se verifica nas décadas seguintes. A razão entre a renda do 1% mais rico e dos 40% mais pobres é de 1,04 vezes, em 1960, 1,46 vezes, em 1970, 1,86 vezes, em 1980 e de 2 vezes em 1990 (BONELLI; RAMOS, 1993). Ou seja, quanto mais o tempo passa, a exclusão social se eleva e o capitalismo progride.

A explosão da dívida pública externa e interna, ocorrida no final dos anos 1970, ajuda a compreender como o país entra na década seguinte.

O Estado entra em crise fiscal, perde em graus variados o crédito público, ao mesmo tempo que vê sua capacidade de gerar poupança forçada a diminuir, senão a desaparecer, à medida que a poupança pública, que era positiva, vai se tornando negativa. Em consequência, a capacidade de intervenção do Estado diminui dramaticamente. O Estado se imobiliza (PEREIRA, 1997, p. 12).

Diante desse cenário, surge a oportunidade que os liberais precisavam para criticar a atuação excessiva do Estado na economia, salientando a necessidade de ajustes estruturais, planos de estabilização e reformas orientadas para o mercado.

O crescimento da dívida decorreu não só pela alta do petróleo, mas também de uma “articulação exemplar entre a burguesia nacional, o Estado e o capital estrangeiro” (BEHRING, 2008, p. 135), que fundou o milagre econômico brasileiro. Essa articulação envolveu o incentivo à urbanização, o achatamento dos salários dos trabalhadores e a oferta de crédito sem garantias de investimento em setores produtivos. A dívida, entre 1973 e 1981, passou de US\$ 13,8 bilhões para US\$ 75,7 bilhões.

Os efeitos da crise afastaram os investimentos, as perspectivas de redistribuição da riqueza, serviram de reorientação da política econômica estadunidense em busca da hegemonia do dólar e encerraram o ciclo do desenvolvimento brasileiro fundado na substituição de importações.

Com o crédito mais caro, a economia latino-americana entrou em colapso, apresentando investimento interno bruto em queda de 26,9%; PIB *per capita* em queda de 8,9%, fluxo e importações em queda de 41%; e um crescimento médio do PIB de apenas 2,3% (KUCINSKY; BRANDFORD, 1987 *apud* BEHRING, 2008). Deteriorou-se também a capacidade de poupar e de investir do Estado (PEREIRA, 2003b).

Outro fator importante nesse processo foi a transferência de grande parte da dívida do setor privado para o setor público. A elevação da dívida e a necessidade de financiá-la levou o Estado a decidir entre três caminhos: emitir moeda, reduzir gastos públicos ou lançar títulos a juros atraentes. O Brasil optou pelo terceiro caminho e ampliou ainda mais os efeitos perversos da dívida, culminando com “a crise dos serviços sociais públicos; o desemprego; a informalização na economia; o favorecimento da produção para exportação em detrimento das necessidades internas.” (BEHRING, 2008, p. 134).

Assim, no início da década de 1990, tem-se um país marcado pelos altos índices inflacionários, pelo insignificante nível de investimento público e privado, sem solução para a crise da dívida e com graves problemas na esfera social.

Collor, com o discurso de acabar com a inflação – antes dele os planos econômicos não se mostraram capazes – e adotar medidas para incentivar investimentos – leiam-se medidas do receituário neoliberal – lança, no início do seu governo, o Plano Brasil Novo, o qual teve péssimos efeitos na seara econômica, a exemplo do bloqueio de 66% dos ativos disponíveis. A justificativa para essa medida era a de que o Estado, com tantos recursos, promoveria a reestruturação econômica. Embora o relativo sucesso do plano de Collor, o qual conseguiu equilibrar as contas públicas e aumentar as reservas cambiais, a abertura comercial e a extinção de órgãos públicos aumentaram o desemprego, sem contar que a elite brasileira não estava disposta a arcar com perdas econômicas. Assim, o país entra novamente em recessão.

Collor lança seu novo plano econômico, com mais cortes no orçamento, aumento de tarifas de serviços públicos, redução dos custos aduaneiros e uma ampla reforma financeira. Colocou em prática ainda a agenda das reformas estruturais, mais conhecida como programa de privatizações. Além de ter se equivocado acerca das medidas econômicas adotadas para combater o processo inflacionário, Collor esqueceu-se de compatibilizar os interesses entre política e burguesia, porque o povo vai ter de aceitá-las de qualquer jeito (TEIXEIRA, 1994).

A inflação brasileira não pode ser tratada como um fenômeno estritamente econômico, desconhecendo-se as relações políticas e de poder que lhe são subjacentes. Não pode, portanto, ser vencida por um plano, por mais correto que seja do ponto de vista técnico, elaborado por meia dúzia de representantes desta nova tecnocracia esclarecida, entre as quatro paredes de seus gabinetes. O enfrentamento dessa questão exige coesão social e adesão a um projeto de governo, seja dos de cima para aceitar as perdas, seja dos de baixo para impô-las. (TEIXEIRA, 1994, 128).

E mais, Collor não adotou medidas suficientes para combater a questão da dívida pública, considerada um dos graves problemas para a retomada do crescimento econômico.

No campo da política industrial, Collor cometeu erros graves: as possibilidades de aumento do consumo interno foram esquecidas; o incentivo à importação foi utilizado como instrumento de controle de preços; a suposição equivocada de que haveria elevados investimentos externos no setor produtivo; e a ausência de interlocução entre política industrial e incentivos tecnológicos e educacionais (BEHRING, 2008).

No que se refere ao Estado brasileiro, Collor adotou o discurso do enxugamento das funções estatais, num processo denominado de racionalização da máquina pública. A verdadeira raiz da crise do Estado não foi atacada por Collor, ou seja, o “acobertamento dos privilégios, dos chamados marajás, [...] a tara clientelista e patrimonialista que caracterizou o seu governo” (BEHRING, 2008, p. 153).

Itamar Franco assumiu o governo, em 1992, depois do ineditismo histórico do *impeachment* de Collor, em meio a uma crise institucional, econômica e social. É nesse momento que as forças conservadoras, constituídas em torno de FHC, então à frente do Ministério da Fazenda, voltaram-se a se articular, lançando um novo plano de estabilização e uma nova moeda: o Real.

O Plano Real, a mais recente tentativa de controle dos preços e reorganização da economia, foi o carro-chefe da fase eleitoral de FHC. Os eleitores brasileiros, esperançosos por dias melhores, votaram naquele considerado o pai do Real, sob a promessa de estabilidade e crescimento econômico, e elegeram FHC como presidente da República, legítimo representante da aliança de centro-direita, por dois mandatos consecutivos.

A política econômica de FHC nunca obteve o propagado equilíbrio macroeconômico. Depois da crise de 1999, com a troca do câmbio sobrevalorizado pelo câmbio flutuante, houve o agravamento do déficit público, a continuidade da política de juros altos e a elevação do endividamento público. Os efeitos dessa política foram profundamente sentidos pelos trabalhadores. A política de juros altos afastou o interesse para investimento no setor produtivo – compensava mais viver de juros. A política de abertura comercial, sem maiores preocupações com a indústria nacional, destruiu milhares de postos de trabalho, levando os trabalhadores à terceirização, ao subemprego e à informalidade.

No campo da política social, os gastos públicos sofreram cortes, os direitos sociais foram flexibilizados e os serviços públicos foram privatizados, “promovendo uma verdadeira antinomia entre política econômica e política social” (BEHRING, 2008, p. 162). O discurso dominante era o de que a ordem social, inserida no texto constitucional de 1988, e todas as obrigações impostas ao Estado davam impulso ao endividamento público, mas, no fundo, a necessidade de cobrir os déficits da balança comercial e a política de juros altos foram os principais responsáveis pelo crescimento da dívida, esse último um belo incentivo para atrair o capital estrangeiro.

Um balanço do primeiro ano do Governo FHC pode ser assim sintetizado: desequilíbrios potenciais no balanço de pagamentos em transações correntes, crise fiscal permanente e desemprego estrutural. Isso era um indicativo de que o Governo FHC praticava a democracia das elites e servia aos interesses do capital internacional (TAVARES, 1999).

A política econômica do governo Fernando Henrique Cardoso deixou um rastro de desorganização sem precedentes na vida econômica nacional. Desemprego e degradação das condições de trabalho; déficits crescentes nas transações comerciais e de serviços com o exterior; dependência e vulnerabilidade cada vez maiores da economia *vis-à-vis* os movimentos do capital financeiro internacional; desestruturação de amplos segmentos do sistema produtivo industrial; dilapidação do patrimônio público; liquidação dos poucos complexos industriais existentes no país com capacidade de atuação global e captação autônoma de recursos externos; desnacionalização acelerada da produção e do investimento privado; desmonte do setor público e sucateamento da infraestrutura de serviços básicos; endividamento interno e externo em progressão geométrica e desajuste fiscal permanente [...]. (TAVARES, 1999, p. 7).

Assim, pode-se concluir que a década de 1990 constituiu-se em um período de lutas defensivas dos direitos dos trabalhadores, os quais estavam sendo deteriorados pela classe política e burguesa que administrava o país.

## **1.8 A reforma e a contrarreforma do Estado**

A crise contemporânea, colocada como sendo “do ou localizada no Estado” (BEHRING, 2008, p. 197), acaba por definir esses dois sentidos como causas e saídas para a sua própria superação. Mas, assim sendo feito, o debate em torno da Reforma do Estado fica empobrecido, considerando que essa é apenas uma visão parcial do problema, dentro de uma metodologia de análise incorreta (BEHRING, 2008).

Mas, para o Governo FHC, a crise está situada no Estado porque ele perdeu a capacidade de coordenar o sistema econômico de forma complementar ao mercado, sendo necessário reformá-lo para retomar o crescimento. Ela é tida como um tema amplo. Para enfrentá-la, seus idealizadores a dividiram em três vertentes: a) a crise política; b) a crise fiscal, uma crise do modo de intervenção do Estado; e c) a crise burocrática, a forma pela qual o Estado é administrado.

Como o foco deste trabalho não está circunscrito à análise da crise política<sup>8</sup>, faz-se apenas um breve registro de como ela era percebida por Pereira (2003b). Ele a separava em três momentos: a) no período do regime militar, caracterizada pela falta de legitimidade para governar e de democracia, pela supressão de direitos constitucionais, censura, perseguição política e repressão; b) no momento da transição ao regime democrático; e c) a crise desencadeada pelo *impeachment* de Fernando Collor de Mello (PEREIRA, 2003b).

O debate acerca do processo de reforma e contrarreforma do Estado será realizado acerca da crise fiscal, dos programas de privatização e publicização e das reformas da previdência social e administrativa.

### **1.8.1 A crise fiscal**

A crise fiscal caracterizou-se por uma poupança pública negativa, por uma dívida externa e interna crescente, pela restrição de crédito do Estado e de credibilidade dos governos (PEREIRA, 1991).

Por outro lado, ela estaria inserida no contexto das tentativas de o capital retomar as taxas de lucro existentes nos anos de ouro do pós-guerra, tendo o neoliberalismo sido uma das vertentes utilizadas pelo capital para dar êxito a esse processo. Essa vertente criou o ambiente propício para a implementação das reformas estruturais, conseguindo diminuir as forças opostas. Assim, a reforma do Estado foi “uma estratégia [das classes dominantes brasileiras] de inserção passiva e a qualquer custo na dinâmica internacional e representa uma escolha político-econômica, não um caminho natural diante dos imperativos econômicos” (BEHRING, 2008, p. 198).

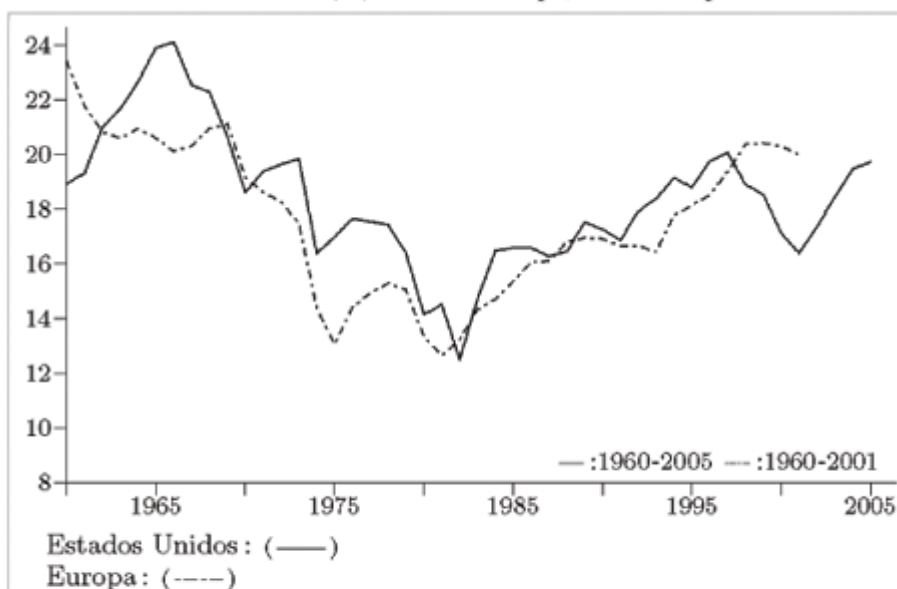
---

<sup>8</sup> Mais detalhes sobre a crise política podem ser vistos em Pereira (1990).

As justificativas para a necessária e irreversível reforma – possibilidade de o país enfrentar uma crise de intensidade igual à de 1929 e a pesada mão do Estado sobre a economia – são simplistas e genéricas, sendo seu foco o ajuste fiscal. As preocupações com a proteção social e a consolidação da democracia foram colocadas em segundo plano no arranjo de Bresser (BEHRING, 2008).

A reforma preconizava a privatização com o intuito de fazer caixa e diminuir a dívida pública. Por outro lado, a política econômica, que pregava o aumento do comércio internacional, estava corroendo a frágil saúde financeira do Estado, beneficiando os especuladores do mercado financeiro. Assim, ao mesmo tempo em que se vendia o patrimônio público, ele era utilizado para bancar os pesados juros e contribuir para a perpetuação da iniquidade social.

Com o choque do petróleo, a lucratividade das empresas caiu acentuadamente e medidas tiveram de ser adotadas para restabelecê-la a níveis aceitáveis. Com o início das reformas estruturais, houve uma tendência de retomada das taxas de lucro a partir de meados dos anos 1980 (DUMÉNIL; LÉVY, 2007). A figura abaixo ilustra bem esse movimento. Depois do auge nos anos 1960, a taxa de lucro despenca, chegando ao fundo do poço aproximadamente em 1982. A partir daí, ela começa a dar sinais de recuperação.



Europa refere-se a três países: Alemanha, França e Reino Unido. A taxa de lucros é a razão entre uma medida ampla dos lucros (produto menos o custo total do trabalho) e o estoque de capital líquido (subtraindo a amortização). Assim, impostos indiretos e sobre os lucros, juros e dividendos ainda estão incluídos dentro dos lucros.

**Figura 1.** Taxa de lucros (%): EUA e Europa, economia privada

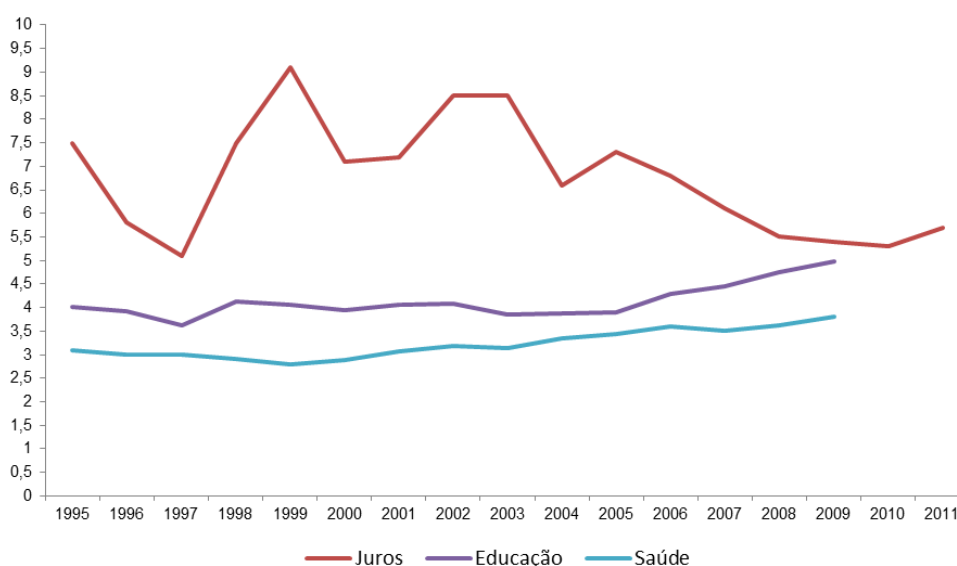
**Fonte:** NIPA (BEA); Fixed Assets Tables (BEA); OECD *apud* DUMÉNIL; LÉVY, 2007.



Essa tendência de recuperação deveu-se principalmente ao aumento da produtividade do capital e ao achatamento dos custos da força de trabalho, via pagamento de menores salários (DUMÉNIL; LÉVY, 2007).

É evidente, portanto, que, além de situar o ajuste fiscal como a principal razão para a reforma – tese com a qual se adere – Behring (2008) cita também o pacote de bondades ofertado aos especuladores do mercado financeiro, representado por uma política de juros elevados. Sobre essa afirmação, cabe verificar se lhe assiste razão. A reforma, além de cortar gastos na área social, beneficiou o setor financeiro com o pagamento de juros elevados, como a autora afirma?

Para responder a essa pergunta, fez-se necessário identificar os gastos governamentais em grandes temas da área social e depois compará-los com o pagamento de juros. Para tanto, percorreu-se por publicações de órgãos e entidades da administração pública, de organismos internacionais e de conselho gestor de políticas públicas. Coletaram-se dados financeiros dos últimos 17 anos e comparou-os com o PIB do respectivo exercício. “Comparar o gasto social com o PIB [...] permite observar a prioridade macroeconômica da área social, ter noção do esforço feito pelo governo e a sociedade, dentro das possibilidades econômicas, para estabelecer uma política pública” (IPEA, 2011).



**Gráfico 1.** Despesas selecionadas (% PIB)

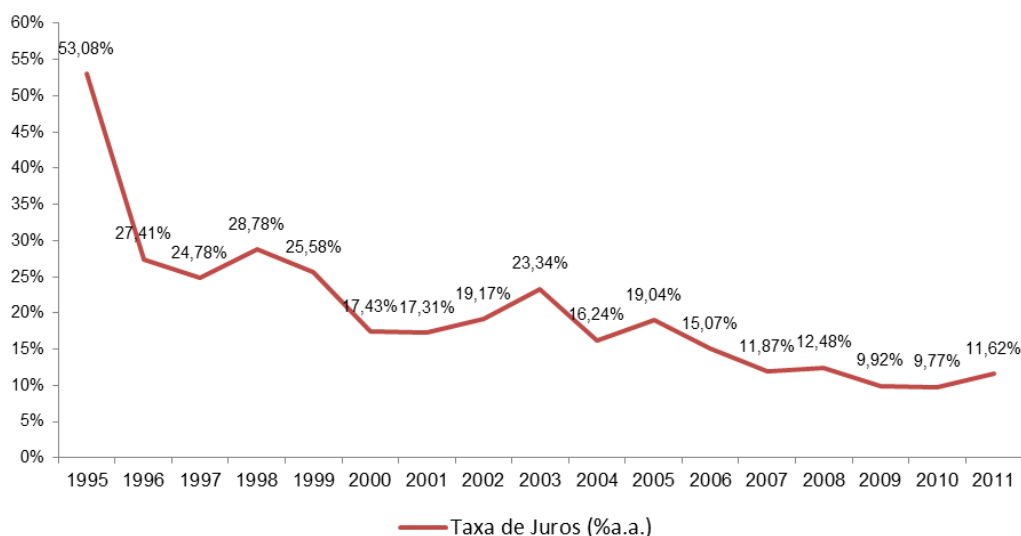
**Fonte:** Bacen (1999, 2003, 2007, 2011, 2012a), Brasil (2012a), Cepal (2004), Ipea (2011).

Os argumentos apresentados por Behring (2008) fazem sentido. Se a reforma foi concebida como uma resposta para retomar as taxas de lucro existentes

nos anos de ouro do pós-guerra, pode-se dizer que ela teve relativo sucesso. Contou com o auxílio do Estado, ao penalizar a aplicação de recursos na área social e “investir” no pagamento de juros, e dos capitalistas, que pagaram baixos salários e comprometeram o padrão de vida dos trabalhadores.

A reforma não saneou a saúde financeira do Estado e possibilitou que os bancos continuassem a receber vultosas quantias a título de juros, em contrapartida com a manutenção de diminutos investimentos na área social. Em nenhum dos exercícios avaliados, o gasto nas áreas da saúde e educação alcançou o montante pago de juros. De 1998 a 2003, a soma dos percentuais sobre o PIB relativos às despesas com educação e saúde não chegou ao percentual referente ao pagamento de juros. Quem ganhou foi o mercado financeiro, quem perdeu e ainda perde são aqueles que necessitam de escola e saúde públicas. Em valores atualizados pelo IGP-M até dezembro de 2011, de 1995 a 2011, o montante pago de juros ultrapassa R\$ 3,4 trilhões de reais. A título de comparação, o PIB de 2011 fechou em R\$ 4,1 trilhões de reais (IBGE, 2012). Disso conclui-se que, em apenas 17 anos, aproximadamente, 83% do PIB de 2011 foram pagos em despesas com juros.

A política de juros, praticada desde a implantação do Plano Real, é uma das principais responsáveis por retirar recursos da área social e pelos sucessivos déficits nas contas públicas. Conforme o gráfico abaixo, a taxa básica média de juros da economia, de 1995 a 2011, é de 20,17%, uma das maiores do mundo.



**Gráfico 2.** Taxa básica de juros (Selic)

Fonte: Bacen (2012c).

É a política de juros irracional adotada pelo governo que compromete significativamente a saúde financeira do Estado, elevando o déficit nas contas públicas e comprometendo a destinação de recursos a áreas de destacada relevância social. A emissão de novos títulos, atrelados a esse patamar de taxas, com o intuito de financiar o serviço da dívida, acarreta o aumento permanente do estoque dessa mesma dívida num processo que nunca tem fim.

Por outro lado, Behring (2008) reconhece o problema da dívida, mas não aponta quaisquer hipóteses para contrapor a solução adotada no PDRE de Bresser. Não pagar a dívida? Renegociar com os credores as taxas de juros? Alongar o vencimento dos papéis? Nenhuma proposta. A autora finca sua conclusão na suposição de que o governo à época recém-eleito em 2003, vindo da classe dos trabalhadores, articularia mudanças estruturais no Estado brasileiro, o que não ocorreu. A política de juros elevados, sacrificando os investimentos na área social, perdurou no Governo Lula, embora se reconheça que houve um declínio.

### **1.8.2 O programa de privatizações**

Outro aspecto abordado por Behring (2008) é a privatização. Essas iniciativas de alienação do patrimônio público levaram “ao desmonte de parcela do parque industrial nacional e a uma enorme remessa de dinheiro para o exterior, ao desemprego e ao desequilíbrio da balança comercial” (BEHRING, 2008, p. 201).

Por outro lado, o Estado brasileiro, na promoção da industrialização, sempre se pautou por proteger a indústria da competição internacional e subsidiá-la e por investir diretamente em infraestrutura e insumos básicos (energia elétrica, petróleo, aço, comunicações, ferrovias). Assim, com o Estado em crise, era necessário eliminar os subsídios para reduzir o déficit público, liberalizar o comércio, estimular a competitividade e adotar programas de privatização (PEREIRA, 1996).

Mas a venda das estatais não deu lucro para o Estado. O resultado dos leilões apresentou um saldo negativo de R\$ 2,4 bilhões. Esse processo custou ao país R\$ 87,6 bilhões ante uma receita de R\$ 85,2 bilhões. Sendo assim, além do prejuízo financeiro, a privatização representou “uma profunda desnacionalização do parque industrial de base do país e até a destruição de alguns setores intermediários” (BEHRING, 2008, p. 202).

As reformas econômicas orientadas ao mercado, entre elas a privatização, tinha como função fortalecer o Estado, aumentando a sua capacidade de governança, e obter recursos para reduzir a dívida pública (PEREIRA, 1996). Nesse aspecto, a análise de Bresser (1996) foi superficial. Em um primeiro momento, a alienação de empresas estatais contribuiu para reduzir a dívida pública<sup>9</sup>, mas, ao longo do tempo, ela voltou a crescer. Em 1995, o saldo da dívida pública do setor público era de R\$ 208,4 bilhões e, em 2011, saltou para R\$ 1,508 trilhão. Percebe-se que o valor obtido com a alienação das estatais não teve o impacto que os neoliberais imaginavam. Continuando com uma política de juros abusivos, apenas os bancos e aqueles que compraram as estatais lucraram.

A suposta contradição existente entre a política econômica e o discurso da reforma é uma “aparente lógica esquizofrênica”, porque ambas são perfeitamente compatíveis e conciliáveis. Nos textos de Bresser, há “um esforço imenso para manipular as palavras e disfarçar a influência da teoria da escolha pública<sup>10</sup>, de orientação neoliberal” (BEHRING, 2008, p. 202). Suas propostas tem a função de iludir o leitor com um jogo de palavras muito bem estruturado (BEHRING, 2008).

A compatibilidade entre a política econômica e o processo de reforma ficou ainda mais evidente durante a crise que se abateu sobre o Brasil em 1999. O país se viu obrigado a recorrer ao FMI não para garantir o ajuste nas contas públicas, mas para assegurar o pagamento da dívida. O acordo previu a fixação de metas de superávit primário e resultou na drástica redução de gastos em todas as áreas, exceto o pagamento do serviço da dívida e de pessoal. Assim, mais uma vez ficou provada a falácia da reforma. Se o ajuste preconizava a liberação de recursos para a área social, ocorreu justamente o contrário, investiu-se muito pouco em setores produtivos e a execução orçamentária na área social foi fortemente reduzida

---

<sup>9</sup> “O Programa Nacional de Desestatização, desde sua criação, em 1991, até 2001, rendeu US\$68,6 bilhões, dos quais US\$57,3 bilhões correspondem à venda de empresas federais, incluído o setor de telecomunicações, com receita de US\$30,9 bilhões. Os restantes US\$11,3 bilhões referem-se à transferência de dívidas aos compradores. As privatizações estaduais tiveram início em 1996, acumulando, até 2001, receita de US\$34,7 bilhões, sendo US\$27,9 bilhões da venda de empresas e US\$6,8 bilhões de dívidas transferidas.” (BACEN, 2002, p. 106).

<sup>10</sup> A Teoria da Escolha Pública, *Public Choice* em inglês, foi elaborada no final dos anos 1940 e teve grande aceitação nos EUA. Ela é vista “como o estudo econômico de tomada de decisões fora do mercado ou, simplesmente, a aplicação da economia à ciência política. O objeto da escolha pública é o mesmo da ciência política: a Teoria do Estado, as regras eleitorais, o comportamento dos eleitores, os partidos políticos, a burocracia, e assim por diante. Entretanto, a metodologia da escolha pública é econômica. Seu postulado comportamental básico, como para a economia, é que o homem é um egoísta, racional e maximizador de utilidades”. (MUELLER, 2003, p. 1, tradução livre).

para atender ao setor parasitário sustentado por uma das maiores taxas de juros do planeta.

Entretanto, para construir um Estado democrático, no qual seja possível a fiscalização das ações governamentais pelo Poder Legislativo, e voltado a atender às necessidades de seus cidadãos, são essenciais “a reforma política, que dê maior legitimidade aos governos, o ajuste fiscal, a privatização, a desregulamentação - que reduz o ‘tamanho’ do Estado -, e uma reforma administrativa [...]” (PEREIRA, 2003a, p. 36). Ou seja, a privatização é colocada com um dos pressupostos para a democracia e a oferta de melhores serviços à sociedade.

Do mesmo modo, o PDRE (BRASIL, 1995) colocava o programa de privatizações como uma resposta à crise fiscal, dada a limitação da capacidade do Estado de promover a poupança forçada por meio das empresas estatais. Logo, com uma crise severa, o Estado estaria em condições desfavoráveis para realizar os investimentos que a sociedade tanto necessita.

De início, parece simples a proposta de Bresser (2003a) para enfrentar a crise fiscal. O patrimônio público que levou várias décadas para ser construído e com o suor de milhares de trabalhadores deveria ser alienado e os recursos serem aplicados do pagamento da dívida.

As posições favoráveis à venda das empresas públicas foram grandes. Apenas para exemplificar uma delas, extrai-se a opinião de Campos (1995), publicada em artigo na Folha de São Paulo. Segundo ele, ao analisar o balanço de quatro grandes empresas estatais dos exercícios financeiros de 1990 a 1993, não havia empresas estatais rentáveis para o Tesouro Nacional e que a privatização seria uma forma de abater a dívida pública. Os dividendos pagos ao Tesouro teriam sido de apenas 1,08% ao ano, enquanto que o governo paga entre 20% a 25% de taxa de juros apenas para rolar a dívida. O autor chega ao ponto de escrever que as empresas de telefonia, à época sob a gerência do Estado, deveriam ser privatizadas enquanto ainda valiam algum dinheiro.

O raciocínio de Campos (1995) é tão superficial quanto o de Bresser (2003a), explicitado também no PDRE (BRASIL, 1995). Ele compara a taxa de

retorno<sup>11</sup> das estatais com a taxa de juros paga sobre a dívida e conclui que não faria sentido manter o patrimônio nas mãos do Estado.

Entretanto, o processo de privatização não foi a solução que Bresser (2003a) imaginava, muito menos serviu para reduzir o tamanho da dívida pública. “A privatização tem sido erroneamente vista no Brasil como uma maneira de reduzir o déficit do governo - e, conseqüentemente, de alterar sua postura fiscal - no montante equivalente ao resultado da venda dos ativos” (WERNECK, 1989, p. 287). A alienação de ativos não ocasiona impacto fiscal e nem saldo positivo no patrimônio líquido da União, pois ocorre apenas uma troca de um bem por um direito com maior liquidez (WERNECK, 1989).

Em princípio, o preço de venda de uma empresa estatal deveria ser determinado pelo valor presente do fluxo esperado de lucro líquido de impostos no futuro. Ao vender a empresa, o governo abre mão deste fluxo e não há, portanto, recursos novos para financiar responsavelmente um aumento de gastos ou para justificar uma redução de impostos. Caso isto não seja percebido, o aumento de gasto público no presente estará sendo feito às custas de maiores déficits no futuro. (WERNECK, 1989. p. 288).

Essa visão equivocada de que a privatização pode reduzir o déficit público tem origem na forma errônea de medição da Necessidade de Financiamento do Setor Público - NFSP<sup>12</sup>, somando-se o produto da venda das empresas estatais às receitas correntes do ano. O que tem de ser compreendido – e foi nesse ponto que as análises de Campos (1995) e de Bresser (2003a) sucumbiram – é que a venda de uma empresa estatal lucrativa tem impacto financeiro não só no presente, quando o dinheiro entra em caixa e reduz a NFSP, mas também no futuro, quando o Estado deixará de receber os dividendos do capital investido. Assim, a redução do déficit no presente será compensada com déficits maiores no futuro (MELLO, 1994).

Além de asseverar que o programa de privatização estaria atrelado à construção de um Estado democrático e dirigido a atender às necessidades de seus cidadãos, a proposta de alienação do patrimônio público estava concentrada na possibilidade de reduzir a dívida do setor público (BRASIL, 1995; PEREIRA, 2003a).

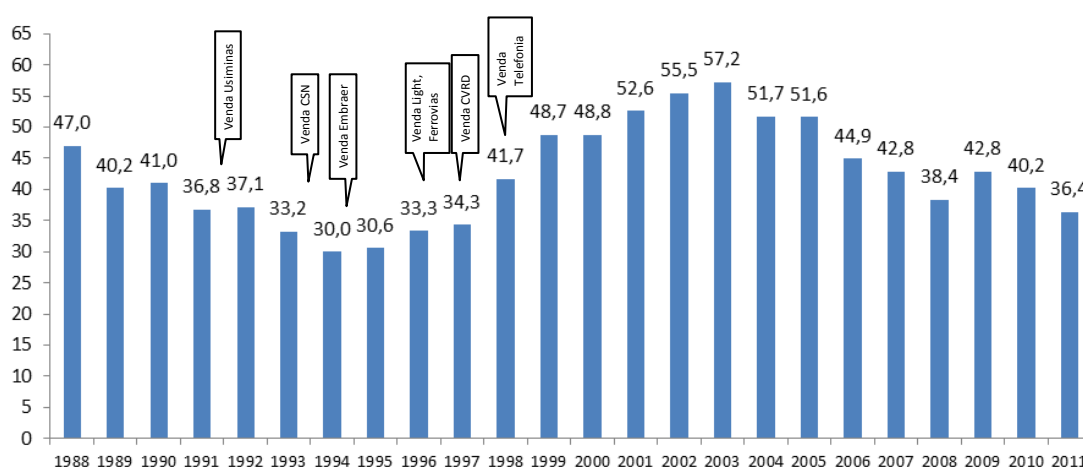
<sup>11</sup> A taxa de retorno “procura refletir, numa relação ‘caixa contra caixa’, a forma segundo a qual o poder de compra do investidor, aumenta, dos INVESTIMENTOS que imobiliza no empreendimento em análise, para os RETORNOS que dele recebe”. (LIMA JR., 1996, p. 4)

<sup>12</sup> A Necessidade de Financiamento do Setor Público – NFSP, também chamada de resultado fiscal do Governo, “avalia o desempenho fiscal da Administração Pública em um determinado período de tempo, geralmente dentro de um exercício financeiro [...]. Este instrumento apura o montante de recursos que o Setor Público não-financeiro necessita captar junto ao setor financeiro interno e/ou externo, além de suas receitas fiscais, para fazer face aos seus dispêndios.” (BRASIL, 2012b).

Será que isso de fato ocorreu? A venda do patrimônio público, defendida explicitamente por Bresser, teve efeito significativo na redução da dívida pública?

Para efeito deste estudo, considerou-se o conceito de dívida líquida do setor público<sup>13</sup> adotado pelo Bacen.

A partir de dados oficiais e de estudos econômicos, elaborou-se o gráfico a seguir que evidencia a oscilação da dívida pública nos últimos 24 anos, sempre em termos percentuais sobre o PIB. Comparando esses dados com o ano da realização dos leilões das empresas estatais, constata-se que o programa de privatização teve efeito reduzido no estoque da dívida pública.



**Gráfico 3.** Efeito da privatização na DLSP (%/PIB)

**Fonte:** Giambiagi (2004), Bacen (1999, 2003, 2007, 2011, 2012a).

No primeiro mandato do Governo FHC, no qual foram realizadas as grandes privatizações, a dívida ficou em média entre 30% a 35% do PIB. Percebe-se que ela já vinha sofrendo uma redução por conta do programa de privatização adotado no Governo Collor. No final do seu segundo mandato, já com grande parte do patrimônio público vendido, a dívida volta a subir e chega, em 2002, a 55,5% do PIB. Lula, que também executou privatizações<sup>14</sup> (isso não pode deixar de ser mencionado), consegue reduzi-la para 40,2% do PIB, ao final do seu segundo mandato em 2010.

<sup>13</sup> A DLSP “consolida o endividamento líquido do setor público não financeiro e do Bacen junto ao sistema financeiro (público e privado), setor privado não financeiro e resto do mundo. É o conceito mais amplo de dívida, pois inclui os governos federal, estaduais e municipais, o BCB, a Previdência Social e as empresas estatais.” (BACEN, 2012b, p. 15).

<sup>14</sup> [...] o governo Lula foi alvo de críticas de uma de suas bases mais tradicionais, os trabalhadores bancários, por leiloar [em 2004] o Banco do Estado do Maranhão (BEM). O comprador foi o Bradesco. Em 2005, foi a vez de o Banco do Estado do Ceará (BEC) ser alienado, também para o Bradesco (GOMES, 2012).

Assim, tem-se comprovado o baixo efeito do programa de privatização sobre a redução da dívida. A tabela acima mostra ainda a redução da relação dívida/PIB de 47% para 30%, no período de 1988 a 1994. Essa redução seria resultado da venda das estatais? Não. A redução da dívida originou-se de dois fatores, sendo eles distintos em razão do período analisado. Entre 1988 e 1989, a queda deveu-se “à combinação de uma senhoriagem<sup>15</sup> elevada com a corrosão da dívida pública, associada à subindexação da dívida interna e do câmbio” (GIAMBIAGI, 1996, p. 77). No período entre 1990 a 1994, no qual a dívida sofreu uma redução de 41% para 30% do PIB, o fator primordial foi “o fato de a senhoriagem ter sido muito superior às NFSPs, que foram próximas de zero” (GIAMBIAGI, 1996, p. 77).

Um detalhe que chama atenção nesse estudo é a afirmação de que o pico da dívida deu-se em 1984, na ordem de 53,3%. O estudo foi feito em 1996, bem na onda do programa de privatização. Agora, compare esse percentual da dívida com o de 2003. Muita diferença? Ainda sim, pode-se afirmar que a privatização encontrou a solução para a questão da dívida?

### 1.8.3 O programa de publicização

Outra vertente da reforma do Estado atacada por Behring (2008) é o **Programa de Publicização**, “que se expressa na criação das agências executivas e das organizações sociais, e mais recentemente na regulamentação do Terceiro Setor [...] para a execução de políticas públicas” (BEHRING, 2008, p. 204).

O Programa de Publicização é assunto espinhoso e denso, envolve e transpassa vários ramos do conhecimento, ultrapassando em vários aspectos o escopo deste trabalho. O objetivo aqui não é fazer uma ampla discussão desse programa e do seu marco legal, mas confrontar e analisar as divergências entre as opiniões de Behring (2008) e de Pereira, lançadas nos Cadernos do Mare (BRASIL, 1997a), assim como emitir um julgamento sobre o citado programa.

---

<sup>15</sup> A senhoriagem pode ser definida como o lucro do governo derivado da emissão de moeda, como a receita do governo resultante do poder de monopólio de emissão de moeda ou, ainda, o rendimento real que o Estado obtém por meio da inflação (JALORETTO, 2006).



Portanto, assuntos não abordados por esses autores, ainda que incluídos no diploma legal que rege o assunto, ou que reflexamente tenham ultrapassado o objetivo desta seção não serão analisados. Contudo, entende-se e reconhece-se que, para expor as ideias com clareza, necessitar-se-á recorrer à opinião de estudiosos da área.

Publicização refere-se à produção não-estatal de bens públicos, por entidades situadas no âmbito do denominado terceiro setor. O projeto [Organizações Sociais] OS baseia-se na publicização de atividades relacionadas à produção de bens públicos realizadas por entidades estatais, ou seja, permitir sua absorção por entidades não-estatais orientadas para certas políticas públicas.

A implementação de Organizações Sociais implica duas ações complementares: a publicização de determinadas atividades executadas por entidades estatais (que serão extintas); e a absorção dessas atividades por entidades privadas qualificadas como OS, mediante contrato de gestão. (BRASIL, 1997a, p. 17).

Organizações sociais (OS) não são um novo tipo de pessoas jurídicas, mas uma qualificação especial concedida pelo Poder Executivo a uma entidade da sociedade civil sem fins lucrativos que atenda a certos requisitos especificados em lei. Por prestarem serviços públicos não privativos do Estado, úteis à coletividade, assumem a qualidade de entidades parceiras do Poder Público (FILHO, 2011). É “um modelo de organização pública não-estatal destinado a absorver atividades publicizáveis mediante qualificação específica” (BRASIL, 1997a, p. 13).

A formalização do contrato de gestão entre organizações não governamentais – ONG e o Estado não assegura a transferência dos recursos necessários à execução das ações previstas em plano de trabalho (BEHRING, 2008).

É frágil o argumento. Inexiste diferença dessa situação ao que ocorre, não raras às vezes, para órgãos da administração pública direta. Em nome do superávit primário, contingencia-se o que for possível e permitido. Mesmo que a ideia do superávit fosse afastada, caso a previsão da receita não se concretize, o volume das transferências tenderá a seguir o fluxo da entrada de recursos no caixa. Dessa forma, tanto as ações a cargo da administração direta quanto aquelas a serem executadas pelas organizações sociais tenderão a sofrer com restrições orçamentárias.

De mais a mais, não se pode deixar de assinalar que o art. 12, § 1º, da Lei 9.637, de 1998, assegura às organizações sociais os créditos previstos no orçamento e as respectivas liberações financeiras, de acordo com o cronograma de desembolso previsto no contrato de gestão (BRASIL, 1998a), situação bastante

confortável em comparação com os órgãos da administração pública direta que não gozam dessa previsão.

As OS são entidades vulneráveis a grupos de interesses, o que pode aumentar a sensação de privatização do espaço público e distanciá-las de seus objetivos institucionais (BEHRING, 2008).

Não são apenas as OS que estão sujeitas ao *lobby*, mas todas as instituições públicas de qualquer dos poderes, inclusive o Ministério Público (MP). Os espaços públicos são arenas intrinsecamente de conflitos permanentes e de interesses opostos.

Há falta de instrumentos de participação social no setor estratégico do governo. A construção de conselhos paritários e deliberativos de políticas públicas é limitada. Há uma clara separação entre a formulação, pelo núcleo duro Estado, e a execução da política pública pelas OS (BEHRING, 2008).

O primeiro aspecto não está ligado estritamente à questão das organizações sociais, afetando toda a esfera decisória pública. A autora pondera que esses instrumentos precisam de aperfeiçoamento. Pode-se ir além. É preciso que haja maior mobilização política da sociedade civil junto ao CN para que a legislação na área social seja editada contendo previsão para que sejam instalados conselhos gestores de políticas e que suas decisões tenham natureza deliberativa. Essa medida tenderia a aumentar o grau de interferência da sociedade no processo decisório governamental. Os representantes da sociedade civil não podem perder o vigor na luta pela ampliação da participação nos espaços decisórios existentes e pela conquista de outros ainda não explorados.

Por outro lado, os conselhos consultivos que não possuem mecanismos coercitivos e normativos dentre suas atribuições teriam uma maior autonomia e independência para cobrar os ajustes necessários, na medida em que não fariam parte do processo decisório governamental (SILVA; JACCOUD; BEGHIN, 2005).

Outrossim, compreende-se que a participação nas instâncias representativas precisa ser mais bem qualificada. Por parte do poder público, há poucos incentivos que visam à promoção da participação e controle sociais. Os conselhos sofrem com a falta de recursos e de treinamento, há restrições em aceitar suas decisões e quebra da regra da paridade na sua composição, entre outros. Além do mais, a educação brasileira é de “cabresto”. As nossas crianças e jovens não são

ensinados a pensar, a questionar e a criticar o *status quo* de nossa sociedade e muito menos a interferir nos espaços públicos.

Ainda assim, destaca-se o aperfeiçoamento constante do processo de elaboração do Plano Plurianual (PPA), principal produto de dimensão estratégica do governo federal. Esse plano, que estabelece os programas de longa duração do governo (quatro anos) e define os objetivos e as metas da ação pública, vem sendo sistematicamente aprimorado com a contribuição de várias instâncias da sociedade civil. O plano mais recente (PPA 2012-2015<sup>16</sup>) foi elaborado, dentre outras contribuições, com participação assídua de instâncias da sociedade civil.

Nos dias 24 e 25 de maio de 2011, foi realizado, em Brasília, **o Fórum Interconselhos, com a participação de 300 representantes da sociedade civil, indicados pelos 33 conselhos nacionais e por quatro comissões, além de representantes de diversas entidades nacionais.**

O Fórum demonstrou ser um importante, estratégico e **legítimo espaço de articulação social**. Seu principal produto consubstanciou-se em um relatório com diversas considerações e recomendações, encaminhado aos conselhos nacionais e analisado pelas equipes técnicas da [Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento] SPI/MP, em conjunto com os ministérios e secretarias setoriais, para que fosse avaliada a sua pertinência e possível inclusão no Plano (BRASIL, 2011a, p. 119, grifo nosso).

Apesar disso, considera-se válida a crítica de Behring (2008), pois, no caso da elaboração do PPA, o Fórum Interconselhos teve força apenas consultiva. Mas não deixa de ser um avanço na história política recente do país, assim como foi, pela primeira vez, a abertura da consulta pública do projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para 2013, no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados (CD) na internet (<http://edemocracia.camara.gov.br>).

Ao contrário de Behring (2008), não se considera errônea, a separação entre formulação – esta pelo Estado – e execução de políticas públicas – esta cabendo, em parte, às OS. Primeiro, porque quem deve responder pelo sucesso da intervenção é o governo e não o terceiro setor, inclusive assumindo as consequências da avaliação do eleitorado e os riscos envolvidos na transferência de serviços para terceiros; segundo, porque, se existir um adequado processo de controle, monitoramento e avaliação dos resultados da ação governamental, os impactos negativos que Behring (2008) assinala tendem a ser minorados. É nesse ponto que se deseja aprofundar. O que se tem percebido são falhas de controle, ausência de fiscalização, permissividade e omissão dos agentes públicos

<sup>16</sup> O PPA 2012-2015 foi instituído pela Lei 12.593, de 18/1/2012. (BRASIL, 2012c).

responsáveis em fiscalizar, monitorar e exigir as correções. Ainda não se teve conhecimento de processos administrativos que, ao final, deram causa à demissão de agentes públicos omissos no acompanhamento ou na fiscalização de ajustes celebrados com OS.

Há perda de aferição do resultado global da política social, devido a sua execução fragmentada pelas OS. O Estado não tem competência para gerir esse novo modelo, pois as instituições públicas não dispõem de recursos técnicos e administrativos para fazê-lo, o que afeta a qualidade e a produtividade esperadas (BEHRING, 2008).

Não existe uma relação direta entre a execução de políticas públicas por OS e a incapacidade de aferição dos resultados dessas mesmas políticas por parte do poder público. Pelo contrário, um dos problemas identificados no processo de avaliação de políticas públicas é justamente a baixa cobertura dos programas (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 2006, p. 119), o que pode ser minimizado com a participação das instituições do terceiro setor na execução das políticas sociais.

Por outro lado, a falta de integração entre formuladores e executores é outro problema destacado nesse mesmo estudo, mas entende-se ser possível sua superação, mediante instrumentos adequados de monitoramento, avaliação e controle, como já apontado antes. É importante ressaltar também a necessidade de se acabar com a visão equivocada de que avaliar é fiscalizar (essa tem um aspecto mais punitivo), situação que tende a inibir os processos avaliativos em todas as fases do ciclo da política pública.

O argumento de que o Estado não tem competência para gerir esse modelo merece algumas correções. Apesar de o processo avaliativo ainda não ser uma prática rotineira na gestão pública, é possível encontrar iniciativas importantes na tentativa de legitimar a avaliação como instrumento de gestão da política pública, como, por exemplo, as realizadas pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e pelo Ministério da Educação (MEC), ambas disponíveis para consulta no sítio eletrônico do respectivo órgão na internet, ainda que parte da execução da política tenha sido feita por organizações não governamentais.

Por isso, há de certo modo concordância com a lição de Pereira (BRASIL, 1997a) sobre a aferição dos resultados dos contratos de gestão celebrados com as organizações sociais, nos seguintes termos:

**O acompanhamento e avaliação contínuos** do contrato de gestão, uma vez implementado, consiste na fase mais relevante, pois dela depende o atingimento da sua plena eficácia, qual seja, **tornar-se um efetivo instrumento de implementação de políticas públicas para o ministério supervisor e um efetivo instrumento de gestão estratégica para a entidade contratada.**

O ciclo de avaliação do contrato de gestão envolve as seguintes ações:

- geração de relatórios parciais e anual;
- avaliação institucional;
- auditorias (BRASIL, 1997a, p. 42, grifo nosso).

Questiona-se também a autonomia que as OS têm “para fazer compras sem licitação e para definir planos de cargos e salários” (BEHRING, 2008, p. 257), o que seria uma temeridade à moralidade administrativa. As organizações sociais, sendo entidades de natureza privada, estariam obrigadas a realizar licitação nos moldes previstos na Lei 8.666, de 1993, e fazer concurso público para contratar pessoal?

Pereira diz que não (BRASIL, 1997a). Ele sustenta a opinião de que essas entidades, por possuírem características de gestão próximas às praticadas no setor privado, não se sujeitam às normas do direito público, destacando os seguintes benefícios para os resultados da gestão: “a contratação de pessoal nas condições de mercado; a adoção de normas próprias para compras e contratos; e ampla flexibilidade na execução do seu orçamento”. (BRASIL, 1997a, p. 14).

A crítica de Behring (2008) tem como fundamento o disposto no art. 4º, da Lei 9.637, de 1998, que prevê a atribuição privativa do Conselho de Administração das OS (e não a lei) em aprovar regulamento próprio com os procedimentos a serem adotados para contratar obras, serviços, realizar compras e alienações e elaborar o plano de cargos, salários e benefícios dos empregados da entidade.

Sobre a obrigatoriedade de as OS realizarem ou não licitação para realizar aquisições com terceiros, esse tema foi travado no âmbito do TCU, quando as contas do exercício de 2003 da Associação Brasileira de Luz Síncrotron – ABTLuS foram levadas a julgamento. Apenas para destacar que essa entidade foi extinta e autorizada a se qualificar como organização social, diretamente pelo art. 21 e Anexo I, da Lei 9.637, de 1998.

Naquela ocasião, inconformada com a determinação, prolatada no Acórdão 2.490/2005 – Primeira Câmara, para que fosse observado o disposto no art. 1º, § 5º, do Decreto 5.504, de 2005 (utilização do pregão eletrônico), nas contratações de bens e serviços comuns, realizadas em decorrência do recebimento de transferências voluntárias de recursos públicos da União, a ABTLuS impetrou

recurso de reconsideração, alegando que as organizações sociais estariam obrigadas a observar apenas seu regulamento próprio, elaborado e aprovado pelo respectivo Conselho de Administração nos termos dos arts. 4º, inciso VIII, e 17 da Lei 9.637, de 1998. Em essência, a recorrente alegou que se subordina ao processo licitatório previsto em regulamento próprio e não às rígidas regras estabelecidas pela Lei de Licitações e Contratos Administrativos e, muito menos, ao disposto no art. 1º, §§ 1º e 5º, do Decreto nº 5.504, de 2005<sup>17</sup>.

O Exmº Sr. Ministro-Relator Aroldo Cedraz, ao analisar a questão, pronunciou-se da seguinte forma:

[...]

43. Adquirir sem licitação ou sem fundamentar sua dispensa ou inexigibilidade é a ambição de qualquer gestor de recursos públicos, mas tal conduta é vedada pelos arts. 5º, caput, e 37, caput, XXI, da Constituição Federal. No caso concreto, nota-se que a organização social ABTLuS era o Laboratório Nacional de Luz Síncrotron, do [Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico] CNPq. Deve-se tomar cautelas para que a qualificação como OS não se converta em autorização para fazer tudo aquilo que era proibido enquanto integrante da Administração.

44. Nos termos dos arts. 1º e 3º, caput, e § 1º, I, da Lei nº 8.666/93, a licitação destina-se a assegurar a isonomia na obtenção da proposta mais vantajosa, garantindo que não será privilegiada determinada empresa ou pessoa. A pretensão de contratar sem licitação ou exclusivamente nos termos de “regulamento próprio” não assegura a observância da impessoalidade, moralidade e publicidade necessárias à gestão de recursos públicos.

[...]

46. Também não há sustentar a especialidade da Lei nº 9.637/98 com relação às Leis nº 8.666/93 e nº 10.520/2002, visto que aquela dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais; estas, são leis federais que dispõem sobre regras gerais para licitações e contratos. O princípio da especialidade das normas impõe sim a observância das Leis nº 8.666/93, nº 10.520/2002 e do Decreto nº 5.504/2005, e não de dispositivo da Lei nº 9.637/98 que define competências de Conselho de Administração para elaborar regulamento próprio detalhando procedimentos para contratação de bens e serviços.

**47. A controvérsia se resolve pela compreensão de que o princípio geral da licitação possui status constitucional (art. 37, XXI), sendo regulamentado pelas Leis nº 8.666/93 e nº 10.520/2002. Com efeito, o Decreto nº 5.504/2005 passa a exigir o pregão, preferencialmente**

<sup>17</sup> Art. 1º Os instrumentos de formalização, renovação ou aditamento de convênios, instrumentos congêneres ou de consórcios públicos que envolvam repasse voluntário de recursos públicos da União deverão conter cláusula que determine que **as obras, compras, serviços e alienações a serem realizadas por entes públicos ou privados**, com os recursos ou bens repassados voluntariamente pela União, sejam contratadas mediante processo de **licitação pública**, de acordo com o estabelecido na legislação federal pertinente.

§ 1º Nas licitações realizadas com a utilização de recursos repassados nos termos do caput, para aquisição de bens e serviços comuns, será obrigatório o emprego da modalidade pregão [...].

§ 5º **Aplica-se o disposto neste artigo às entidades qualificadas como Organizações Sociais**, na forma da Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, [...] relativamente aos recursos por elas administrados oriundos de repasses da União, em face dos respectivos contratos de gestão ou termos de parceria (BRASIL, 2005a, grifo nosso).

**eletrônico, para contratação de bens e serviços comuns decorrentes de transferências de recursos públicos federais efetivadas nos termos de contrato de gestão, mencionando expressamente as organizações sociais.** As modalidades de pregão e sua aplicabilidade têm previsão na Lei nº 10.520/2002 e nos Decreto nº 5.450/2005 e nº 5.504/2005, restando evidente o fato de que regulamentam a regra geral da licitação.

[...]

61. Com efeito, ainda que as Organizações Sociais não estejam incluídas expressamente no art. 1º da Lei nº 8.666/93 ou mesmo na Lei nº 10.520/2002, o fato é que sua criação importou na extinção de equivalente órgão público, passando elas a prestar serviços públicos típicos, sendo às mesmas destinados bens, servidores públicos, dotações orçamentárias específicas e benesses, tais como contratar diretamente com a Administração Pública, tudo para o atendimento de seus objetivos com eficiência e celeridade; razões porque não podem permanecer à margem da Administração Pública sem submeter-se aos princípios de direito público. Seu regime é híbrido, mas não é impermeável a algumas regras publicistas típicas. Tanto não procede a pretensão que o art. 116 da Lei nº 8.666/93 sujeitou aos termos desse diploma, no que couber, os “instrumentos congêneres aos convênios”; como tal, entendam-se os contratos de gestão, instrumentos de maior densidade publicista, especialmente se comparado com os termos de parceria, conforme visto anteriormente.

62. Por tais razões, mostra-se inviável a amplitude de exclusão dos controles pretendida pela recorrente, que os entende cabíveis apenas quanto aos resultados, bem como que apenas o conselho de administração e a comissão de acompanhamento e avaliação da ABTLuS possam verificar o alcance dos objetivos e intervir no aspecto gerencial daquela entidade (BRASIL, 2007a, grifo nosso).

Por decisão unânime, os ministros da 1ª Câmara do TCU acataram os argumentos do relator, indeferiram o recurso e mantiveram intacta a decisão recorrida. Portanto, a preocupação de Behring (2008) restou relativizada, diante da decisão da Corte de Contas Federal.

Mais recentemente, o art. 11, do Decreto 6.170, de 2007, exigiu das entidades privadas sem fins lucrativos a observância dos princípios da impessoalidade, moralidade e economicidade, e, no mínimo, a realização de cotação prévia de preços no mercado antes da celebração do contrato, quando a aquisição de produtos e a contratação de serviços envolverem recursos transferidos pela União (BRASIL, 2007b). Assim, entende-se que o art. 11, desse decreto, revogou tacitamente as disposições contidas no art. 1º, § 5º, do Decreto 5.504, de 2005, ou seja, foi substituída a exigência de realizar pregão para aquisição de bens e serviços comuns para simples cotação prévia de preços, sem se esquecer das disposições contidas no regulamento próprio das organizações sociais. Entretanto, não há posição definitiva do TCU sobre o assunto.

Com relação à autonomia das OS para definirem o plano de cargos e salários dos seus funcionários, faz-se necessário uma melhor reflexão. Acredita-se que a opinião desfavorável de Behring (2008) resida, em primeiro plano, na forma

como é realizado o recrutamento e seleção de pessoas. Somente depois disso, é que um plano de cargos e salários faz sentido. Existem duas formas de recrutamento e seleção de funcionários que as OS podem fazer. A primeira delas é a contratação direta. A segunda é a utilização de servidores cedidos pelo poder público (art. 14, da Lei 9.637, de 1998). Na primeira situação, desconsidera-se tal atitude moralmente reprovável, porque as OS não estão submetidas estritamente ao regime jurídico público, que exige lei para criar cargos públicos e definir a forma como eles serão providos (só por concurso de provas ou de provas e títulos). Na contratação de funcionários, tais organizações devem respeitar os princípios básicos da administração pública, sendo um dos principais a impessoalidade.

As entidades privadas qualificadas como organizações sociais, quando detentoras de contrato de gestão que as habilitem ao recebimento de recursos públicos provenientes do Orçamento da União, inclusive para pagamento de pessoal, **sujeitam-se à observância e aplicação dos princípios que regem a Administração, estatuídos no art. 37, caput, da Constituição Federal de 1988, nos seus processos de seleção e contratação de pessoal, pelo tempo em que vigerem os respectivos contratos de gestão.** (BRASIL, 2008a, p. 105)

No caso de servidores cedidos, considera-se acertada a crítica de Behring (2008), na medida em que tais servidores foram aprovados em concurso público para servir a União e não entidades privadas, ainda que essas venham a executar serviços de relevância pública. Se o Programa de Publicização entendeu que essas entidades devam ter liberdade para operacionalizar o contrato celebrado com o poder público, é ilógico ceder um servidor público que está preso por todas as amarras que a Carta Magna estabelece (teto salarial, vedação de acumulação de cargos públicos, etc). Isso não passa de uma afronta os princípios mais básicos do Direito.

Tais servidores jamais poderiam ser obrigados a trabalhar em organizações particulares. Os concursos que prestaram foram para entidades estatais, e não entidades particulares. Destarte, pretender impor-lhes que prestem seus serviços a outrem violaria flagrantemente seus direitos aos vínculos de trabalho que entretêm. (MELLO, 2009, p. 241).

A execução de serviços de saúde por parte das OS pode levar à segmentação dos usuários do Sistema Único de Saúde (SUS), pois essas entidades têm liberdade para firmar contratos com planos privados de saúde, o que afrontaria os princípios constitucionais da universalidade, da integralidade e da equidade (BEHRING, 2008).

O risco de segmentação fica bastante reduzido, caso o poder público cumpra a Constituição da República (CR) e fiscalize corretamente o ajuste celebrado



com as OS. No Edital de Seleção 1/SES/MT/2011, que tratou do chamamento público para gerenciar, operacionalizar e executar as ações e serviços de saúde, no Hospital Metropolitano de Várzea Grande, localizado em Várzea Grande/MT, foi feita a previsão de que o atendimento seria inteiramente gratuito e destinado exclusivamente aos usuários do SUS.

CLÁUSULA PRIMEIRA - DO OBJETO

1.1. O presente CONTRATO tem por objeto o gerenciamento, operacionalização e execução das ações e serviços de saúde com a pactuação de indicadores de qualidade e resultado, no Hospital Metropolitano de Várzea Grande, em regime de 24 horas/dia, assegurando assistência universal e gratuita aos usuários do SUS [...]. (MATO GROSSO, 2011, p. 41).

A sistemática do pagamento e as metas para o então vencedor do certame foram fixadas no Anexo II, do citado edital. Agora, cabe à Secretaria de Saúde do Estado fiscalizar a adequada prestação de serviços e aferir o cumprimento das metas. Apenas para registro, informa-se que esse modelo de contratação está sendo questionado na justiça, em face de sua suposta ilegalidade. (MATO GROSSO, 2012).

Por outro lado, considerar-se-ia ilegal a celebração de contrato entre OS e operadoras privadas de plano de saúde, caso o contrato preveja exclusividade de atendimento ao SUS, como foi o modelo adotado pelo Estado de Mato Grosso, uma vez que o princípio constitucional da universalidade do atendimento estaria sofrendo restrições. Nesses casos, o paciente portador de plano privado de saúde seria atendido pelo SUS e o hospital encaminharia a fatura com o respectivo valor à Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) para que ela faça a cobrança da operadora e ressarça o SUS (BRASIL, 1998b).

A discricionariedade do Poder Executivo e a falta de critérios técnicos para selecionar as entidades privadas sem fins lucrativos que serão qualificadas como organizações sociais favoreceriam o clientelismo e o patrimonialismo e enfraqueceria o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) (BEHRING, 2008).

Pereira não detalhou o processo de qualificação das entidades privadas, apenas destacou que ele seria feito via decreto. Entretanto, é possível compreender que ele aprovava a ideia da discricionariedade, pois ressaltava que “os requisitos estatutários para qualificação de entidades como Organizações Sociais [estavam] contidos na Medida Provisória nr. 1.591” (BRASIL, 1997a, p. 34), revogada pela MP 1.648, de 1998, essa convertida na Lei 9.637, de 1998.

Adere-se à crítica de Behring (2008) por entender também que a discricionariedade atribuída ao Poder Executivo, no processo de qualificação de entidades privadas sem fins lucrativos como OS, pode gerar práticas clientelistas e favorecimentos mútuos. Sobre o processo de qualificação, a lei que regulamenta as OS estabelece:

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

Art. 2º São requisitos específicos para que as entidades privadas referidas no artigo anterior habilitem-se à qualificação como organização social:

[...]

**II - haver aprovação, quanto à conveniência e oportunidade de sua qualificação como organização social, do Ministro ou titular de órgão supervisor ou regulador da área de atividade correspondente ao seu objeto social e do Ministro de Estado da Administração Federal e Reforma do Estado.** (BRASIL, 1998a, grifo nosso).

A discricionariedade não é um mal, algo que deve ser abolido da administração pública, pois a lei e a jurisprudência disciplinam seus contornos e limites. Em várias situações, o agente pode valorar a conveniência e a oportunidade de praticar o ato em uma ou noutra direção.

Conveniência e oportunidade são os elementos nucleares do poder discricionário. A primeira indica em que condições vai se conduzir o agente; a segunda diz respeito ao momento em que a atividade deve ser produzida. Registre-se, porém, que essa liberdade de escolha tem que se conformar com o fim colimado na lei, pena de não ser atendido o objetivo público da ação administrativa. (FILHO, 2011, p. 72).

Mas, na situação em análise, a lei dá margem para que agentes públicos selecionem as entidades que lhes sejam mais convenientes, favorecendo processos de corrupção. A faculdade atribuída ao Poder Executivo para qualificar entidades privadas sem fins lucrativos como OS, mediante a simples concordância de dois ministros de Estado, além de ser aberrante e ilegal, trata-se, na verdade, de “uma discricionariedade literalmente inconcebível, até mesmo escandalosa, por sua desmedida amplitude, e que permitirá favorecimentos de toda espécie” (MELLO, 2009, p. 239).

Sem um *processo regular* em que se assegure igualdade a quaisquer interessados em obter tais benesses [bens públicos, dotações orçamentárias, servidores públicos], cuja habilitação patrimonial, financeira e técnica seja previamente comprovada, assegurando-se *direito de recurso* contra a decisão dos Ministros outorgantes, [...] a qualificação como organização social seria um gesto de “graça”, uma outorga imperial resultante tão-só do soberano desejo dos outorgantes, o que, a toda evidência, é incompatível com as concepções do Estado moderno. (MELLO, 2009, p. 241).

De fato, a lei não poderia deixar ao alvitre do gestor público a faculdade para qualificar ou não uma entidade sem fins lucrativos que tenha atendido aos requisitos impostos em seu art. 2º. Se ela os cumpriu, deve ser qualificada. O ato, então, deveria ser vinculado.

Terminada a análise das críticas de Behring (2008) ao Programa de Publicização, entende-se que, de certo modo, as organizações sociais não são em si mesmas malélicas para a política social brasileira ou um mal que deve ser extirpado, como muitos apregoam.

Assim, quando as atividades de relevância pública desenvolvidas pelas organizações sociais vierem a complementar a atividade estatal, seguindo os princípios da impessoalidade, da legalidade, da transparência e da economicidade, e gerarem resultados com melhor eficiência e maior eficácia, considera-se razoável, adequada e até necessária para a satisfação das demandas da própria população. A discussão, portanto, transfere-se para a compreensão se a atuação das entidades do terceiro setor estaria promovendo uma verdadeira substituição da função estatal ou apenas complementando-a.

Por exemplo, não se crê que haja uma defesa para que o Hospital Geral Universitário (HGU), o Hospital do Câncer e o Hospital Santa Helena sejam descredenciados do SUS. Todos eles são entidades de direito privado e prestam atendimento à população mato-grossense por meio do SUS. Eles estariam substituindo o Estado ou complementando sua atuação?

De igual importância seria o questionamento para verificar se o Estado estaria ou não cumprindo seu papel de avaliador desses hospitais quanto à qualidade dos serviços de saúde prestados, ao cumprimento das metas de desempenho pactuadas em contrato e se eles estão sendo econômicos e eficientes na sua operacionalização.

Os mecanismos de controle, sejam eles estatal ou social, existem justamente para corrigir desvios e cobrar resultados e devem incidir sobre essa prestação de serviço para aferir seus resultados. Em caso de descumprimento, o Estado deve abrir processo administrativo para aplicação de sanção, descredenciamento e responsabilização, assegurando-se o devido processo legal.

Nenhuma entidade privada sem fins lucrativos é obrigada a se qualificar como uma organização social nem firmar contrato de gestão com o poder público. Um particular, por exemplo, poderá constituir uma entidade civil sem fins lucrativos,

obter a qualificação como organização social e nem firmar contrato de gestão com o Estado, sobrevivendo com recursos de outras fontes, e ainda assim estará prestando serviços de relevância pública, tais como educação, ciência, saúde, etc. Se, por ventura, chegar a celebrar contrato de gestão com o Estado, ela estará abrindo mão de uma maior liberdade de atuação, para se sujeitar ao controle estatal e à legislação, em troca do recebimento de recursos públicos.

Por conta disso, a discussão que se levanta é se as entidades citadas anteriormente estão prestando contas adequadamente à sociedade mato-grossense dos recursos recebidos do SUS, se o controle sobre elas por parte do Estado e da sociedade está sendo feito de forma adequada e concomitante. Além disso, é importante averiguar se, no caso de descumprimento das metas de qualidade e de atendimento e de desvio de recursos, o Estado está adotando as providências necessárias. Acredita-se que esses e outros questionamentos é que precisam ser formulados e respondidos.

Entretanto, não se pode deixar de registrar que há um movimento no interior do Estado defendendo esse modelo como a melhor saída para a solução dos problemas sociais, implicitamente defendendo o afastamento do Estado da sua responsabilidade de prestar os serviços de relevância pública, fomentando, via transferência de recursos públicos, a operacionalização da política social por meio das entidades do terceiro setor.

Por fim, considera-se inaceitável e irresponsável a proposta de Pereira (BRASIL, 1997a), prevista na Lei 9.637, de 1998, que extingue entidades ou órgãos públicos com a missão de desenvolver atividades voltadas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, e transfere a execução dessas atividades às entidades de direito privado, no que é denominado processo de absorção.

Assim, o programa de publicização pode ser enxergado de duas maneiras. A primeira, a qual se adere, é a capacidade de uma entidade privada sem fins lucrativos vir a ser qualificada com OS e firmar contrato de gestão com o Estado para executar serviços de relevância pública em complemento à atuação estatal. A segunda, da qual se afasta, é a aberrante proposta de extinguir órgãos públicos e transferir os serviços até então por ele executados para uma OS, a qual, geralmente, é o próprio órgão convertido em entidade privada.

Avançando ainda um pouco sobre esse assunto, discorre-se sobre os principais aspectos da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 1923/DF, que tramita no Supremo Tribunal Federal (STF), versando sobre a constitucionalidade ou não da atuação das organizações sociais na execução dos serviços de relevância pública e se isso configuraria uma espécie de privatização das funções estatais.

### **1.8.3.1 A ADI 1923/DF e a possível declaração de inconstitucionalidade do Programa Nacional de Publicização**

Em 1º/12/1998, O Partido dos Trabalhadores – PT e o Partido Democrático Trabalhista – PDT ingressaram no STF com uma ADI, alegando a inconstitucionalidade da Lei 9.637, de 1998. Eles pediram também que o art. 24, inciso XXIV, da Lei 8.666, de 1993, o qual prevê a dispensa de licitação para a celebração de contratos com as organizações sociais, qualificadas no âmbito das respectivas esferas de governo, para atividades contempladas no contrato de gestão, seja declarado inconstitucional (BRASIL, 2011b).

Na essência, os autores da ação sustentam que as organizações sociais, instituições da esfera privada, assumiram obrigações que são de responsabilidade do Poder Público, o que violaria os seguintes artigos da Lei Maior:

- a) ofensa aos deveres de prestação de serviços públicos de saúde, educação, proteção ao meio ambiente, patrimônio histórico e acesso à ciência (arts. 23, 196, 197, 199, § 1º, 205, 206, 208, 209, 215, 216, § 1º, 218 e 225);
- b) violação à impessoalidade e interferência indevida do Estado em associações (arts. 5º, XVII e XVIII, e 37, caput);
- c) descumprimento do dever de licitação (arts. 22, XXVII, 37, XXI, e 175);
- d) ofensa aos princípios da legalidade e do concurso público na gestão de pessoal (arts. 37, II e X, e 169);
- e) descumprimento de direitos previdenciários dos servidores (art. 40, caput e § 4º);
- f) insubmissão a controles externos (arts. 70, 71 e 74); e
- g) restrição da atuação do Ministério Público (art. 129).

Na inicial, os requerentes pediram que o Tribunal suspendesse liminarmente os efeitos da Lei 9.637, de 1998. O Plenário iniciou o julgamento da cautelar em 24/6/1999 e concluiu 1º/8/2007, tendo indeferido, por maioria, o pedido,

justificando que os requerentes não demonstraram o *periculum in mora* da decisão. As questões de direito, porém, sequer foram apreciadas.

Em 7/4/2011, o Ministro-Relator Carlos Ayres Britto, levou o processo a julgamento e votou pela procedência parcial dos pedidos.

Inicialmente, o Relator asseverou que o Estado é ator por excelência no campo dos serviços públicos, mas ressaltou a existência na CR de serviços públicos não exclusivos, cujo exercício pode se dar também por particulares, de modo que “se prestadas pelo setor público, são atividades públicas de regime jurídico igualmente público, [e] se prestadas pela iniciativa privada, óbvio que são atividades privadas, porém sob o timbre da relevância pública”. (BRASIL, 2011b).

Os serviços de relevância pública prestados pelas entidades de natureza privada independem de concessão, permissão ou autorização. Tais entidades devem obedecer às normas gerais estabelecidas pela União e as demais fixadas pelos estados-membros, no exercício de sua competência legislativa complementar (BRASIL, 2001a).

Em seguida, o Relator Ayres Britto afirmou que, na seara dos serviços públicos não exclusivos, a ação da iniciativa privada incidiria de modo complementar, sem substituir a ação do poder público. Por conta disso, considerou inconstitucionais os arts. 18 a 22, da Lei 9.637, de 1998, pois tais dispositivos permitem que entes públicos sejam extintos e suas atividades transferidas às organizações sociais. A se confirmar essa proposta no Plenário do STF, o núcleo do Programa de Publicização, proposto por Bresser (BRASIL, 1997a) e transformado em lei, será fulminado do ordenamento jurídico, definitivamente enterrado.

Sobre o padrão geral das OS instituído pela Lei, o Relator afirmou que o ajuste firmado entre essas entidades e o Poder Público (contrato de gestão) reveste-se de típica natureza de convênio, no qual é disciplinada a transferência de recursos financeiros e de bens públicos, visando à execução de serviços de relevância pública. Assim, considerou que essa forma de acordo é constitucional desde que observados, invariavelmente, os princípios da impessoalidade, da publicidade e da eficiência, por meio de um processo público e objetivo.

Como consequência dessa interpretação, o Relator considerou inconstitucional parte do art. 2º, inciso II, da Lei 9.937/1998, que atribui competência discricionária ao Poder Executivo para qualificar as entidades como organizações

sociais, pois é incompatível com a objetividade que deve guiar o procedimento de qualificação.

Se, nesse aspecto, a tese do Ministro-Relator Ayres Britto for vencedora, a prática da Administração Pública será definitivamente estabelecida, compatibilizando-se com a análise de Behring (2008). Repise-se que, se aprovada essa proposta, tanto o procedimento de qualificação quanto a celebração do contrato de gestão deverão ser conduzidos de forma pública, objetiva e impessoal, em atenção aos princípios contidos no art. 37, *caput*, da Lei Maior.

Com relação ao procedimento de seleção de pessoal, o Relator posicionou-se pela não submissão ao procedimento formal do concurso público, mas ponderou que a seleção deverá observar a impessoalidade e a objetividade.

No voto do Ministro-Relator, a obrigatoriedade de licitar restou flexibilizada, sob a justificativa de que os princípios administrativos devem ser compatibilizados com as características do setor privado. Isso significa que as OS não estão sujeitas ao rito da Lei 8.666, de 1993, mas apenas aos princípios mencionados no art. 37, *caput*, da CR, e ao regulamento próprio fixado pelo seu Conselho de Administração, nos termos do art. 4º, inciso VIII, da Lei 9.637, de 1998.

Em 19/5/2011, depois de transcorrido o tempo do seu pedido de vista, o Ministro Luiz Fux proferiu seu voto, o qual, em muitos aspectos, alinhou-se ao do Ministro-Relator Ayres Britto.

A divergência mais importante e fundamental para todo o mérito da ação foi ele ter considerado constitucional os arts. 18 a 22, da Lei 9.637, de 1998, que preveem a extinção de órgãos públicos e a absorção de suas atividades por entidades de direito privado qualificadas como organizações sociais. Ele asseverou que isso não passa de fomento e regulação.

28. Portanto, o Poder Público não renunciou aos seus deveres constitucionais de atuação nas áreas de saúde, educação, proteção ao meio ambiente, patrimônio histórico e acesso à ciência, mas apenas colocou em prática uma opção válida por intervir de forma indireta para o cumprimento de tais deveres, através do fomento e da regulação. Na essência, preside a execução deste programa de ação a lógica de que a atuação privada será mais eficiente do que a pública em determinados domínios, dada a agilidade e a flexibilidade que dominam o regime de direito privado.

29. Ademais, a lei não exige que o Estado saia de cena como um vetor necessário. Decidiu-o, é verdade, com relação a duas concretas entidades públicas mencionadas no art. 21, extinguindo-as e determinando a transferência de recursos, através de contratos de gestão a serem firmados à época, para entidades privadas. Porém, essas decisões específicas tomadas pelo legislador não são, repita-se, uma imposição de um modelo

perene de atuação do Poder Público, que pela só edição da Lei nº 9.637/98 não se vê obrigado a repeti-lo em hipóteses similares. **Ao contrário, a opção pelo atingimento dos resultados através do fomento, e não da intervenção direta, ficará a cargo, em cada setor, dos mandatários eleitos pelo povo, que assim refletirão, como é próprio às democracias constitucionais, a vontade prevalecente em um dado momento histórico da sociedade.**

30. Não há sequer como apontar, nessa linha, que aquelas duas decisões políticas específicas tomadas através da edição do art. 21 da Lei, de extinção do Laboratório Nacional de Luz Síncrotron e da Fundação Roquette Pinto, vulnerariam a Constituição. Como se viu mais acima, **a moldura constitucional da atuação do Estado nos setores mencionados pela Lei permite a opção tanto pela prestação direta como pelo fomento, desde que, invariavelmente, a Administração Pública seja controlada do ponto de vista do resultado [...]**, sendo por isso válida, em abstrato, a instituição de um marco legal definidor do regime jurídico a ser seguido no modelo de fomento. Ora, se, portanto, seria válida no futuro a escolha pela intervenção através do fomento, não há como enxergar qualquer óbice a que a Lei optasse por fazê-lo pontualmente, desde logo, com relação aos dois setores ocupados pelas referidas entidades. (BRASIL, 2011c, p. 12, grifo nosso).

Na opinião do Ministro Luiz Fux, a lei almejou apenas instituir um sistema de fomento ou de incentivo por parte do poder público em benefício das entidades de direito privado sem fins lucrativos que viessem a celebrar um contrato de gestão dentro das atividades relacionadas no seu art. 1º, concretizando uma forma de colaboração público-privada, tendo em vista a eficiência desse setor e a busca por melhores resultados. Depois do Voto do Ministro Luiz Fux, o julgamento foi suspenso pelo pedido de vista do Ministro Marco Aurélio.

Não é objeto deste trabalho esmiuçar a linha seguida por cada um dos componentes da Corte Suprema na ADI 1923/DF, mas apenas chamar a atenção para seus aspectos principais cuja decisão, seja pela constitucionalidade ou pela inconstitucionalidade da lei em comento, afetará definitivamente o modelo de atuação das organizações sociais na prestação de serviços de relevância pública e demandará novas reflexões dos estudiosos da questão social.

Ressalta-se apenas a observação feita pelo Ministro Luiz Fux, durante a leitura do seu Voto. Segundo ele, entre a data do seu pedido de vista (7/4/2011) e a leitura do Voto (19/5/2011), apenas entidades de cunho científico o procuraram para a entrega de memoriais e ressaltaram os benefícios em prol da ciência que as organizações sociais trouxeram depois que foram criadas (PLENO, 2011). Por isso, a mobilização precisa ser mais incisiva, atuante e visível, com o intuito de sensibilizar os demais ministros da Corte Suprema.



#### 1.8.4 As reformas da Previdência Social

Na mesma linha do que explicitado anteriormente, não é o objetivo deste trabalho detalhar o rígido processo legislativo para aprovação de uma emenda constitucional, nem oferecer uma análise exaustiva dos aspectos jurídico-constitucionais das reformas da previdência social, mas travar um diálogo entre a justificativa e a proposta de Pereira (BRASIL, 1995) para reformar a previdência social e a crítica que Behring (2008) faz sobre essa temática. O assunto é complexo e não se espera com esse trabalho esgotá-lo, pois se exige conhecimentos aprofundados em várias áreas do conhecimento (administração, matemática, estatística, atuária, sociologia, serviço social, direito, etc). Para uma análise mais cuidadosa, quando necessário, recorrer-se-á a lições de autores especializados na área.

A Reforma da Previdência entrou na pauta de prioridades do Governo FHC logo no início do seu primeiro mandato. A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 33/1995, apresentada na CD em 28/3/1995 e promulgada pelas Mesas da CD e do Senado Federal (SF) em 15/12/1998, teve um tempo total de tramitação de mais de 44 meses até se tornar na Emenda Constitucional (EC) 20 (BRASIL, 1998c).

Essa emenda foi a que “exibiu maior taxa de fracionalização do voto parlamentar e maior clivagem na base de sustentação parlamentar do governo” (MELO, 1997, p. 70).

Sem votos suficientes em sua base aliada para aprová-la, o governo, utilizando-se de práticas clientelistas, conseguiu apoio e votos de outros partidos. Ainda assim a situação não se mostrou favorável.

[Para se ter uma ideia do dificultoso processo de aprovação da emenda] o Executivo sofreu oito derrotas em plenário – todas em votações de Destaque para Votação em Separado – DVS e três na Comissão de Constituição e Justiça. Derrotado na PEC, o governo convocou extraordinariamente o Congresso e conseguiu a aprovação da contribuição dos inativos na forma de Projeto de Lei, contando, para tanto, com a colaboração de muitos deputados não reeleitos. (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; MELO, 2002 *apud* MELO; ANASTASIA, 2005, p. 309).

Esse processo longo e difícil até a aprovação da EC 20, de 1998, teve muitos motivos. Quais foram eles. O que FHC pregava para considerar esse aspecto tão fundamental para o seu governo?

Essa emenda inaugurou o ciclo de reformas na previdência social, acabando com alguns direitos previstos pelo constituinte originário. Os embates no

CN foram intensos e mobilizaram as centrais sindicais, as entidades representativas da sociedade civil e a oposição que obstruiu até o limite.

A Reforma da Previdência foi colocada como uma das medidas fundamentais para superar a crise, na medida em que o Estado “resgataria sua autonomia financeira e sua capacidade de implementar políticas públicas” (BRASIL, 1995, p. 11).

Apresentando um diagnóstico do sistema previdenciário brasileiro, à época da elaboração do PDRE, Pereira (BRASIL, 1995) concentra suas críticas no sistema previdenciário público e justifica a necessidade de reforma.

Além de explosivo do ponto de vista fiscal, o sistema previdenciário público é hoje, do ponto de vista social, um sistema injusto e desequilibrado, na medida em que aposenta o servidor quando ele ainda possui plena capacidade para trabalhar e paga uma aposentadoria ao funcionário muito acima da recebida no setor privado, que não guarda correspondência com sua contribuição. Tudo isto pago pelo contribuinte, quando se sabe que no Brasil, dado o peso dos impostos indiretos, quanto menor o nível de renda, maior a proporção desta que é destinada aos impostos. (BRASIL, 1995, p. 32).

[...]

No INSS, para cada R\$ 1 arrecadado, é gasto aproximadamente R\$ 1,9 com benefícios; no setor público, para cada R\$ 1 arrecadado, gasta-se R\$ 4,6 com benefícios. (BRASIL, 1995, p. 33).

Portanto, para ele, o problema maior estaria concentrado no sistema de previdência do setor público. Como o sistema previdenciário do setor privado não apresentava graves problemas de financiamento, o Estado deveria garantir a aposentadoria até certo número de salários mínimos, “e, a partir daí, cada cidadão deverá adotar um sistema de aposentadoria complementar contratado com fundos privados” (BRASIL, 1995, p. 52).

Da mesma forma, Behring (2008) reconhece esses fatores como marcantes no PDRE, ou seja, a lógica do ajuste fiscal, o impulso dado à previdência complementar (para os que podem pagar) (arts. 40, §§ 14, 15 e 16; e 202, da CR), e acrescenta mais um: os aspectos demográficos (envelhecimento da população, expectativa de vida e impacto financeiro). “A obsessão é reduzir ou eliminar o suposto déficit da Previdência Social para aumentar o chamado superávit primário para pagar os insuportáveis juros das dívidas interna externa.” (PRATA, 2000, p. 37<sup>18</sup> *apud* BEHRING, 2008, p. 266).

---

<sup>18</sup> PRATA, J. Como ficou a previdência dos segurados do INSS. 2ª ed. revista e ampliada. Belo Horizonte: Bis. 2000.

O critério do tempo de serviço foi substituído pelo tempo de contribuição, o qual, aliado às regras de transição, fez o tempo necessário para obter a aposentadoria aumentar significativamente (arts. 40, § 1º; 201, § 7º, da CR; e 8º, da EC 20/1998). Foi instituído o teto máximo de benefícios (art. 14, da EC 20/1998). Foi excluído o direito de os professores universitários se aposentarem com o tempo de contribuição reduzido (arts. 40, § 5º; e 201, § 8º, da CR). A lista das situações capazes de se conceder aposentadoria aos trabalhadores expostos a condições prejudiciais à saúde ou à integridade física foi retirada da lei, ficando a cargo do Poder Executivo elaborá-la. (arts. 40, § 4º; e 201, § 1º, da CR) (BEHRING, 2008). Apenas uma correção, as situações que serão contempladas com a concessão de aposentadoria especial não foram retiradas da lei, mas ficaram de ser definidas em lei complementar.

A pensão por invalidez ficou restrita a algumas situações (art. 40, §§ 2º e 7º; e 201, § 5º, da CR). O auxílio-reclusão e o salário-família passaram a ser devidos apenas aos que recebiam salário de contribuição inferior ou igual a R\$ 398,48 (época da reforma) (arts. 201, IV, da CR; e 13, da EC 20/1998) (BRASIL, 2010a). O período exigido de contribuição para o cálculo do benefício previdenciário saltou da média dos últimos 36 meses para a média aritmética simples dos maiores salários de contribuição equivalentes a 80% de todo o período contributivo (Lei 9.876, de 1999). A criação do fator previdenciário<sup>19</sup>, por meio da Lei 9.876, de 1999, produziu efeitos perversos: a) prolongou o tempo de permanência do trabalho no emprego; b) reduziu o valor do benefício; e c) implicou na redução do número de postos de trabalho para os mais jovens (BEHRING, 2008).

Em 2003, Lula chegou ao poder, a população comemorou e a esperança por um novo país se renovou; afinal de contas, um ex-metalúrgico e ex-sindicalista havia ascendido ao cargo mais importante da República. A esperança era de que Lula concretizasse uma previdência universal, justa, nos moldes delineados pela Constituição de 1988.

Mas, ainda em 2002, Lula e sua equipe já sinalizavam a necessidade de ajustes estruturais na previdência social, diante do problema de financiamento.

---

<sup>19</sup> O fator previdenciário é uma fórmula utilizada para calcular a aposentadoria do segurado do Instituto Nacional do Seguro Social, levando-se em consideração a idade ao se aposentar, o tempo de contribuição e a expectativa de sobrevida do segurado. (FOLHA DE SÃO PAULO, 2010).

Um dos maiores desafios políticos e administrativos do futuro governo é o equacionamento da questão previdenciária. Para dar conta desse desafio, é necessário um conjunto de iniciativas de curto, médio e longo prazos, a fim de construir soluções estruturais capazes de permitir que a presente e as futuras gerações de brasileiros possam estar plenamente conscientes e relativamente tranquilas quanto aos direitos que poderão usufruir após o término de uma longa dedicação de vida laboral. Essa profunda reformulação deve ter como objetivo a criação de um sistema previdenciário básico universal, público, compulsório, para todos os trabalhadores brasileiros, do setor público e privado. O sistema deve ter caráter contributivo, com benefícios claramente estipulados e o valor do piso e do teto de benefícios de aposentadoria claramente definido. (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002, pág. 18).

Na exposição de motivos que acompanhou a PEC 40, de 2003, ao CN, depois convertida na EC 41, de 2003, o Governo Lula manifestou sua preocupação com o desequilíbrio histórico da previdência, de modo que a EC 20, de 1998, estava inconclusa e precisava ser terminada. A justificativa para a reforma foi o distanciamento entre as regras da previdência do setor público e as do setor privado.

4. É sabido que a Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, modificou diversos princípios da administração previdenciária do setor público, em especial o caráter contributivo e o equilíbrio financeiro-actuarial. Não obstante, dada a abrangência incompleta e parcial da EC nº 20, persistem hoje regras bastante diferenciadas entre o Regime Geral de Previdência Social e os regimes próprios de Previdência Social dos servidores, com desequilíbrios nas dimensões da equidade e sustentabilidade de longo prazo. (BRASIL, 2003, p. 18.410).

A PEC 40, de 2003, tramitou sem grandes agitações no CN e seu processo de aprovação foi bem mais célere que a PEC 33/1995, convertida na EC 20, de 1998. O tempo total entre apresentação e promulgação foi de apenas 8 meses, bem menos do que os 44 meses da reforma empreendida no Governo FHC.

Os principais pontos da EC 41, de 2003 são: a) o fim da integralidade dos proventos (art. 40, § 3º, da CR); b) a supressão do princípio da paridade com os ativos (art. 40, § 8º, da CR); c) a instituição da contribuição para os inativos e pensionistas (art. 40, § 18, da CR); d) a mudança dos critérios para o cálculo da pensão por morte (art. 40, § 7º, da CR); e e) a instituição do regime de previdência complementar aos servidores (art. 40, §§ 14, 15 e 16, da CR).

As reformas da previdência realizadas em 1998 e 2003 acarretaram significativas perdas aos trabalhadores e foram centradas sobre aspectos meramente financeiros, esvaziando a questão principal do tema que é “a consolidação da seguridade social como núcleo central de um Estado social

universal, e estratégia de democratização” (BRAZ, 2003<sup>20</sup> *apud* BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 173).

O debate sobre o tema Reforma da Previdência é amplo, envolve questões complexas, como, por exemplo, cobertura, benefícios, financiamento, administração e gestão, e, acima de tudo, o sacrifício empreendido pelas pessoas ao longo de suas vidas contando, ao seu final, com o recebimento do merecido benefício.

A reforma no sistema de previdência social entrou na agenda política não só no Brasil, mas em praticamente todos os países da América Latina: Chile (1981); Peru (1993); Colômbia (1994); Argentina (1994); Uruguai (1996); Bolívia (1997); México (1997); El Salvador (1997); Costa Rica (2001); República Dominicana (2003); Nicarágua (2004); e Equador (2004) (MESA-LAGO, 2006). Da mesma forma que na América Latina, a União Europeia enfrentou um grande drama diante da necessidade de reformar seu sistema de previdência (ESPING-ANDERSEN, 2003). Os EUA também realizaram ajustes nas contribuições e nos benefícios previdenciários dos trabalhadores do setor privado, que, posteriormente, geraram superávits no atual sistema de repartição (OLIVEIRA; BELTRÃO; FERREIRA, 1997).

A primeira pergunta que se sobressai é se haveria necessidade ou não de ajustes no sistema previdenciário brasileiro.

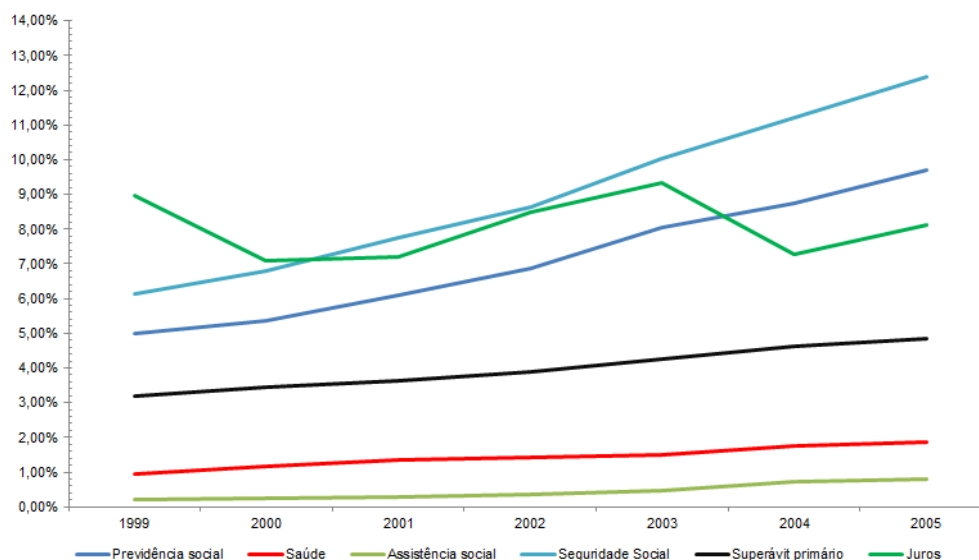
A justificativa de Pereira (BRASIL, 1995) parece incompleta, manca, falha. Olhá-la apenas pelo lado da despesa, sem confrontá-la com os mecanismos de financiamento, deixa o debate apenas pela metade.

Receitas da seguridade social estão sendo anualmente desviadas, com vistas à composição do superávit primário, mecanismo acordado com o FMI, no mesmo ano da promulgação da primeira reforma da previdência. (BEHRING; BOSCHETTI, 2008).

Apenas com o desvio para compor o superávit primário, de 1999 a 2005, o Estado deixou de aplicar, na seguridade social, mais de R\$ 500 bilhões de reais. O gráfico abaixo evidencia o comportamento do superávit primário, do gasto com a seguridade e os juros pagos pelo setor público.

---

<sup>20</sup> BRAZ, M. O valor estratégico da seguridade social pública na realidade brasileira atual. Universidade e Sociedade – Revista da ANDES-SN, n. 30, ano XIII. Brasília: ANDES-SN, p. 22-26, jun. 2003.



**Gráfico 4.** Comparação de gastos sociais com gastos fiscais de 1999/2005 (%/PIB)  
**Fonte:** BEHRING; BOSCHETTI (2008).

Em uma rápida análise, tem-se a impressão de que o governo vem fazendo a sua parte, pois o gasto com a seguridade social vem crescendo ano após ano (adotou-se o conceito de despesas liquidadas). Quando se detalham os números, percebe-se a reprodução da desigualdade. O valor comprometido com o superávit primário supera mais que o dobro a despesa com saúde. Mesmo assim, a importância reservada para compor o superávit não é suficiente para pagar os juros da dívida, ou seja, os especuladores do mercado financeiro ganham muito mais do que a grande maioria da população brasileira que depende do SUS.

O principal instrumento utilizado para compor o superávit primário é a Desvinculação de Receitas da União (DRU). Criada em 1994, ela retira recursos do orçamento da seguridade social e ainda a União não está obrigada a reparti-los com estados e municípios (art. 195, § 4º, da CR), ou seja, a medida beneficiou duplamente a União: deu liberdade para alocar os recursos desvinculados em qualquer área e desobrigou-a de enviar parte deles aos demais entes federados. Vigendo há mais de 17 anos, a DRU foi prorrogada em 2011 até o final de 2015.

**Tabela 1.** Marco Legal da DRU

Denominação	Dispositivo	Vigência
Fundo Social de Emergência (FSE)	ECR nº 1/1994	1994 e 1995
Fundo de Estabilização Fiscal (FEF)	EC nº 10/1996	1996 e 1º sem. 1997
FEF – Prorrogação	EC nº 17/1997	2º sem. 1997 a 1999
DRU	EC nº 27/2000	2000 a 2003
DRU – Prorrogação 1	EC nº 42/2003	2003 a 2007
DRU – Prorrogação 2	EC nº 56/2007	2008 a 2011
DRU – Prorrogação 3	EC nº 68/2011	2012 a 2015

**Fonte:** Dias (2011) e elaboração própria

O art. 195, da CR, estabelece que a seguridade social deve ser financiada com recursos originados das contribuições incidentes sobre a folha de pagamento, a receita das empresas e o lucro. Se a norma constitucional fosse cabalmente cumprida, a receita da seguridade social seria relativamente maior do que é hoje. Com a desvinculação, em média, 20% desses recursos são direcionados à política fiscal, com o objetivo de constituir o superávit primário e honrar os juros da dívida.

De 2005 a 2010, foram desvinculados do orçamento da seguridade social, por meio dessa medida “transitória-permanente”, mais de R\$ 228 bilhões (ANFIP, 2011).

Valores correntes, em R\$ milhões

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Receita de contribuições sociais</b>	168.611	175.870	200.408	196.484	193.879	229.298
Cofins	89.597	90.341	101.835	120.094	116.759	140.023
CPMF	29.120	32.493	36.382	1.004	0	0
CSLL	26.232	27.266	33.644	42.502	43.592	45.754
PIS / PASEP	22.083	23.815	26.116	30.830	31.030	40.373
Outras contribuições	1.578	1.956	2.431	2.054	2.497	3.148
<b>Valores desvinculados</b>	<b>32.496</b>	<b>33.806</b>	<b>38.550</b>	<b>39.255</b>	<b>38.776</b>	<b>45.860</b>

**Figura 2.** Receita de contribuições sociais selecionadas e a DRU

Fonte: Anfip (2011).

Por outro lado, há aqueles que defendem a ideia de que a previdência é deficitária<sup>21</sup>, o que seria suficiente para justificar a reforma no sistema. Mas esses apontamentos acabam se esbarrando em análises feitas por diversos teóricos que comprovam a sua viabilidade, ante os desvios de recursos operados no orçamento da previdência social.

Se os recursos proporcionados pelos altos percentuais de desconto sobre a folha salarial (30%) fossem canalizados integralmente para o cofre da Previdência, somente eles já garantiriam a viabilidade do pagamento das aposentadorias por tempo de serviço. É verdade que os benefícios pecuniários proporcionados pela Previdência vão seguramente além desse tipo de aposentadoria. Porém, é verdade, também, que existem outras fontes de recursos previstas na legislação que se, de fato, entrassem, na sua totalidade, nos cofres da Previdência seriam mais que suficientes para garantir seu equilíbrio. (SARMENTO; AZEVEDO, 1999, p. 564)

<sup>21</sup> Sobre esse aspecto, destacam-se os textos de Giambiagi (2002, 2007).

Na realidade, há uma distorção sobre a verdadeira questão previdenciária, na medida em que o governo utiliza-se de um artifício contábil para divulgar o déficit no sistema e manipular a opinião pública (GENTIL, 2006).

Em alguns documentos, o governo aproxima-se de uma análise menos desfavorável quando avalia a auto-sustentação do sistema previdenciário. Na Carta de Brasília, por exemplo, elaborada em 2003 por ministros de Estado do governo atual e por governadores dos 27 Estados da Federação, tratando dos pontos que foram objeto de acordo sobre a reforma tributária e previdenciária, fez-se um diagnóstico da situação previdenciária do País, considerada, como de praxe, “grave em seus sistemas diferenciados”. **Nesse documento, no entanto, admite-se que a situação financeira da previdência pública não tem a gravidade que lhe costuma ser atribuída** [...] seria necessário que os governantes admitissem que a previdência integra um sistema mais amplo, dotado de outras fontes de recursos além dos comumente computados, e, **a partir daí, concluíssem pela existência de um sistema 100% auto-sustentável, ou, mais do que isso, superavitário.** (GENTIL, 2006, p.39, grifo nosso).

Portanto, concordar-se-á com a existência de déficit ou não no sistema de previdência, caso ele seja comprovado por estudos aprofundados e abrangentes, elaborados por entidades independentes brasileiras e internacionais, mediante critérios e técnicas internacionalmente aceitas. Antes disso, percebe-se a existência de estudos parciais e carregados de orientação ideológica, num e noutro sentido, o que levanta dúvidas sobre a sua credibilidade.

Sarmiento e Azevedo (1999) apontam ainda outras questões não abordadas no PDRE, tais como a baixa eficiência do poder público no combate às fraudes, à sonegação e à inadimplência. Considera-se necessária também a revisão da legislação penal que trata dos crimes contra o sistema previdenciário. Afinal de contas, quantas Jorginas de Freitas<sup>22</sup> foram presas e condenadas nos últimos tempos por fraudar a previdência?

De 1999 a 2003, foram sonegados da previdência mais de R\$ 144 bilhões (ANASPS, 2004). A ineficiência do poder público também fica comprovada quando se verifica o montante da dívida que o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) tem em estoque e não consegue receber. O valor total dos débitos em cobrança pelo INSS em julho de 2003 era de R\$ 101,1 bilhões (IPEA, 2004). Isso tudo dentro de um processo burocrático e jurídico que não tem fim, ajudando os maus

---

<sup>22</sup> Jorgina Maria de Freitas Fernandes personifica a maior fraude já ocorrida no Brasil contra a Previdência Social. Na década de 1980, ela esteve à frente de uma quadrilha formada por 25 pessoas – entre juízes, advogados, procuradores do INSS, contadores e peritos – para desviar R\$ 1,2 bilhão dos cofres públicos, em valor atualizado, dados de 2011 (AQUINO, 2011).



pagadores (na maioria empresários) a não se importarem com as consequências do não recolhimento das contribuições ao caixa da previdência.

Além desses condicionantes, podem-se destacar outros: o país tem uma carga tributária elevada sobre o consumo (49,8%), uma baixa tributação sobre a renda (21,1%) – majoritariamente incidente sobre o salário dos trabalhadores – e sobre o patrimônio (3%); e não há um combate à precarização e à informalidade no trabalho, o que poderia incrementar as receitas da seguridade social (BEHRING; BOSCHETTI, 2008). Apesar de ter registrado queda acentuada nos últimos anos, o nível de informalidade<sup>23</sup> médio da população ocupada no primeiro trimestre de 2012 ficou em 34,1% (IPEA; MTE, 2012).

Por outro lado, consideram-se acertadas algumas medidas sugeridas no PDRE, não para destruir direitos, como Behring (2008) afirma, mas para acabar com certos privilégios.

Existe uma grande disparidade entre os benefícios decorrentes dos sistemas público e privado de previdência social que precisa ser corrigido.

Enquanto **no INSS o trabalhador recebe uma aposentadoria, em média, de 1,7 salários mínimos**, sendo que 73% dos beneficiados recebem proventos na faixa de um salário mínimo e 90% na faixa até cinco salários mínimos, **os inativos civis do Poder Executivo recebem em média 15 salários mínimos, do Legislativo 36 salários mínimos e do Judiciário 38 salários mínimos**. No INSS, os trabalhadores mais pobres se aposentam, por idade, aos 62 anos; no serviço público, aqueles que cumprem integralmente o tempo de serviço deixam de trabalhar, em média, aos 56 anos [...] (BRASIL, 1995, p. 33, grifo nosso).

Portanto, mesmo que as alterações nas regras constitucionais, introduzidas pelas EC 20/1998 e 41/2003, não sejam objeto de análise pormenorizada, de uma maneira geral, consideram-se as medidas que visaram a aproximar ou a convergir os regimes de previdência existentes adequadas, não se constituindo em afronta aos princípios da seguridade social, desde que sistemas de transição sejam estabelecidos e as diferenças respeitadas. Existiria justificativa para diferenciar o piso e o teto do benefício a ser recebido por aposentados dos setores público e privado? Se existir, que ela seja discutida entre os atores interessados e levada ao Parlamento, seara própria e legítima para compor disputas dessa natureza. Há também o problema das pensões por morte. Em muitos casos,

---

<sup>23</sup> O grau de informalidade aqui utilizado é definido como a razão entre trabalhadores sem carteira, por conta própria e não remunerados, sobre o total de ocupados. (IPEA; MTE, 2011).

considerando que não há carência, há denúncias de pessoas que poderiam estar fabricando vínculos de dependência para obter ou não perder o benefício.

Além disso, não se pode esquecer também que o perfil demográfico da população brasileira modificou-se substancialmente nas últimas décadas, não podendo ser negado o impacto nas contas da previdência.

Em 1980, a esperança de vida estimada ao nascer, no Brasil, para ambos os sexos, era de 62,6 anos. Em 2010, ela se elevou para 73,4 anos. Ou seja, em apenas 30 anos, a expectativa de vida do brasileiro subiu mais de 10 anos (IBGE, 2004; 2011). Além do aumento da longevidade da população, a sociedade tem cada vez menos filhos. Como manter o sistema funcionando? Acabar com a famigerada DRU seria o suficiente para neutralizar os efeitos da mudança do perfil demográfico da população? Essas e outras questões precisam ser respondidas, mas não como parte deste trabalho. Certamente, elas são um enorme desafio para os gestores da previdência brasileira.

Por conta disso, outra discussão que está sendo travada é se o Brasil deve continuar com o regime financeiro previdenciário de repartição, migrar para o sistema de capitalização ou adotar um modelo híbrido, justamente para fazer frente aos desafios de manter um sistema previdenciário viável (FALEIROS, 2000; REZENDE, 2001; MESA-LAGO, 2006).

Pereira (BRASIL, 1995) e os demais defensores das reformas na previdência consideram que elas foram operadas para equacionar a crise fiscal e corrigir as distorções graves entre os sistemas de previdência público e privado. Os cálculos e situações fáticas demonstrariam a existência de um elevado distanciamento entre o valor do benefício pago por cada regime. O crescente déficit nas contas da previdência e a nova pirâmide etária da população exigiram ajustes no sistema.

Behring (2008) e outros teóricos consideram que as reformas foram um sucesso para os especuladores e rentistas do mercado financeiro (via pagamento de juros) e um fracasso para os trabalhadores, que tiveram seus direitos desconstruídos. Ela desnuda aspectos que Bresser omitiu em seu Plano Diretor (BRASIL, 1995) e apresenta argumentos que merecem reflexão sobre o verdadeiro sentido e necessidade de se reformar o sistema de previdência social.

Dada a magnitude do problema e as implicações decorrentes da escolha entre uma ou outra alternativa, crê-se que ainda falta, pra um debate mais

qualificado, um amplo e profundo diagnóstico da previdência no país, realizado por instituições nacionais e internacionais de reputação ilibada, contando com a supervisão de instâncias representativas do governo e da sociedade. De posse desse estudo, será possível entender com maior clareza o problema da previdência social, conhecer as alternativas que melhor respondam aos seus desafios e decidir qual caminho trilhar.

Um estudo recente sobre as reformas no sistema previdenciário de países latino-americanos concluiu que os planos privados de previdência não responderam como se imaginava aos anseios da população.

A posição mais flexível do Banco Mundial é louvável, mas sua conclusão de que a passagem de um sistema público para um privado é “claramente uma melhoria” não está, de modo rigoroso, comprovada em seu documento. Com certeza, houve um avanço em certos aspectos de alguns princípios (uniformização, eficiência, ajuste dos benefícios), mas **este estudo fornece evidências de que os sistemas públicos superam os privados em outros aspectos (cobertura, repartição da contribuição entre trabalhador e empregador, participação do trabalhador na gestão); em outros, ainda, não há uma diferença clara (impacto do envelhecimento, rendimento, permeabilidade à política);** além disso, não é possível avaliar alguns (montante do benefício, impacto na distribuição, custo administrativo). (MESA-LAGO, 2006, p. 174, grifo nosso).

Em adição à análise, Melo (1997) aponta para uma questão interessante: as alterações no sistema previdenciário serem condicionadas a uma eventual reforma no sistema tributário, com a ressalva de que o processo poderia gerar um reflexo negativo.

O encaminhamento da reforma tributária antes da conclusão da reforma do Estado e da Previdência, entre outras, predetermina estas últimas em termos do escopo de mudanças possíveis, ao mesmo tempo que, na incerteza quanto aos desdobramentos destas últimas, tende a produzir uma reforma tímida. (MELO, 1997, p. 7).

Apoiado nessa lição e fazendo justiça também à posição da Anfip (2011), entende-se que outras reformas no sistema de previdência devem passar pela discussão do seu financiamento. Uma eventual reforma tributária que acabasse com a DRU, indicasse outras fontes de financiamento (por exemplo, a regulamentação do imposto sobre grandes fortunas) e favorecesse a cobrança dos devedores poderia constar do diagnóstico anteriormente defendido e anteceder toda a discussão sobre a necessidade ou não de novos ajustes.

Mas não é isso que vem sendo veiculado pela mídia nacional (JORNAL DE BRASÍLIA, 2012; MUZZOLON, 2012). O governo já prepara uma nova reforma da previdência, consubstanciada, essencialmente, no fim do fator previdenciário e na

instituição da idade mínima para a concessão da aposentadoria por tempo de contribuição para novos segurados (fórmula 85/95).

### **1.8.5 A reforma administrativa: da burocracia ao gerencialismo**

O modelo de administração do Estado também não ficou isento de críticas, sendo inserido no contexto das reformas preconizadas, a partir dos anos 1970, para redefinição do seu papel. Até então o padrão burocrático weberiano de administração vigorava nas instituições públicas, pautando-se pelos princípios da impessoalidade, da neutralidade e da racionalidade do aparato governamental. Nesse modelo, há procedimentos rígidos que devem ser observados, além de um claro respeito à hierarquia e uma tesa separação entre público e privado.

Com a crise, a organização burocrática foi afetada diretamente pela necessidade de cortar gastos, uma vez que a queda na arrecadação e a manutenção dos dispêndios nos mesmos níveis de antes davam ensejo a déficits nas contas públicas. Assim, na visão de Thatcher<sup>24</sup> e de Reagan<sup>25</sup>, era imperativo cortar gastos com pessoal.

Em outra vertente, havia a necessidade de melhorar a eficiência governamental, o que pressupunha a mudança do modelo weberiano de administração, classificado como moroso e agarrado a normas. Um aparelho governamental mais ágil e flexível seria uma resposta a essa situação, dando ensejo à construção de uma nova burocracia.

Dessa forma, no final da década de 1970, as críticas ao modelo burocrático weberiano se alastraram pelo mundo e surgiram ideias de que a esfera privada detinha o modelo ideal de gestão. O parecer, emitido pela Comissão *Fulton*, que funcionou no Parlamento Britânico de 1966 a 1968, aponta a crítica mais contundente ao modelo weberiano, destacando problemas de gestão, como a deficiência gerencial do serviço público, a rígida hierarquia e a falta de interação entre burocracia e comunidade. A vitória de Thatcher, na Grã-Bretanha, em 1979, e de Reagan, nos EUA, em 1980, foi o catalisador político para que as críticas ao

---

<sup>24</sup> Foi Primeira-Ministra britânica de 1979 a 1990. Possui 86 anos e reside em Londres na Inglaterra.

<sup>25</sup> Foi presidente dos EUA por dois mandatos consecutivos, de 1981 a 1984 e de 1985 a 1988. Faleceu em 5/6/2004.

antigo modelo e as ideias de uma nova forma de administração fossem aceitas (ABRUCIO, 2003).

Entretanto, Thatcher e Reagan adotaram respostas administrativas diferentes. No modelo americano, houve um hibridismo entre o movimento gerencialista, oriundo da cultura empresarial e do federalismo, e o modelo weberiano, preocupado em impor uma barreira ao patrimonialismo na administração pública (MARTINS, 1997).

No modelo inglês, foram adotados três tipos de resposta à crise do modelo burocrático: o gerencialismo puro, o *consumerism* e o *Public Service Oriented* (PSO).

O gerencialismo puro focava na necessidade de reduzir os gastos com pessoal e aumentar a produtividade no trabalho. Havia uma preocupação na definição da responsabilidade de funcionários e instituições públicas, de suas missões e objetivos. Amparava-se numa ética de valorização do custo dos recursos (ou *value money*), focalizando a eficiência no exercício cotidiano da burocracia. A prática do modelo incluía a racionalização orçamentária, a avaliação de desempenho, a administração por objetivo, a descentralização e a delegação de autoridade. Por outro lado, sofria críticas devido à desatenção à efetividade, decorrente do foco na eficiência – que sofreu o rótulo de neo-taylorista – e a despolitização das ações estatais (POLLITT<sup>26</sup>, 1990 *apud* MARTINS, 1997).

O *consumerism* reorientou o modelo anterior para dar mais força a um processo de racionalização consubstanciado na satisfação das necessidades dos clientes/consumidores de serviços públicos. A ênfase deste modelo é a qualidade, característica importada da iniciativa privada denominada administração da qualidade total (*Total Quality Management*) e apoiada em três mecanismos para tornar o poder público mais ágil e competitivo: a descentralização (desconcentração) administrativa; o estímulo à competição entre as instituições públicas; e a adoção de modelos contratuais flexíveis para os serviços públicos.

O grande defeito desse modelo foi o evidente “conflito entre interesses do consumidor e do cidadão, que envolve limites da cobrança de resultados (*accountability*), questões de equidade e efeitos perversos da competitividade –

---

<sup>26</sup> POLLIT, C. *Managerialism and the public services: the Anglo-American experience*. Oxford: Basil Blackwell, 1990. 214 p.

como os efeitos soma zero” (MARTINS, 1997, p. 67). Foi justamente essa crítica que levou à construção de um modelo com características não tão gerenciais: o *Public Service Oriented*.

Os modelos anteriores até aqui estudados tinham como pensamento dominante a maneira de agir, ou melhor, o “como” da ação estatal. O PSO modifica essa preocupação para “o quê?” (MARTINS, 1997), resgatando valores republicanos e democráticos e incorporando valores como *accountability*, transparência, participação política, equidade e justiça, valores esses praticamente inexistentes nos modelos anteriores (ABRUCIO, 2003).

A participação política resgata o conceito de esfera pública, local de participação pública e debate político, que tem, na transparência, elementos para atacar o clientelismo e o corporativismo. É com base nesses valores que “os objetivos políticos definidos no planejamento estratégico devem ser discutidos e revelados num processo de debate público” (POLLIT, 1990 *apud* ABRUCIO, 2003, p. 191). Não é demasiado lembrar que o planejamento estratégico do governo – o PPA – tem sido gradativamente objeto de participação popular durante a fase de elaboração, embora com críticas ao aspecto apenas consultivo dessa participação.

Outro valor do modelo gerencial repensado no PSO é o da competição, agora substituído pela colaboração, mais preocupado em devolver melhores resultados dos serviços públicos prestados aos cidadãos. A *accountability* unida ao binômio equidade/justiça objetiva desenvolver nos políticos, funcionários públicos e cidadãos uma ideia de cultura cívica.

Embora tenha havido um aperfeiçoamento dos modelos do *public management*, o PSO não ficou isento de questionamentos. O principal deles refere-se à “concepção extremamente otimista com relação à possibilidade de os cidadãos resolverem todos os problemas do setor público na esfera local”, considerada “a complexidade do mundo contemporâneo e da democracia representativa” (POLLITT, 1990 *apud* ABRUCIO, 2003, p. 192), que exige ações amplas e articuladas entre os diversos níveis de governos.

Efetuada um resgate histórico do gerencialismo no mundo, convém analisar como esse modelo foi incorporado no Estado brasileiro, se ele tem melhorado a gestão pública e contribuído para atender aos anseios dos cidadãos.

O primeiro lampejo de reforma administrativa no Brasil foi nos anos 30, do século passado, com a criação do Departamento Administrativo o Serviço Público

(DASP)<sup>27</sup>, com a implantação da administração burocrática e a afirmação dos princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica. Foram instituídos o concurso público (forma de luta contra o nepotismo), a estabilidade do servidor, a promoção por mérito ou tempo de serviço, o incentivo ao profissionalismo dos funcionários e a adoção de procedimentos e regras rígidos.

No final dos anos 60, do século passado, houve a primeira tentativa de uma reforma gerencial no país, com a edição do Decreto-Lei 200, de 1967, pelas mãos de Amaral Peixoto e sob a inspiração de Hélio Beltrão, que iria se tornar o precursor no Brasil desse pensamento. Beltrão, além de ter participado da reforma administrativa de 1967, atuou como Ministro da Desburocratização, entre 1979 e 1983.

O Decreto-Lei 200, de 1967, difundiu a administração indireta, numa tentativa de dar maior racionalidade e eficiência à execução das ações governamentais, instituiu os princípios administrativos do planejamento, orçamento, descentralização e controle e promoveu a transferência da produção de bens e serviços para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, reconhecendo uma situação que já existia na prática.

Entretanto, o Decreto-Lei não conseguiu acabar com as práticas patrimonialistas e clientelistas, enrijeceu ainda mais a administração e permitiu que o núcleo estratégico do Estado fosse enfraquecido. A degeneração política do regime militar, já no início dos anos de 1970, agravou a situação da administração central e fez com que a reforma não fosse adiante.

No que tange à organização da administração pública, a Constituição da República de 1988 foi um retrocesso, pois retomou o espírito burocrático de 1930, deixando de lado novas experiências modernizadoras de gestão, as quais, inicialmente, foram intentadas por meio da edição do Decreto-Lei 200, de 1967 (PEREIRA, 2003b).

---

<sup>27</sup> O DASP foi extinto em 1986, dando lugar à Secretaria de Administração Pública da Presidência da República, que, em janeiro de 1989, é extinta, sendo incorporada pela Secretaria de Planejamento da Presidência da República. Em março de 1990, é criada a Secretaria da Administração Federal (SAF) da Presidência da República, que, entre abril e dezembro de 1992, foi incorporada ao Ministério do Trabalho. Em janeiro de 1995, com o início do governo FHC, a SAF transformou-se no Mare (PEREIRA, 2003b). O Mare foi extinto em 1999 pela Medida provisória 1.795, de 1999. Suas atribuições foram absorvidas pelo Ministério do Orçamento e Gestão, atual Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

Por isso a Constituição sacramentaria os princípios de uma administração pública arcaica, burocrática ao extremo. Uma administração pública altamente centralizada, hierárquica e rígida, em que toda a prioridade será dada à administração direta, e não à indireta. (PEREIRA. 2003b, p. 246).

Esse esforço em retomar o estilo burocrático de administrar resultou de um acordo político entre as forças democráticas e a velha burocracia que estava ressentida por ter sido deixada de lado durante o governo militar. Afinal, os militares tinham dado ênfase à descentralização e à flexibilização administrativas.

Em síntese, o retrocesso burocrático da Constituição de 1988 foi uma reação ao clientelismo que dominou o país naqueles anos, mas também foi uma afirmação de privilégios corporativistas e patrimonialistas incompatíveis com o *ethos* burocrático. Além disso, resultou de uma atitude defensiva da alta burocracia, que, sentindo-se acuada e injustamente acusada, defendeu-se de forma irracional. (PEREIRA, 2003b, p. 248).

O governo Sarney pouco avançou na modernização administrativa, mas algumas conquistas devem ser ressaltadas: a criação da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), o fim da conta movimento no Banco do Brasil, a instituição do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) e a apresentação do primeiro orçamento unificado na história do país, conforme ordenava a então recente Carta Magna de 1988.

O governo Collor foi um desastre. Além de não conseguir domar a inflação, culpou os servidores públicos por várias mazelas, reduziu o quadro funcional e extinguiu órgãos públicos, desmantelando o já precário sistema burocrático estatal.

Prejudicado pelo quadro de insucesso do governo anterior, Itamar Franco pouco pôde fazer. Sua administração foi caracterizada por afastar o quadro de incerteza política e econômica que pairava sobre o país decorrente do processo de *impeachment* de Collor.

O processo da reforma administrativa foi retomado com a chegada de FHC ao governo e, ao seu lado, Bresser Pereira, no Mare.

No PDRE, está assinalado que o retrocesso burocrático, retomado pela Carta de 1988, elevou o custo da máquina administrativa e aumentou a ineficiência dos serviços públicos. O **diagnóstico** de Pereira (BRASIL, 1995) sobre a administração pública está cravado em cinco grandes questões:

- a) análise do mercado de trabalho no setor público;
- b) adequação da política de recursos humanos;
- c) análise da dimensão cultural, que confronta valores patrimonialistas e burocráticos com os valores gerenciais e modernos;



d) análise da dimensão gerencial, referente às práticas administrativas; e  
e) crítica à dimensão institucional-legal, relacionada aos entraves legais para melhorar a eficiência do aparelho do Estado (BRASIL, 1995).

Sobre o mercado de trabalho, avaliou até que ponto ele seria atrativo a novos talentos, o que fomentaria um acréscimo de qualidade na gestão pública. Na sequência, discorreu sobre a elevação dos gastos com pessoal na União nos anos 1980 e a pouca variação nos anos 1990. O crescimento deveu-se, em maior escala, à aposentadoria de servidores e não à contratação de novos funcionários. Quanto à remuneração, o PDRE procurou demonstrar uma recomposição do seu valor, a partir de 1993, tendo em vista o decréscimo real dos salários experimentado na gestão Collor. Além disso, o sistema remuneratório padecia de profundas distorções – acredita-se que ainda padece. Não existia um padrão de remuneração, mas tabelas separadas por tipo de carreira, o que gerava uma insatisfação do corpo funcional e uma inquietação no sentido de migrar para aquelas que pagavam melhor, como, por exemplo, os cargos das carreiras jurídicas e econômicas. De forma contrária, os cargos do denominado Plano de Classificação de Cargos (PCC)<sup>28</sup> sempre foram mal pagos. Asseverou também que havia um equívoco de que o serviço público recebia baixos salários. Quando se comparam as remunerações do serviço público e privado, os detentores de cargos executivos são mais bem remunerados na iniciativa privada, ao passo que os detentores de cargos de natureza operacional possuem salário maior no serviço público. O efeito disso é o desestímulo para que novos talentos ingressem no serviço público.

A política de recursos humanos é praticamente inexistente. É protecionista e inibidora do empreendedorismo estatal. O Regime Jurídico Único (RJU) é válido para todos os servidores, independentemente do cargo e função exercidos. Embora seja reconhecida a proteção que o RJU oferece aos servidores contra o uso político do cargo, ele contribuiu para que a ação governamental permanecesse no modelo burocrático de administração. A seleção de pessoal dá-se exclusivamente por meio de concurso público, visto como uma forma rígida para toda a administração pública. Poderiam ser adotados instrumentos ágeis de seleção, respeitando-se certos procedimentos que impedissem o clientelismo. Praticamente

---

<sup>28</sup> Servidores listados no Anexo V, da Lei 9.367, de 1996, e na Lei 6.550, de 1978, conforme art. 1º da Lei 10.4040, de 2002.

inexistem incentivos positivos para se premiar bons desempenhos. A pequena amplitude entre a maior e a menor remuneração do cargo desencadeou certa dificuldade em estimular os funcionários para novos desafios, exceto pela concessão da gratificação de cargo em comissão. Praticamente, inexistente um programa contínuo de capacitação e reciclagem que valorize o corpo funcional. Quase metade dos servidores civis não possuía um plano de cargos e salários, com a especificação clara de suas atribuições.

A dimensão cultural está relacionada ao campo motivacional dos servidores e objetiva florescer o engajamento de novas formas de gerir a coisa pública, filiando-se à dimensão da gestão.

Esta dimensão diz respeito a um elemento central da técnica administrativa [dimensão gestão] de como fazer, com que métodos, de que modo, sob orientação de quais valores. A boa gestão é aquela que define objetivos com clareza, recruta os melhores elementos através de concursos e processos seletivos públicos, treina permanentemente os funcionários, desenvolve sistemas de motivação não apenas de caráter material mas também de caráter psicossocial, dá autonomia aos executores e, afinal, cobra os resultados. Nada disto existe na administração pública federal. (BRASIL, 1995, p. 38).

Portanto, é essencial que se institua a promoção (elevação da remuneração) por mérito, conjugada com a avaliação de desempenho e a cobrança pela realização de cursos, e não só o transcurso do tempo no cargo. Desabrochar no servidor o sentido de missão, que a atividade do Estado é atender ao interesse público. Por outro lado, tem de ser aberta a possibilidade de demissão por insuficiência de desempenho. Acredita-se que, com ela, o funcionário dará maior valor ao emprego.

O diagnóstico apontou também para uma incipiente participação da sociedade na gestão pública.

A modernização do aparelho do Estado exige, também, a criação de mecanismos que viabilizem a integração dos cidadãos no processo de definição, implementação e avaliação da ação pública. Através do controle social crescente será possível garantir serviços de qualidade. (BRASIL, 1995, p. 40).

A dimensão institucional-legal desvela muitas alterações no organograma administrativo brasileiro. A Constituição de 1988 concedeu maior autonomia aos municípios, transferiu a maior parte da responsabilidade pela execução de serviços públicos e promoveu uma repartição tributária (diga-se de passagem, ainda desfavorável aos entes subnacionais). No aspecto legal, foi destacado o formalismo exagerado, o emaranhado de normas e a rigidez nos procedimentos, que dificultava

a transparência administrativa e inibia o controle social. O foco era no respeito aos procedimentos (compras e orçamento, por exemplo) em detrimento dos resultados (solução das demandas dos cidadãos). A rigidez da estabilidade obstruía o direcionamento do corpo funcional ao atendimento das reais necessidades do serviço e a cobrança por resultados. Não havia indicadores de desempenho para vários órgãos públicos. O deslocamento de funcionários entre órgãos da administração, mesmo que em cargos de natureza semelhante, era dificultosa.

Com base nesse diagnóstico, Pereira (BRASIL, 1995) sugeriu a adoção de um modelo que combina setores de atuação estatal (núcleo estratégico, atividades exclusivas, serviços não exclusivos, produção de bens e serviços para o mercado) com tipos de gestão (administração pública burocrática e administração pública gerencial) e formas de propriedade (estatal, privada e pública não estatal).

Para pôr em prática a reforma do aparelho estatal, três medidas foram **propostas**: uma que prevê a mudança da cultura burocrática para a gerencial; outra, na dimensão da gestão, que aperfeiçoa o sistema burocrático e introduz novos métodos de gestão, rumo à administração gerencial; e a terceira, na dimensão institucional-legal, que pressupõe alterações no sistema jurídico.

A mudança cultural parte da necessidade de dar um voto de confiança aos administradores, alterando o momento da incidência do controle. Na administração burocrática, a desconfiança já era inicial, o controle dos processos era prévio; na nova fase, o controle é *a posteriori*, em que os resultados são buscados e avaliados.

Na dimensão gestão, cada ação é complementar a outra. Em relação aos órgãos públicos, são definidos instrumentos de avaliação institucional (definição da missão e objetivos) e indicadores de desempenho para mensurar resultados. Na área de recursos humanos, são aperfeiçoados o processo de seleção e os programas de capacitação. Nessa dimensão, está inserida, ainda, a retomada de programas de qualidade no serviço público, os quais deverão abordar aspectos de qualidade total e participação. O plano prevê o prosseguimento, sob novo enfoque, do Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública (QPAP), o qual visava à melhoria da prestação de serviços públicos e à realização de avaliação institucional sob a perspectiva dos usuários, mediante a adoção de indicadores de desempenho, fomentando o exercício do controle social. Sobre a evolução desse programa e como o controle social o fundamenta, ver-se-á mais adiante.

Por ora, analisar-se-ão as principais modificações introduzidas na Constituição de 1988, por força da EC 19, de 1998, as quais são fruto da estratégia contida na dimensão institucional-legal, considerada necessária para “criar as condições para a implementação do modelo de administração gerencial no setor de serviços do Estado” (BRASIL, 1995, p. 49). Em contraponto, serão adotados os ensinamentos de Costa (2006).

Na visão de FHC, a EC 19, de 1998, foi concebida para acabar com privilégios dos servidores e diminuir o custo da máquina pública, dentro da proposta maior de redução do papel do Estado e do ajuste fiscal. A rigidez dos dispositivos constitucionais não poderia ser caracterizada como parte dos problemas da administração pública e da crise fiscal do país. Os dispêndios com os servidores públicos e o regime de estabilidade funcional foram considerados como obstáculos à implantação da administração gerencial no país (COSTA, 2006).

Por outro lado, o rígido regime de estabilidade dos servidores anterior à EC 19, de 1998, é considerado inadequado, “notadamente pelo seu caráter protecionista e inibidor do espírito empreendedor” (BRASIL, 1995, p. 27), e prejudicial ao próprio Estado, pois não havia melhora de resultados e tornava quase impossível a demissão do servidor por insuficiência de desempenho. A Carta de 1988, ao estender a estabilidade a todos os servidores, levou-os a não dar tanto valor aos respectivos cargos, perdendo relevância a distinção entre eficiência e ineficiência. A sua flexibilização somente seria contrária aos maus servidores, na medida em que,

[...] os bons funcionários, que constituem a maioria absoluta, nada [teriam] a temer. Muito pelo contrário: pretende-se valorizar o servidor público, propiciando-lhe motivação profissional, remuneração condizente com o mercado de trabalho nacional, além de razoável segurança no emprego. (BRASIL, 1995, p. 7).

Nesse aspecto, há um alinhamento com a análise de Pereira (BRASIL, 1995), pois há uma rigidez originária da Constituição de 1988 que previa uma estabilidade quase absoluta para os servidores públicos, ocorrendo a perda do cargo apenas no caso de falta grave, apurada mediante processo administrativo, ou por ordem judicial final. Nessa linha, discorda-se da regra anterior que previa a aquisição da estabilidade apenas pelo decurso do prazo, como se fosse um prêmio pela permanência temporal no cargo; agora, exige-se avaliação específica de desempenho realizada por comissão criada para esse objetivo. Enfim, consideram-

se corretas tais medidas, porque visaram a exigir do servidor uma preocupação maior com o exercício do cargo, refletindo-se em mais eficiência e produtividade.

O PDRE caracteriza a manutenção do RJU para todos os servidores da administração pública direta, autárquica e fundacional e da isonomia salarial como um subproduto da ineficiência, elevando o custo da manutenção do Estado. O RJU e a isonomia salarial foram suprimidos do texto constitucional por meio da EC 19, de 1998 (COSTA, 2006).

Uniformizar o tratamento de todos os servidores dentro do RJU inibe o crescimento de uma administração pública moderna com foco em resultados e limita a capacidade operacional do governo. A isonomia seria tratada dentro da política de recursos humanos de cada ente público e não mais como um direito subjetivo do servidor (BRASIL, 1995).

Inicialmente, esclarece-se que a Constituição de 1988 instituiu, implicitamente, o vínculo estatutário entre o Poder Público e seus servidores, sejam eles da União, dos estados ou dos municípios. No caso da União, esse vínculo está regulamentado pela Lei 8.112, de 1990 (BRASIL, 1991). Mas há municípios que acabaram adotando o regime celetista, como é o caso de Itápolis (SP), decorrente da autorização concedida pela EC 19, de 1998.

Em que pese alguns entes públicos tenham adotado a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) como norma disciplinadora das relações trabalhistas, considera-se isso uma distorção. O vínculo entre o Estado e seus servidores deve ser o estatutário, ou seja, instituído por lei, de forma que, a adoção da CLT ou um ajuste celebrado entre as partes, é uma inconstitucionalidade manifesta. A CLT protege as relações de emprego tipicamente econômicas, as quais não se ajustam às atividades desenvolvidas pelos servidores, ou seja, o interesse público.

O grande prestígio alcançado pelo regime celetista na administração pública somente se explica pelas aberrações e inconstitucionalidades que foram cometidas em seu nome. Na verdade ele é totalmente inadequado à administração pública, até mesmo porque foi talhado para disciplinar o relacionamento entre empregados e empregadores, no setor privado da economia, visando à defesa do trabalhador. Já o regime estatutário é o que se ajusta perfeitamente ao regime jurídico administrativo, que tem como norte, sempre, a defesa do interesse público. (DALLARI, 1990, p. 49).

Na mesma linha é o ensinamento do ex-Ministro do STF Carlos Veloso, no julgamento da ADI 492-1/DF, nos seguintes termos:

[há] muitas e inconciliáveis diferenças entre o regime estatutário e o contratual de Direito Privado, mais especificamente o de Direito do Trabalho. Neste, apesar da franca intervenção do Estado na regulação das

relações de trabalho (como faz também em outros campos da atividade privada, como o da locação de imóveis), existe amplo espaço para a autonomia da vontade, nascendo os direitos e obrigações não da lei, mas do contrato.

Enquanto as relações de Direito Público caracterizam-se pela desigualdade jurídica das partes (Estado e administrado), nas de Direito Privado impõem-se a igualdade jurídica, a despeito de ser comum a desigualdade econômica - caso das relações privadas de trabalho - a forçar a intervenção do Estado, mas sem desnaturar a origem contratual das obrigações.

É certo, assim, que as relações do servidor público com o Estado são diferentes daquelas que se estabelecem entre empregado e patrão. Por isso, não é viável dar-lhes tratamento igual e nem a Constituição o fez. (BRASIL, 1993a, p. 90-91).

Embora a discussão seja relevante e válida, o STF, por meio de medida liminar, no âmbito da ADI 2135-4, suspendeu, em 2/8/2007, com efeitos *ex nunc*, a eficácia do art. 39, *caput*, com a redação dada pela EC 19, de 1998, restaurando a redação original do mencionado dispositivo. Assim, os entes públicos, em suas respectivas esferas, deverão instituir regime jurídico único para os servidores da administração direta, autárquica e fundacional (MELLO, 2009).

Considera-se equivocada a justificativa de Pereira (BRASIL, 1995) para suprimir a isonomia salarial do texto constitucional. É a política de recursos humanos inaugurada por FHC que ocasionou o aparecimento de profundas disparidades, distorções e verdadeiros fossos salariais entre servidores que executam atribuições semelhantes embora em órgãos distintos. Por exemplo, um agente da Delegacia da Polícia Federal (Poder Executivo) recebe, atualmente, um subsídio inicial de pouco mais de R\$ 7,5 mil. Um policial legislativo do Senado Federal (Poder Legislativo) recebe, na mesma data, uma remuneração inicial em torno de R\$ 13,8 mil. Na realidade, a EC 19, de 1998, penalizou certas carreiras sem grande força política, inviabilizando o reajuste salarial que estava relativamente garantido no modelo anterior (BRASIL, 2012d, 2012e).

Foi difundido o entendimento de que “toda crise do aparelho estatal [recaia], novamente, sobre o funcionalismo, que, não estando sujeito às regras do livre mercado de trabalho, [desenvolia] uma cultura pouco produtiva e nada eficiente” (COSTA, 2006, p. 188).

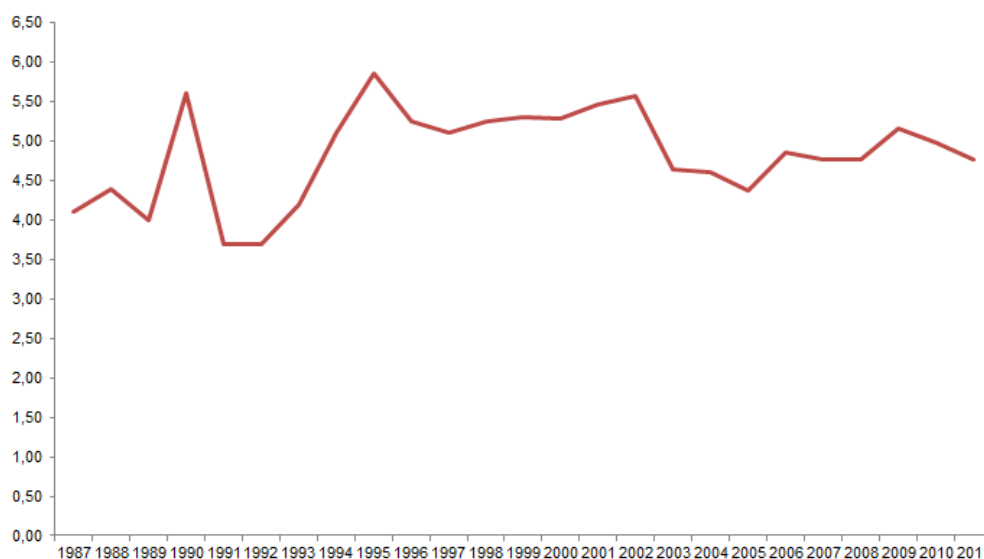
Nesse aspecto, adere-se à crítica trazida por Costa (2006). Os servidores não estão sujeitos às regras do livre mercado de trabalho, como pontuado anteriormente sobre a não incidência da CLT nas relações de trabalho entre Estado/servidor. Por outro lado, acredita-se que o PDRE não vincula a origem da crise do aparelho estatal no funcionalismo, mas às práticas administrativas

burocráticas que não respondem mais às exigências da gestão pública moderna. Além disso, não se pode desconsiderar que parte do funcionalismo pode ser composta de funcionários ineficientes e improdutivos e, assegurado o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa, cabe ao Estado instaurar as medidas necessárias para o desligamento deles.

A flexibilização das regras trabalhistas no serviço público tiveram como pano de fundo o ajuste fiscal ou o impacto nas contas públicas (COSTA, 2006).

Por outro lado, tais medidas vieram para modernizar a gestão, na medida em que a Constituição de 1988 representou um retrocesso burocrático e aumentou o custeio da máquina pública (BRASIL, 1995).

Resta, portanto, demonstrar e avaliar como a despesa com pessoal vem se comportando nos últimos anos. Em 1990, o gasto com pessoal e encargos representou 5,6% do PIB. Depois disso, decresceu. Em 1991 e 1992, atingiu seu menor percentual, 3,7% do PIB (Governo Collor). Em 1995, elevou-se para 5,8% do PIB, patamar nunca mais alcançado, ou seja, a lógica do ajuste fiscal prevaleceu (Governo FHC), mesmo com a alardeada reposição salarial para algumas carreiras ditas típicas de Estado (gestores e analistas de finanças). De 2002 para 2003, o percentual caiu de 5,5% para 4,6%; depois disso, não houve grandes variações. As administrações subsequentes (Governos Lula e Rousseff) foram marcadas pela continuidade da política salarial inaugurada por FHC, embora tenha havido uma ligeira recomposição em 2006 e 2009.



**Gráfico 5.** Evolução da despesa com pessoal e encargos do governo federal de 1987/2011 (%/PIB)

Fonte: Ipea (1996), Sindireceita (2012).

Portanto, além de os gastos com pessoal terem sido sujeitos à disciplina fiscal, não assiste razão àqueles que apontam para uma inconsequente elevação dos gastos com o funcionalismo. Pelo contrário,

[...] de acordo com o padrão internacional médio, as despesas com Pessoal e Encargos nos governos centrais, como porcentagem do PIB, correspondem em média a 7,2%. Países industrializados apresentam um percentual de 5,6%; países em desenvolvimento, de 7,7%. (IPEA, 1996, p. 11).

Embora tenha sido considerado que o fim da isonomia salarial e do RJU foi prejudicial ao funcionalismo público, que, em sua maioria, desempenham a própria função estatal (educação, saúde, segurança, defesa, etc), consideram-se positivos outros pontos da reforma administrativa, como, por exemplo, a flexibilização da estabilidade para permitir a demissão por insuficiência de desempenho. Primeiro, enxerga-se a necessidade de ofertar alternativas, como, por exemplo, a assunção de novas funções, novos desafios, em departamento ou até em órgão diferente da atual lotação. Mantida a situação, resta ao Estado abrir processo específico para demitir o servidor faltoso, sempre assegurados o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa.

Não pode ser afastada a constatação óbvia de que a reforma administrativa está inserida dentro do processo mais amplo de reforma do Estado, a qual foi caracterizada por um desmantelamento do Estado, corte nos gastos públicos e uma política fiscal que tem privilegiado o capital financeiro.

Entretanto, analisando-se especificamente a reforma administrativa, considera-se o modelo burocrático puro de administração ultrapassado para responder aos anseios do cidadão. Não é que esse modelo precise ser extirpado da administração pública, mas aperfeiçoado pela administração gerencial, que exige eficiência e produtividade dos servidores e dos serviços públicos. O que não quer dizer que o modelo esteja fechado, isento de críticas, impossível de ser aperfeiçoado ou até suplantado.

Sendo assim, exige-se uma mudança cultural na administração pública cuja ênfase da gestão e, por conseguinte, do controle devam ser os resultados alcançados pelas políticas públicas e não mais os procedimentos, o formalismo, como na administração burocrática. Na dimensão da gestão, devem ser instituídos, além de instrumentos de avaliação de desempenho (institucional e profissional), programas de qualidade no serviço público e incentivada a participação popular. Dentro do esforço para mudar essa cultura e aprimorar a gestão, ver-se-á, então,



como funciona uma das principais iniciativas do Governo Federal para a promoção de uma gestão pública de excelência, de qualidade e voltada para a geração de resultados positivos à sociedade: o GesPública.

#### **1.8.5.1 O Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (Gespública)**

No início da década de 1990, o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP) foi instituído na administração pública com o objetivo de modernizar seus processos organizacionais e levá-la mais próxima do cidadão. O foco nesse momento era o ambiente interno, mediante o emprego de treinamento de pessoal e o mapeamento de processos de trabalho. O PBQP teve metas em assuntos afetos à competitividade e qualidade, que vão de indústria, exportação, habitação, à educação, saúde, consumidor, trabalho, ciência e tecnologia.

Em 1996, o programa teve sua denominação alterada para Programa de Qualidade e Participação na Administração Pública (QPAP). Nessa nova roupagem, o programa possuía dois grandes objetivos: a) a melhoria da qualidade dos serviços públicos, contando com a participação dos servidores; e b) o apoio ao processo de mudança de uma cultura burocrática para uma cultura gerencial, fortalecendo a delegação, o atendimento ao cidadão, a racionalidade, a definição clara de objetivos e o controle de resultados (BRASIL, 1997b).

Em 2000, o QPAP evolui para o Programa de Qualidade no Serviço Público (PQSP) cuja preocupação continuava a ser a melhoria da qualidade dos serviços prestados. Para tanto, foram formatadas e realizadas pesquisas de satisfação. As instituições públicas que aderiram ao PQSP tiveram, em 2002, um índice geral de satisfação de 83% (BRASIL, 2003b). Nessa época também foram criados os Serviços de Atendimento ao Cidadão (SAC), com o objetivo de evitar que os usuários se deslocassem entre várias instâncias da administração para resolver os seus problemas.

Em 2005, houve outra alteração. Por meio do Decreto 5.378, de 23 de fevereiro, foi instituído o Gespública (BRASIL, 2005b), que unificou o PQSP com o Programa Nacional de Desburocratização (PND).

Sistematizando a evolução dos programas de gestão pública, tem-se o seguinte:

**Tabela 2. Marcos dos programas de gestão pública**

	1990	1996	2000	2005
<b>Denominação</b>	Subprograma da Qualidade e Produtividade Pública	Programa da Qualidade e Participação na Administração – QPAP	Programa da Qualidade no Serviço Público – PQSP	Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – Gespública
<b>Característica</b>	Gestão de processos	Sistema de gestão	Gestão do atendimento ao cidadão	Gestão por resultados, orientada ao cidadão

Fonte: BRASIL (2009).

O Gespública tem a finalidade de melhorar a qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos e aumentar a competitividade do país, formulando e implementando medidas integradas em uma agenda de transformações da gestão, necessárias à promoção dos resultados preconizados no plano plurianual, à consolidação da administração pública profissional e à aplicação de instrumentos e abordagens gerenciais.

O programa tem por objetivos:

I - eliminar o déficit institucional, visando ao integral atendimento das competências constitucionais do Poder Executivo Federal;

II - promover a governança, aumentando a capacidade de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas;

III - promover a **eficiência**, por meio de melhor aproveitamento dos recursos, relativamente aos resultados da ação pública;

IV - assegurar a **eficácia** e **efetividade** da ação governamental, promovendo a adequação entre meios, ações, impactos e **resultados**; e

V - promover a gestão democrática, participativa, transparente e ética. (BRASIL, 2005b).

Considerada uma política pública de gestão, o programa pretende, conforme enuncia seus documentos, incorporar à dimensão técnica, própria da administração, a dimensão social, sem escapar também da dimensão política que caracteriza o espaço público. Suas principais características são:

a) **ser essencialmente pública**. Os órgãos e entidades da administração pública brasileira podem ser tão melhores quanto os padrões de qualidade reconhecidos internacionalmente e não devem deixar de serem públicos para alcançar esse status;

b) **estar focada em resultados para o cidadão**. O impacto tem de ocorrer para melhorar a qualidade de vida dos cidadãos e gerar o bem comum; e

c) **ser federativa**. As diretrizes do programa não estão restritas ao poder executivo federal, mas a todos os demais poderes e em qualquer esfera de governo (BRASIL, 2009a).

O Gespública é comandado pelo MPOG, por meio de um Comitê Gestor, constituído por representantes do governo federal, de órgãos e entidades da administração pública e de entidades privadas ligadas à qualidade da gestão e à desburocratização.

O programa prescreve que “as novas abordagens para formulação e implementação de políticas públicas, demandadas pela atual dinâmica da sociedade, implicam novas habilidades, nova cultura organizacional e novas práticas de gestão” (BRASIL, 2009a, p. 31). Isso quer dizer que as práticas de gestão até então existentes, segundo esta perspectiva analítica, não estavam conseguindo responder adequadamente aos problemas sociais, devido à complexidade da sociedade e ao avanço científico e tecnológico do mundo atual.

Nesse contexto, os problemas enfrentados pela sociedade não podem, em acordo com os enunciados, ser solucionados mediante a ação de apenas um único órgão ou entidade pública, o que tende a sobrepor as ações governamentais e desperdiçar recursos tão escassos diante dos desafios a serem enfrentados. Nenhum órgão atuando sozinho, de maneira tradicional, e dentro dos limites de suas competências conseguirá responder com a extensão e completude necessárias às demandas dos cidadãos. A atuação colaborativa entre órgãos e entidades do poder público, em todas as esferas de governo, respeitadas as competências de cada um, é que proporcionará melhores condições de enfrentar os problemas e aumentar o grau de efetividade da política pública.

O modelo de gestão<sup>29</sup> preconizado pelo Gespública reconhece a existência de limitações nos padrões anteriormente concebidos e percebe que a qualidade é um aspecto importante e necessário, mas não suficiente. Por isso, ele vem com inovações no campo das ações públicas e da gestão de políticas, almejando produzir resultados positivos à sociedade.

A atuação do Gespública está representada na figura abaixo.

---

<sup>29</sup> “Modelo ou sistema de gestão aqui entendido como a arquitetura de gerenciamento que tem como objetivo a obtenção de eficiência, eficácia e efetividade no desempenho das ações executadas, seja no âmbito de um projeto, atividade, programa, política ou de uma organização.” (BRASIL, 2009a, p. 32).



**Figura 3.** Modo de atuação do GesPública

**Fonte:** BRASIL (2009).

O principal desafio que se coloca ao GesPública é encontrar um modelo de excelência em gestão que esteja focado em resultados e orientado para o cidadão. Esse modelo, também denominado de estado da arte, deve admitir que sejam feitas comparações de desempenho entre organizações públicas brasileiras e estrangeiras e com empresas e demais organizações do setor privado, além de possibilitar a elevação da eficiência, da eficácia e da efetividade das ações governamentais. Tal modelo de excelência em gestão deve considerar ainda as peculiaridades intrínsecas ao setor público. Isso quer dizer que existem princípios e conceitos que distinguem a gestão pública da privada.

Exemplo da possibilidade de comparar o desempenho entre organizações públicas é a avaliação que o MEC realiza, desde 2007, do ensino superior, por meio do Índice Geral de Cursos (IGC). Ao lado dos indicadores de desempenho no ensino, desejar-se-ia também que o MEC disponibilizasse o custo que cada curso, cada departamento, cada instituição de ensino superior gera aos cofres públicos, permitindo uma visão mais completa do desempenho das instituições diante dos recursos que lhes são disponibilizados.

O modelo do GesPública reconhece que, no setor público, os princípios da supremacia e da indisponibilidade do interesse público e o da continuidade do

serviço público precisam ser respeitados e que, nos regimes democráticos contemporâneos, **o exercício do controle social e a criação de canais de participação da sociedade são incentivados**, ao passo que, no setor privado, os interesses dos sócios e acionistas é que são resguardados.

Ao contrário do setor privado que pode utilizar critérios de seletividade de clientes, na esfera pública, os cidadãos devem ser tratados de forma igualitária e com qualidade. A gestão privada está focada na obtenção de lucros financeiros, em dar retorno ao quadro societário; a gestão pública, por sua vez, deve gerar valor positivo à sociedade, o que implica em melhoria na qualidade de vida dos cidadãos. As decisões na esfera pública acabam por afetar direta ou indiretamente toda a sociedade, ao contrário do setor privado que pode direcioná-las a determinados clientes.

O Estado é o único ente que detém o poder legítimo de impor obrigações a terceiros sem o consentimento destes. Na esfera privada, prevalece a autonomia da vontade, faz-se tudo o que a lei não proíbe. O gestor público deve obedecer aos princípios constitucionais da administração pública: da legalidade – só fazer o que a lei autoriza –, da impessoalidade – os serviços devem ser prestados a todos indistintamente –, da moralidade – a conduta deve distinguir o bem do mal, o honesto do desonesto –, da publicidade – forma de controle do ato administrativo –, e da eficiência – realizar as tarefas com qualidade e menor custo possível (BRASIL, 2009a).

O Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP) está alicerçado nos seguintes fundamentos: aprendizado organizacional, cultura da inovação, geração de valor positivo à sociedade, desenvolvimento de parcerias, **controle social**, **gestão participativa**, orientação por processos e informações, responsabilidade social, comprometimento com as pessoas, visão de futuro, liderança e constância de propósitos e pensamento sistêmico (BRASIL, 2009a).

Esse modelo de sistema gerencial incorpora práticas de excelência em gestão com o intuito de conduzir as instituições públicas a padrões elevados de desempenho. O modelo está concebido em oito grandes partes integradas, como a seguir apresentado.



**Figura 4.** Representação do MEGP

**Fonte:** BRASIL (2009).

As setas demonstram a natureza sistêmica do processo de gestão. As azuis evidenciam o relacionamento entre os blocos e as vermelhas entre os componentes de cada bloco.

O primeiro bloco – **liderança, estratégia e planos, cidadãos e sociedade** – pode ser chamado de **planejamento**. Nessa fase, ocorre o desenho da política pública. Faz-se o diagnóstico dos problemas da sociedade e são elaboradas as propostas de enfrentamento. A partir dos recursos disponíveis, as ações governamentais são planejadas para melhor sanar essas necessidades.

O segundo bloco – **pessoas e processos** – é denominado de **execução**. Nesse momento, a política pública é executada, considerando os objetivos delineados e as metas fixadas.

O terceiro bloco – **resultado** – representa o **controle**. Nessa fase, os produtos entregues à sociedade são avaliados quanto à qualidade e o desempenho das organizações públicas é medido e comparado com o padrão delineado na fase de planejamento.

O quarto bloco – **informações e conhecimento** – representa a **inteligência da organização**. Nesse ambiente, são analisados fatos e dados produzidos pelos processos internos, os quais a organização possui algum tipo de poder para atuar, e os coletados no ambiente externo, os quais, mesmo a entidade

não possuindo controle, podem influenciar o seu desempenho. É nesse espaço que são analisados os riscos atrelados ao alcance dos objetivos organizacionais, assim como a resposta produzida pela administração para eliminar ou reduzir esses riscos (BRASIL, 2009a).

Sendo o Gespública um modelo de gestão que objetiva aprimorar a governança, promover eficiência, eficácia e efetividade da ação governamental, com foco em resultados positivos à sociedade, e que tem, entre seus fundamentos, a gestão participativa e o controle social, existe um meio, um processo ou uma estratégia para medir seus efeitos na administração pública? Como é que o Gespública materializa-se? De que maneira o modelo é avaliado?

Dentro do Gespública, ações estratégicas estão definidas para reconhecer e premiar as organizações públicas que obtiveram alto desempenho institucional com qualidade de gestão. Ver-se-á uma delas em seguida.

#### 1.8.5.2 O Prêmio Nacional de Gestão Pública (PQGF)

Instituído em 3 de março de 1998, o Prêmio Nacional de Gestão Pública (PQGF) destaca, entre organizações públicas previamente habilitadas, aquelas que apresentaram melhoria gerencial na direção da inovação, redução de custos, qualidade dos serviços e satisfação do cidadão. O objetivo é estimular as instituições públicas a assumirem um compromisso pela mudança, pela melhoria da gestão e do desempenho institucional (BRASIL, 2010b).

Instituições públicas dos três poderes e de qualquer esfera de governo podem participar, segundo critérios de elegibilidade.

São três tipos de certificação. A **premiação** é concedida às organizações que obtenham o melhor conjunto de pontuações por item acima da pontuação máxima estabelecida por uma banca de juízes (recebem troféu).

O **reconhecimento**, feito em três faixas – ouro, prata e bronze –, é concedido às organizações que conquistem pontuação, em cada categoria, definidas em cada ciclo avaliativo, dentro do limite acima de um mínimo previamente estabelecido (recebem placa).

As organizações candidatas, visitadas em cada ciclo do prêmio, que demonstrem práticas inovadoras de gestão reconhecidas por uma banca de juízes recebem o **destaque** (certificado).

Por outro lado, outros mecanismos de incentivo poderiam ser instituídos, para que mais entidades públicas e servidores se sentissem motivados a participar do prêmio e, por conseguinte, inovar a gestão e melhorar a prestação de serviços à sociedade. Por exemplo, poderiam ser criadas/incentivadas: aumento de dotação orçamentária para custeio de programas de capacitação profissional; premiações em dinheiro; e elevação dos períodos de afastamento para realização de cursos no país ou no exterior, custeados por recursos públicos. Acontece que muitos desses incentivos precisam ser aprovados pelo Poder Legislativo e isso envolve um processo de convencimento que ainda está em evolução.

Enfim, é com base no MEGP (Figura 4) que a Gerência Executiva do PBQF avalia as organizações e aplica o sistema de premiação, reconhecimento e destaque, o que exige por parte das candidatas um profundo processo de autoavaliação.

Não se vislumbra uma disputa entre as organizações públicas, mas um reconhecimento pela excelência nas práticas de gestão adotadas e no desempenho institucional. É possível, por exemplo, que todas as instituições participantes do PQBF sejam reconhecidas na mesma faixa, sejam premiadas, ou, ainda, que nenhuma delas reúna condições para reconhecimento ou premiação (BRASILEIRO, 2005).

Em 2010, em sua 12ª edição, o PBQF recebeu a inscrição de 34 organizações, sendo que 29 ratificaram a candidatura nas seguintes categorias: 20 na Categoria Administração Direta e Indireta, sete na Categoria Especial Saúde e duas na Categoria Especial Saneamento (BITTENCOURT, 2010).

As instituições públicas premiadas e reconhecidas em 2010 tiveram a aprovação do Conselho do PBQF, integrado por representantes da sociedade civil e presidido pelo empresário Jorge Gerdau Johannpeter. Na sequência, alguns exemplos de boas práticas empreendidas pelos vencedores do prêmio são apresentados.

**O Instituto Estadual de Hematologia “Artur de Siqueira Cavalcanti”<sup>30</sup>** foi **premiado** com o Troféu PBQF (prêmio máximo) e **reconhecido** na faixa ouro, por ter inovado na utilização de mídias sociais para se comunicar com a sociedade e

---

<sup>30</sup> Órgão da Secretaria de Estado de Saúde e Defesa Civil do Rio de Janeiro.



na veiculação de campanhas de conscientização, com a presença de artistas, para a importância de doar sangue.

O Instituto também realiza uma efetiva contribuição na formulação das políticas de saúde nas esferas federal, estadual e municipal, com destaque para as contribuições dadas ao governo africano.

O **Departamento de Água e Esgoto de Penápolis (SP)**<sup>31</sup> foi **reconhecido**, na faixa prata, por ter realizado o Fórum de Saneamento e Meio Ambiente para a construção de políticas públicas, o qual contou com a participação popular, e por ter aplicado o sistema de autoclavagem<sup>32</sup> no tratamento de resíduos de serviço de saúde, ampliado para os municípios do Consórcio do baixo Tietê.

O **Centro de Instrução de Guerra na Selva**<sup>33</sup>, do Exército Brasileiro, foi **reconhecido**, na faixa bronze, porque abriu sua biblioteca à sociedade, ministrou, em parcerias com entidades educacionais, cursos de capacitação profissional para filhos dos colaboradores e para as comunidades do entorno. A Operação Sempre Alerta serviu para fiscalizar o meio ambiente onde está situada a organização, desenvolver ações de prevenção e de consciência ecológica e coibir a invasão e a depredação ambiental na floresta.

Nos três últimos ciclos avaliativos pesquisados (2007, 2008/2009 e 2010), órgãos e instituições públicas estaduais ou municipais de Mato Grosso não foram premiados. Diante escopo deste trabalho, não foi possível verificar se alguma delas sequer se candidatou ao prêmio.

Concluindo, o MEGP, que serve de parâmetro para a concessão do PBQF, impõe às organizações públicas uma nova forma de pensar e agir, estimula a prática de ações que exercitem a cidadania e promove a entrega de soluções inovadoras dos problemas da sociedade.

Reconhece-se que as ações estratégicas, no âmbito do Gespública, têm induzido as instituições e os gestores públicos a melhorar a qualidade da gestão, os

---

<sup>31</sup> Entidade da Administração Indireta na espécie autarquia. (DAEP, 2012).

<sup>32</sup> A autoclavagem é um sistema de tratamento térmico de resíduos sólidos muito usado na área hospitalar que consiste em manter o material contaminado sob pressão à temperatura elevada, através do contato com o vapor d'água, durante um período de cerca de 40 minutos para destruir todos os agentes patogênicos. Depois, o lixo é triturado e pode ser descartado nas valas sépticas, já que não possui mais perigo de contaminação. (SBRT, 2007).

<sup>33</sup> Estabelecimento de ensino militar bélico, vinculado técnico e pedagogicamente à Diretoria de Educação Técnica Militar e subordinado ao Comando Militar da Amazônia e do Exército Brasileiro. (CIGS, 2011).

serviços públicos prestados aos cidadãos e os resultados da intervenção governamental. Ao mesmo tempo em que ocorre essa mudança de paradigma, a função controle também se vê obrigada a redirecionar seu foco de atuação, deslocando-se da análise de processos e da verificação do cumprimento de normas para uma avaliação mais finalística das ações, mais voltada para os resultados das políticas públicas.

Assim, as instituições responsáveis pelas políticas públicas devem adotar práticas que favoreçam a transparência da gestão e a institucionalização de canais de participação social. As reais necessidades da população devem ser sentidas pelo corpo político e burocrático do Estado. Só assim, as políticas públicas fazem sentido. Do mesmo modo, a sociedade e as instituições públicas responsáveis pelo controle governamental, em atuação isolada ou combinada, devem ter a preocupação de avaliar as políticas sob os aspectos dos resultados alcançados, num processo permanente e evolutivo de aferição da gestão. Com isso, entende-se que os problemas, as demandas e as necessidades sociais serão respondidos de forma mais eficiente, eficaz e efetiva. Disso, algumas questões são elaboradas. Quem seriam essas instituições responsáveis pelo controle e quais seriam suas competências? Sua legitimidade para realizar avaliações extrair-se-ia de onde? Como se daria o processo de avaliação da ação governamental? Existiriam regras que assegurariam à sociedade o exercício do controle sobre a administração pública? Quais seriam elas? Esses e outros aspectos serão vistos na sequência.

## 2. OS CONTROLES EXTERNO E SOCIAL DA POLÍTICA PÚBLICA NO CONTEXTO DA REFORMA DO ESTADO

### 2.1 O centralismo político-administrativo pré-Constituição de 1988

A preferência pelo exercício do poder pelo governo central remonta aos tempos do período colonial, devido à inépcia de a Corte Portuguesa reconhecer as contradições socioeconômicas existentes no território colonizado (IPEA, 1994).

A administração da colônia brasileira representava mera desconcentração de poder da Coroa Portuguesa, dentro de um regime absolutista. “A ordem imperial atingiria seu clímax, com a centralização, o monarquismo sem contestações [e] a sociedade dominada pelo Estado” (FAORO, 2000, p. 49).

Com a ruína do sistema servil que sustentava a monarquia e os donos das fazendas, o elemento armado e a classe política também deixaram de servi-los e o sentimento republicano começou a se formar. Joaquim Nabuco, mesmo sendo um monarquista, chegou a exprimir a noção de que o país apenas servia para ser expropriado pelo estrangeiro:

[...] esta burocracia que só serve para falsificar, na transmissão para o centro, as impressões da nossa vasta superfície, essa organização forasteira e espoliadora que, em vez de ajudar a viver, esgota em nome e com a força do Estado a atividade de cada uma de suas partes [...] que o que constitui governo colonial não é a falta de representação parlamentar, nem a da Constituição, nem o nome de colônia, nem a diferença de nacionalidade. O que constitui o governo colonial é a administração em espírito contrário ao do desenvolvimento local. (FAORO, 2000, p. 67).

Após a independência, em 1822, durante a República Velha, o modelo centralista de administrar foi repartido com os estados, para dar ainda mais autonomia à União. Isso porque o aparato financeiro e fiscal permaneceu com o governo central, sufocando qualquer tentativa de rebelião por parte dos estados. As unidades mais ricas da Federação – São Paulo, Minas e Rio Grande do Sul – poderiam estabelecer alianças políticas e inviabilizar o exercício da presidência. É essa “política dos governadores” apoiada no aliciamento eleitoral do ‘coronelismo’ que dará sustentabilidade ao sistema” (FAORO, 2000, p. 76).

A instalação da República Federativa no Brasil deveu-se à incapacidade de o sistema monárquico se reerguer, ou seja, foi implantada a partir do governo central, não tendo se originado de reivindicações políticas das unidades

descentralizadas por um objetivo comum, ao contrário do modelo clássico oriundo dos EUA.

O Estado Novo, sob a administração de Getúlio Vargas, reforça o papel da União como o ente responsável pelo desenvolvimento econômico e pela tomada das decisões mais importantes do país, aumentando ainda mais seu poder de intervenção. Na esfera social, a ação governamental foi pautada pela concentração de poder nas mãos do Executivo Federal, com auxílio de grandes burocracias (ALMEIDA, 1996).

O governo – a União encarnada no presidente – era senhor de todos os instrumentos do comando político: da lavoura e da indústria, cartelizadas e controladas; do operariado, sindicalizados sob as rédeas do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio; grande parte dos Estados, aprisionados ao Banco do Brasil e às ordens do Catete, com o governador de Minas Gerais dócil instrumento das manobras da capital federal. As classes, dissociadas internamente em grupos de pressão, desvinculadas dos partidos, aceitam, incapazes de expressão política autônoma, a rédea de cima. (FAORO, 2000, p. 333).

A Constituição de 1946 concedeu relativa autonomia aos municípios para organizar os serviços locais, assim como poder para arrecadar tributos. Mas a insatisfação com o governo populista e a renúncia do presidente Jânio Quadros, em 1961, interromperam o processo de descentralização administrativa, culminando com a tomada do poder pelos militares.

Durante o regime militar, o centralismo administrativo foi utilizado como política de intervenção em estados nas áreas consideradas estratégicas para o desenvolvimento do país (IPEA, 1994). A descentralização, preconizada no Decreto-Lei 200, de 1967, previa a delegação de atribuições aos estados e municípios, no sentido de buscar a eficiência do aparelho estatal central, mas era realizada conforme a conveniência política do governo, pois estava vinculada à constatação se o ente estava ou não organizado.

Um bom exemplo do centralismo durante o regime militar foram as políticas de desenvolvimento urbano – habitação e saneamento – conduzidas pelo extinto Banco Nacional de Habitação (BNH). Cabia-lhe a execução exclusiva dos principais pontos do programa: a gestão do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS); a formulação dos programas; a tomada de decisão sobre os desembolsos financeiros; os critérios de distribuição e alienação das unidades habitacionais (ARRETCHE; RODRIGUES, 1999). Outro exemplo eram as políticas de saúde. Além de serem centralizadas, eram duais e seletivas. (ARRETCHE, 2000)

## **2.2 A Constituição de 1988 e o processo de descentralização político-administrativa**

O processo de redemocratização, a crise fiscal do Estado, a melhoria da capacidade de governabilidade dos entes descentralizados e a pressão da sociedade civil por maior participação nas decisões políticas fizeram-se refletir na maneira como a descentralização administrativa foi alavancada, a partir da Carta de 1988, promovendo um verdadeiro reordenamento das instituições. (IPEA, 1994)

A visão autoritária e centralizadora existente até então acabou sendo mitigada pela institucionalização de formas de descentralização do poder e reordenamento institucional, dando a possibilidade de os cidadãos participarem das decisões políticas locais e dotando os municípios de maior autonomia.

Os atores locais, antes subjugados pela vontade da União, passaram a dispor de mais poder e instâncias de participação popular.

A descentralização constituiria o primeiro passo para conceber mais poder a atores políticos locais antes submissos e dependentes do poder central. Além do mais, a descentralização facilita novas formas de participação democrática por permitir a articulação e agregação de interesses comunitários antes desconsiderados pelo sistema político. (MOTTA, 1994, p. 177).

O estabelecimento de novas competências ao poder local e a exigência da participação popular em decisões estatais foram alçados como sinônimo de uma prática democrática que até então estava esquecida após mais de duas décadas de regime militar. São os signos do Estado Moderno (SATO, 1993; BELTRÃO, 2002).

Entretanto, o arrazoado sobre a descentralização não é um fenômeno recente. Surgiu em meados dos anos 1970 no bojo das mudanças no sistema de produção capitalista. Tais mudanças acarretaram o surgimento de novas ações sociais e políticas: a) o acréscimo na participação de fatos e processos que interessam as pessoas; b) o reencontro com o pragmatismo; c) a priorização do ser humano; e d) a democracia como regime de governo da maioria dos países (PEREIRA P., 1996, p. 76).

A descentralização é considerada como um “processo de redistribuição de poder” (PEREIRA P., 1996, p. 78), que ocorre em duas direções: a) da União para estados e municípios, e b) do Estado para a sociedade. Esse movimento, considerado uma resposta ao governo autoritário que centralizava decisões e

recursos, veio fortalecer a autonomia relativa dos demais entes federativos e das instituições democráticas (PEREIRA P., 1996).

A municipalização ganhou características de centralidade no processo de descentralização, pois assim “seria possível ativar práticas participativas e associativas locais em nome da democratização da gestão pública e da eficiência e eficácia político-administrativa” (PEREIRA P, 1996, p. 79).

A descentralização propicia tanto o bem quanto o mal. A descentralização de competências sem a previsão do repasse de recursos financeiros favorece a manutenção de sistemas clientelistas e personalistas. (TOBAR, 1991 *apud* SATO, 1993). É o que ocorre em boa parte do país atualmente. O processo de descentralização transferiu pesadas atribuições aos municípios sem a adequada participação na distribuição do “bolo” das receitas públicas. É comum serem vistos prefeitos viajando à Brasília com “o pires na mão e vazio” implorando por recursos e sujeitando-se à vontade do Executivo Federal.

A emperrada burocracia central, além de inviabilizar a Federação, ameaça colocar os governadores eleitos pelo voto direto de seu povo na posição de pedintes ou, na melhor das hipóteses, de despachantes de alta categoria, obrigados ao reforço ingrato e absurdo de arrancar decisões e recursos que lhes são devidos pela fria, vagarosa, onipotente e kafkiana burocracia federal. (BELTRÃO, 2002, p. 21).

Fruto desse processo descentralizador de competências surgiu a ideia da *municipalização*. Mais próximo aos problemas enfrentados pelos cidadãos, os municípios, que antes de 1988 não eram considerados partes da Federação, foram dotados de uma autonomia relativa para formular e implementar políticas públicas. A descentralização a nível municipal fortalece o planejamento comunitário, recobra a racionalidade da decisão local, sem se esquecer da dimensão política (SATO, 1993).

Desse modo, o eixo dos conflitos de interesses acaba sendo relativamente deslocado para as instâncias locais. O desafio da gestão municipal, portanto, é traçar estratégias que façam compatibilizar os diversos interesses por políticas e recursos no âmbito da atuação municipal, viabilizando a existência de espaços de participação política.

A descentralização possibilita ainda a melhoria da gestão dos serviços públicos locais e a participação dos cidadãos no processo de planejamento e controle, pois funciona como mecanismo de ampliação dos direitos, de concretização da cidadania e de participação política na gerência da coisa pública.

Por outro lado, não se pode confundir municipalização com *prefeiturização*. Aquela, que se amolda ao conceito de descentralização, é mais ampla. Envolve, além do poder local (Poderes Executivo e Legislativo), a participação democrática da sociedade civil, como partícipes que se articulam para formular as políticas públicas. A *prefeiturização*, ao contrário, concentra, na figura do prefeito e de seus auxiliares diretos, o exercício do poder, deixando em segundo plano os interesses da coletividade.

O outro aspecto da descentralização – a direção do Estado para a sociedade – pressupõe a construção de parcerias entres os setores público e privado no provimento de bens e serviços sociais. Nesse sentido, é difundida a ideia do *pluralismo* no atendimento às demandas sociais. O pluralismo é dividido entre três parceiros estratégicos: “o Estado, que detém o poder; o mercado, que detém o capital, e a sociedade, que constitui o espaço privilegiado das relações de solidariedade” (PEREIRA P., 1996, p. 80).

O processo de descentralização possibilita também a redistribuição mais eficiente do orçamento público. Os municípios sempre padeceram de problemas graves de financiamento. Noventa e cinco por cento deles têm sua receita preponderantemente constituída de recursos transferidos pela União, os quais representam, em média, 70% do orçamento anual (BELTRÃO, 2002).

Podem ser destacados os seguintes princípios da municipalização: descentralização; fortalecimento administrativo; participação comunitária e enfoque integrador da administração local. Além disso, aponta algumas condições imprescindíveis para que haja municipalização: política tributária condizente; fim das legislações centralizadoras; maior racionalidade nas ações; fim da administração convenial; programas de apoio técnico às municipalidades; existência de recursos humanos qualificados no âmbito municipal; capacidade de gestão; planejamento participativo em nível local e participação popular efetiva e não apenas formal (JOVCHELOVITCH, 1998).

Entretanto, não se pode esquecer que os dois contextos do processo de descentralização administrativa no Brasil, como acima apresentados, apesar de oportunizarem mecanismos de controle popular sobre as atividades estatais, acabaram servindo também de fundamento para a proposta de reforma e de rearranjo financeiro e institucional do Estado.

### 2.3 O controle social como protagonista da democracia

Como se viu anteriormente, o processo de descentralização político-administrativa, a partir da Constituição de 1988, suscitou novos instrumentos de participação, controle e representação popular, os quais são denominados de cidadania ativa (BENEVIDES, 1991) e de pilares dos sistemas democráticos (RAICHELIS, 2008).

Nos anos 1980, a luta pela democratização trouxe novas características à relação Estado-sociedade.

Os movimentos sociais organizaram-se em diferentes setores, os sindicatos fortaleceram-se, as demandas populares ganharam visibilidade e as aspirações por uma sociedade justa e igualitária expressaram-se na luta por direitos. (RAICHELIS, 2008, p. 72).

Mas essas conquistas vieram seguidas da agudização da questão social, decorrentes das mudanças das condições de trabalho impostas pelo capital.

A luta por espaços na seara pública aconteceu num momento em que os Estados na América Latina passavam por crises estruturais, recessão econômica, inflação fora de controle, naquilo que se denominou de a década perdida. É nesse aspecto que as medidas neoliberais – estabilização, ajuste estrutural e privatização –, proclamadas pelas agências multilaterais de crédito como solução para a crise do Estado, ganharam espaço.

A crescente visibilidade e legitimidade da participação social e política nas mais variadas instâncias públicas arrefeceram os contornos da democracia representativa, exigindo que esses instrumentos fossem continuamente aperfeiçoados.

Antes disso, jamais a sociedade civil teve influência significativa nas decisões do poder estatal, as quais ainda são mediadas pela burguesia que se aproveita desse mesmo poder para reproduzir a acumulação privada do capital e manter-se como classe dominante.

A imposição, por parte do Estado e dos setores dirigentes das classes dominantes, de limites muito precisos à participação popular – o controle das organizações operárias, o enquadramento dos trabalhadores à rígida disciplina da fábrica, a vigência de mecanismos de cooptação das “lideranças” sindicais, o aviltamento dos salários, etc. – acaba por circunscrever o tipo de inserção subordinada das massas populares nos processos de decisão das políticas econômicas e sociais do País. (RAICHELIS, 1988, p. 49).



Os contornos históricos da participação da sociedade civil na esfera pública levantam outra questão: a da alteridade.

Este conceito de alteridade, ou da presença do *alter* – o outro, emprestado da psicologia – quer marcar a distinção das situações onde estão presentes sempre os mesmos. *Um* e *outro* são sujeitos, portanto, protagonistas de decisões e de ações. O que se quer marcar é a presença de *um sujeito que se contrapõe*, que tem força e presença para pressionar e ter protagonismo, isto é, ser sujeito, e não sujeitoado. Não se trata de simplesmente mais um, mas da presença de um pólo de representação que tem capacidade pela sua posição histórica e social de se contrapor àqueles que detêm o poder institucional (SPOSATI; LOBO, 1992, p. 372).

A participação social deve ser exercida por sujeitos que se façam ouvir, que não marquem apenas seus nomes em listas de presença e proclamam aos quatro cantos que participam das decisões políticas da comunidade. Os representantes da sociedade têm de ter capacidade de comunicação, de apresentar argumentos com clareza, de serem firmes em suas convicções e de se confrontar com interesses contrários aos da sociedade. As representações populares não podem render mera conversação, mas devem penetrar no campo decisório das políticas sociais. É preciso que sejam “protagonistas, sujeitos de ação, e não meros complementos” (SPOSATI; LOBO, 1992, p. 373).

Isso não significa dizer que o controle social das políticas públicas e a participação da comunidade em instâncias representativas regrediram nas últimas décadas. Pelo contrário, o avanço foi significativo, refletindo na materialização do conceito de democracia direta.

Mas há muitos obstáculos a serem superados. Muitos conselhos padecem com a ineficácia de seus controles sobre a administração pública. As razões desse problema são variadas, podendo-se destacar: a indefinição precisa das competências dos conselhos; a ausência de um aparato administrativo e jurídico para apoio ao colegiado; baixo nível de consciência política de grande parte da população; carência de treinamentos para os conselheiros lidarem com informações de natureza contábil-orçamentária (SANTOS, 2002).

Outra questão relevante é que o campo decisório para o enfrentamento da questão social é de natureza política e não administrativa. Por isso, encontrar representantes da sociedade tão bem preparados quanto aqueles que representam o Estado é fundamental para qualificar o debate e interferir ativamente no processo decisório.

Entretanto, é necessário tomar cuidado com a cultura elitista e burocrática defendida pelos representantes do Estado, num afã de preservar o sistema existente: o da desigualdade material.

O exercício do controle social pode produzir resultados extremos. Quando a representação é pouco vigorosa, sem grande qualidade na comunicação, também será diminuta a contribuição. Quando ela reduz a luta a interesses de um segmento, restrita a particularidades, caracteriza-se a alteridade cooptada (SPOSATI; LOBO, 1992).

Essa representação pode, ainda, obedecer a ordens superiores. Os representantes são vistos como pessoas sem instrução, incapazes de contribuir para o processo decisório. O discurso acaba sendo esvaziado pelos intelectuais, sob a alegação de que nada adiantaria complexá-lo diante da impotência dos representantes da sociedade civil em entendê-lo, sendo chamada de alteridade subalternizada.

Identifica-se ainda uma variante da alteridade subalternizada. Há situações em que o corpo burocrático, por se considerar capaz de traduzir os interesses da sociedade, acaba suprimindo o espaço da alteridade popular e realizando o debate decisório apenas entre si. À representação popular caberia apenas exercer o controle e o acompanhamento daquilo que foi decidido pela burocracia. Nesse caso, caracteriza-se a alteridade tutelada.

Essas relações, na realidade, acabam por consagrar não uma democracia participativa, mas uma democracia conservadora, na medida em que “aumenta o número dos que se sentam à mesa, mas ainda não repercute aquilo que se discute à mesa para os representados” (SPOSATI; LOBO, 1992, p. 374). Um novo patamar somente será alcançado, caso a cultura casuística for superada.

Falou-se tanto em controle social, da sua importância para o exercício da cidadania, para o fomento da transparência e para a consolidação da democracia participativa. Mas existe uma definição para o termo controle social? Quais seriam os aspectos contidos nessa conceituação?

Embora o uso da expressão tenha ganhado bastante destaque nos últimos anos, sua definição mostra-se, em alguns momentos, bastante ampla; em outros, apresenta-se como uma restrição ao exercício do poder estatal.

Controle social significa acesso aos processos que informam as decisões no âmbito da sociedade política. Permite participação da sociedade civil organizada

na formulação e na revisão das regras que conduzem as negociações e a arbitragem sobre os interesses em jogo, além do acompanhamento da implementação daquelas decisões, segundo critérios pactuados (RAICHELIS, 2008).

O controle social tem fundamento na Sociologia e um alcance muito mais amplo ao que estamos acostumados a empregar, o controle do Estado pelos cidadãos. Está intimamente ligado à moral, aos bons costumes amplamente aceitos pela sociedade. É empregado para “designar os mecanismos que estabelecem a ordem social disciplinando a sociedade e submetendo os indivíduos a determinados padrões sociais e princípios morais” (CORREIA, 2010, p. 1).

Diz respeito “ao conjunto dos recursos materiais e simbólicos de uma sociedade para assegurar exatamente a conformidade do comportamento de seus membros a um conjunto de regras e princípios prescritos e aprovados pela própria sociedade” (COHN, 2000, p. 45). Segundo a autora, o conceito de controle social traz implícita a noção de fiscalização e punição daqueles que infringem normas vigentes.

Outrossim, o conceito de controle social está interligado com o de participação social, onde diferentes sujeitos se articulam (movimentos populares, entidades de classe, sindicatos, partidos políticos, governo, entidades jurídicas, cidadãos) e expressam seus interesses para influenciar o processo decisório governamental (ASSIS; VILLA, 2003).

Controle social é a participação da população na gestão pública que garante aos cidadãos espaços para influir nas políticas públicas, além de possibilitar o acompanhamento, a avaliação e a fiscalização das instituições governamentais, visando assegurar os interesses da sociedade. (BRASIL, 2010c, p. 10).

O controle social, do modo como está sendo concebido nesta pesquisa, insere-se dentro de uma perspectiva de ampliação da participação nas decisões governamentais, de zelo e de controle sobre as políticas públicas. Mas “ao longo de décadas, os governos submeteram os objetivos de sua ação aos interesses particulares de alguns grupos dominantes, sem qualquer compromisso com o interesse da coletividade” (BARROS, 1998, p. 31). Isso só pode ser revertido mediante pressão da sociedade civil, por intermédio da participação ativa de instâncias representativas no dia a dia da gestão pública, quer seja entregando suas demandas, interferindo ativamente no processo decisório ou acompanhando e fiscalizando os gastos públicos e cobrando resultados.

Nesse sentido, “controle social é expressão de uso recente e corresponde a uma moderna compreensão de relação Estado-sociedade, onde a esta cabe estabelecer práticas de vigilância e controle sobre aquele” (CARVALHO, 1995, p. 8). Essa definição, mais próxima ao contexto abordado neste trabalho, focaliza o exercício da fiscalização dos gastos públicos, notadamente uma das competências mais nobres dos conselhos gestores de políticas.

Portanto, o controle social é resultado simultâneo do processo de redemocratização do país e condição para sua manutenção e solidificação. O controle social seria, então, viável enquanto existirem uma democracia participativa e canais institucionalizados de participação (GERSCHMAN, 2004).

Enfim, apesar de os fundamentos teóricos apresentarem alguma dessemelhança pontual, os autores convergem no sentido de considerar o controle social como resultado da relação Estado-sociedade (CORREIA, 2006), nasce de fora para dentro do Estado, é exercida por particulares ou por instituições representativas da sociedade civil (BRITO, 1992) e fundamenta-se no trinômio: cidadania, democracia e vigilância.

## 2.4 Configuração do controle social no ordenamento jurídico brasileiro

É cediço que o controle social não teve início com o advento da Lei Maior de 1988, mas, com a promulgação da aclamada Constituição Cidadã, seu escopo foi substancialmente ampliado e ainda se mostra como um processo em construção. A vontade popular não se expressa apenas por meio de representantes eleitos (democracia representativa), mas também de forma direta (democracia participativa), conforme preceitua o parágrafo único, do art. 1º, da Carta Magna. A participação da sociedade induz o aparecimento de novos campos de luta política.

[...] a constituição estabelece bases jurídicas para a construção de um novo formato de cidadania, agora contemplando o ramo social como direito do cidadão e dever do Estado. Mas não apenas isto, agora a cidadania política transcende aos limites da delegação de poderes da democracia representativa e, expressa-se através da democracia participativa, através da constituição de conselhos paritários, que se apresentam como **novο lócus de exercício político**. (MACIEL; CAMPOS, 1997, p. 145, grifo do autor).

Sendo assim, a Constituição da República estabeleceu variadas formas de manifestação e controle popular, além do direito ao voto (art. 14). Podem-se destacar os seguintes dispositivos: a) direito à informação (arts. 5º, XXXIII; 31, § 3º;

93, IX; e 162); b) direito de petição (art. 5º, XXXIV); c) direito à participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação (art. 10); d) direito de participação do usuário na administração pública direta e indireta (art. 37, § 3º); e) direito à participação dos setores de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, de comercialização, de armazenamento e de transporte, no planejamento e execução da política agrícola (art. 187); f) direito a colaborar na promoção e proteção do patrimônio cultural brasileiro (art. 216, § 1º); g) direito à propositura de projetos de leis (arts. 14, III; 29, XIII; e 61, § 2º); h) direito às associações representativas para cooperar no planejamento municipal (art. 29, XII); i) direito à proposição de iniciativas para assegurar os direitos da seguridade social (arts. 194, parágrafo único, VII; 198, III; e 204, II); j) direito à participação na gestão do ensino público (art. 206, VI); k) direito de impetrar medida judicial para anular atos lesivos ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural (art. 5º, LXXIII); l) direito à proposição de mandado de segurança para proteger direito líquido e certo contra ilegalidade ou abuso de poder praticado por autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público (art. 5º, LXIX e LXX); m) direito à proposição de mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania (art. 5º, LXXI); n) direito de qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato denunciar irregularidades ou ilegalidades perante os Tribunais de Contas (arts. 74, § 2º; e 75) (BREDE, 2006); o) direito de a sociedade civil participar de audiências públicas nas comissões do CN e interferir no processo decisório estatal (art. 58, II); p) direito de os cidadãos brasileiros natos integrarem o Conselho da República (art. 89, VII), e q) direito de os órgãos de classe indicarem membros ao Poder Judiciário (art. 94).

Amparadas no texto constitucional, algumas leis foram editadas consagrando a participação popular e o controle social sobre a poder público. Dois diplomas legais merecem destaque: a Lei Complementar 101, de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), e a LDO. Essa última, editada anualmente, tem a missão de orientar a elaboração da lei orçamentária, por força do art. 165, § 2º, da CR.

A LRF estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Essa responsabilidade, de acordo com o art. 1º, § 1º, pressupõe uma ação planejada e transparente com vistas a assegurar o equilíbrio nas contas públicas (BRASIL, 2000a). A transparência é tida como dever do Estado para uma gestão responsável e o acesso às informações e aos gastos governamentais permite aos cidadãos o exercício do controle social, fomentando a democracia participativa<sup>34</sup>. Há muitas críticas acerca da LRF, tida como uma norma imposta pelo FMI e preocupada única e simplesmente com as metas fiscais, renegando os investimentos na área social. Admite-se a credibilidade desses apontamentos, mas também se reconhece os avanços da lei nas áreas da transparência, do controle e da fiscalização, porque sem informação, sem acesso aos dados públicos ou às prestações de contas dos agentes políticos e dos administradores públicos não há como exercer controle e interferir no processo decisório. Quando a informação é negada ou o acesso a ela é restrito, os direitos são desrespeitados, com exceção aos casos previstos na Carta Maior (segurança da sociedade e do Estado). Como foi abordado na Seção 1.8.5, a transparência possibilita o combate ao clientelismo e ao corporativismo. Por isso que se fala que a transparência é um conceito muito mais amplo do que o da publicidade dos atos governamentais.

O art. 48 elenca alguns instrumentos de transparência na gestão fiscal do Estado. São eles: a) os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; b) as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; c) o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e sua versão simplificada; d) o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) e sua versão simplificada. A LRF exige ainda que esses instrumentos sejam divulgados inclusive em meios eletrônicos.

O parágrafo único, do art. 48, cuja redação foi alterada pela Lei Complementar 131, de 2009, asseverou outros instrumentos de transparência: a) o incentivo à participação popular e a realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos (viu-se anteriormente que o processo de elaboração do PPA 2012-2015 contou com a participação de instâncias da sociedade civil); e b) a liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de

---

<sup>34</sup> Sobre acesso à informação, sugere-se a leitura da Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011.

informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público. Essas informações pormenorizadas contemplam, entre outros aspectos, os dados relativos ao bem fornecido ou ao serviço prestado e a pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento<sup>35</sup>.

O art. 49 estabelece ainda que as contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.

Além de haver a obrigatoriedade de disponibilizar as contas para consulta e apreciação dos cidadãos, o art. 56, § 3º, obriga o poder público a dar ampla divulgação dos resultados da apreciação das contas, quer sejam elas julgadas ou tomadas<sup>36</sup>. Nessas contas, estão inclusas as prestadas pelos chefes dos três poderes e pelo MP.

A importância que os princípios da publicidade e da transparência têm para a sociedade é fundamental. As decisões públicas ou privadas são tomadas a partir de informações obtidas por diversas fontes e formas. Cada grupo social utiliza-nas da maneira que lhe é mais conveniente. Da mesma forma, instâncias representativas da sociedade (imprensa, conselhos, associações) e do Estado (órgãos de controle, MP) fazem uso das informações para acompanhar e fiscalizar como os recursos públicos estão sendo aplicados. A figura a seguir exemplifica supostos interesses de destinatários das informações públicas.

---

<sup>35</sup> Dados sobre a execução orçamentária do Estado de Mato Grosso podem ser obtidas nos endereços <http://governotransparente.mt.gov.br/> e <http://mt.transparencia.gov.br/>.

<sup>36</sup> Informações sobre a apreciação das contas de Governo pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE/MT) podem ser obtidas no endereço <http://www.tce.mt.gov.br>.

Usuários	Síntese dos Interesses Presumíveis
Cidadãos, Contribuintes ou Eleitores	Exercer a participação política e o controle social, auxiliando a escolha e a atuação de governantes que atendam aos seus anseios.
Fornecedores	Decisão de venda ao Estado, por meio do conhecimento da demanda e da capacidade de pagamento. Acompanhamento de licitações e de pagamentos pelos órgãos públicos.
Sindicatos	Negociar remunerações, condições de trabalho e benefícios de servidores públicos, de aposentados e pensionistas.
Empresários	Decisão de continuidade dos negócios, considerando alterações da carga tributária e do incentivo à atividade econômica pelo Estado bem como oportunidades de captação de empregados e dirigentes para os seus quadros de recursos humanos.
Investidores (pessoas ou instituições)	Análise de risco quanto à compra de títulos da dívida pública, entre outras alternativas de investimentos afetadas pelo Estado.
ONGs: Associações, etc.	Acompanhar e fiscalizar a ação governamental, de acordo com suas finalidades e identificar áreas ou núcleos de cooperação ou suporte para as suas atividades.
Partidos Políticos	Embasar suas críticas e propostas governamentais (planos de governo), inclusive através da alocação dos recursos públicos em ensino, pesquisa e extensão.
Pesquisadores e Estudantes	Desenvolver estudos acadêmico-científicos sobre o Estado, sua gestão e as finanças públicas. Localizar oportunidades e ou concentração dos recursos potenciais ou reais destacados para a entidade.
Instituições de Crédito	Embasar suas decisões de concessão de crédito ao Estado.
Governos em outras esferas ou Poderes	Fiscalização do uso de recursos, decisão de auxílio técnico e financeiro, instituição ou alteração das normas vigentes.
Governos estrangeiros	Decisões sobre cooperação e auxílio financeiro, na forma de empréstimos ou doações (transferências).
Mídia (rádio, TV e Jornais)	Divulgação de notícias e matérias investigativas.

**Figura 5.** Usuários das informações públicas e seus interesses presumíveis  
**Fonte:** NETO, O. A. P. et al (2007).

Importante registrar também que o art. 67, da LRF, prevê a criação de um Conselho de Gestão Fiscal (CGF), o qual terá, entre outras, a responsabilidade por disseminar técnicas que resultem em maior eficiência na transparência da gestão fiscal e elaborar procedimentos que **favoreçam e fomentem o controle social**. Esse conselho contará, inclusive, com a participação de entidades técnicas representativas da sociedade. Acontece que o parágrafo 2º, do art. 67, exige, para o funcionamento desse conselho, a edição de lei. Transcorridos mais de 10 anos da edição da LRF, o CN continua sendo omissa em regulamentar o CGF, impedindo que se estabeleça mais um espaço de participação popular. Não é demasiado registrar que tramitam na CD (PL 3.744/2000, de autoria do Poder Executivo, PL 3.262/2008, de autoria do Deputado Vital do Rêgo Filho, e PL 4.097/2008, de autoria do Deputado José Linhares e outros) e no SF (PLS 651/2007, autoria do Senador Marconi Perillo) vários projetos de lei destinados a instituir e regulamentar o CGF (BRASIL, 2000b; 2008b; 2008c, 2007c).



Além disso, tramitava no SF o Projeto de Lei 205, de 2001, de autoria da ex-Senadora Marina Silva, que previa a instituição do Conselho de Gestão Fiscal e Responsabilidade Social (CGFRS), ao invés de simplesmente regulamentar o CGF nos moldes originalmente exigidos pela LRF. Nesse projeto, estava prevista ainda a criação do Índice Brasileiro de Responsabilidade Social (IBRS), destinado a medir o resultado da política de desenvolvimento social, conjugado com a prática de uma gestão fiscal equilibrada, e premiar os bons gestores. A ex-senadora justificava o projeto pela necessidade de se exigir dos gestores qualidade nos gastos públicos e não apenas metas de resultado fiscal (BRASIL, 2001b). Segundo ela,

[...] um governante que despendesse o tempo de seu mandato apenas cumprindo metas de resultados entre receitas e despesas e nada realizasse em proveito do desenvolvimento social poderia, sob a ótica da 'quantidade' e dos limites dos gastos públicos, vir a ser considerado um administrador competente; o que, convenhamos, desnaturaria todos os princípios que devem presidir as políticas públicas. (BRASIL, 2001b, p. 24.615)

Havia previsão de que a sociedade civil seria representada por seis membros oriundos da área de saúde, educação, desenvolvimento urbano, desenvolvimento rural, segurança pública e assistência social. Pois bem, o projeto foi arquivado em 25/1/2011, em cumprimento ao art. 332 do Regimento Interno do SF (final de legislatura). Avalia-se como mais um caso de omissão do CN.

A Lei 12.708, de 2012, a qual dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária da União para 2013, foi aprovada com capítulo específico sobre a transparência, principalmente no tema transferências voluntárias a entidades de direito privado e elaboração e execução do orçamento, o que é imprescindível para o exercício do controle social. (BRASIL, 2012g).

Outras leis também merecem ser citadas por favorecerem a participação popular e o controle social: a) Lei 8.069, de 1990 (Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente); b) Lei 8.142, de 1990 (Conselho de Saúde); c) Lei 8.742, de 1993 (Conselho de Assistência Social); d) Lei 9.394, de 1996 (Conselho de Educação); e) Lei 10.257, de 2001 (promoção de audiências públicas e debates com a participação da população no processo de elaboração do plano diretor, considerado o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana); f) Lei 12.527, de 2011 (regulamenta o acesso a informações previsto no art. 5º, inciso XXXIII, da CR, e dá outras providências); e g) Lei 12.593, de 2012 (garantia dos direitos humanos com redução das desigualdades sociais, regionais, étnico-raciais e

de gênero; e ampliação da participação social, como diretrizes do Plano Plurianual da União) (BRASIL, 1990a, 1990b, 1998d, 1996, 2001c, 2011d, 2012c).

Apesar de existirem no ordenamento jurídico várias normas que asseguram a participação popular e o controle social da administração pública, tem-se ainda uma baixa participação dos cidadãos nos espaços públicos. Os conselhos gestores de políticas públicas enfrentam os mais variados desafios para exercerem suas atribuições. A formação política e técnica dos conselheiros é falha. O próprio poder público não disponibiliza infraestrutura adequada, não provê recursos humanos e materiais de apoio, não franqueia acesso livre a documentos, o que tem enfraquecido a eficácia e a efetividade dos conselhos. Por conseguinte, a participação na formulação de políticas, o acompanhamento e a fiscalização da aplicação dos recursos públicos e a própria avaliação dos resultados da ação governamental acabam sendo enfraquecidos ou até nem realizados. Mas não é só isso. Outros entraves têm prejudicado a operacionalidade dos espaços já existentes.

As peças orçamentárias são complexas, carregadas de termos técnicos e nomenclaturas próprias da área orçamentário-financeira e repletas de códigos contábeis que são de difícil compreensão para grande parte da população.

Os poucos treinamentos realizados pecam pela baixa efetividade nos resultados apresentados. Os manuais elaborados pelo poder público são mais direcionados a quem já tem conhecimento do tema.

Além disso, identifica-se uma falta de interesse por parte do governo em divulgar os espaços que a população possui para acesso aos dados sobre a execução orçamentária e os resultados das políticas públicas. Não é incomum, quando são requisitadas informações sobre a execução orçamentário-financeira, membros da sociedade serem tachados de “bisbilhoteiros”.

Inexiste política educacional que incentive a participação popular e o exercício do controle social. Por isso, nas escolas públicas e privadas, não são ofertadas disciplinas que contemplem ações que estimulem práticas cidadãs.

Por fim, não existe também previsão legal para que o poder público destine um percentual mínimo de recursos financeiros na operacionalização dos conselhos gestores de políticas, seja para pagar funcionários, manter uma estrutura adequada em funcionamento ou executar ações de capacitação. Praticamente tudo depende da benevolência dos gestores públicos.

Embora os normativos venham exigindo do Poder Público a divulgação de informações sobre a execução dos programas de governo na internet, isso não significa por si só que o controle social esteja sendo realizado. Uma coisa não resulta necessariamente em outra. Se o poder público continua a negar para boa parte da população brasileira o acesso à educação de qualidade e boa parte da população não tem computador com acesso à internet, os cidadãos também não têm condições intelectuais e materiais de manifestar sua cidadania por meio da participação e do controle social.

Nesse contexto, entende-se que o controle exercido pelo TCU ganha destaque e relevância, como meio para potencializar e favorecer o exercício do controle social. Tendo em vista ele ser um órgão de natureza técnica, com expertise reconhecida dentro e fora da Administração Pública, e estar localizado externamente à organização responsável pela condução da política pública, sua atuação em conjunto com o controle social pode trazer excelentes benefícios à sociedade, sem contar com o próprio fortalecimento do controle social decorrente dessa ação conjunta, quer seja adicionando novos componentes para verificação ou obtendo conhecimentos típicos da área orçamentário-financeira. Nessa direção, o processo avaliativo ganharia status de um ciclo virtuoso de aperfeiçoamento democrático. Sendo assim, na sequência, analisar-se-ão as principais competências e quais os recursos utilizados pelo TCU para avaliar as políticas governamentais.

## **2.5 O Controle Externo da Administração Pública exercido pelo Tribunal de Contas da União: conceituação, histórico e competências**

A noção de controle externo empregada neste estudo refere-se à faculdade de verificar, inspecionar, examinar, apreciar e avaliar a regularidade e a legitimidade de atos administrativos e o desempenho da gestão pública por um ente localizado fora do âmbito no qual o fiscalizado esteja inserido.

Ao seu turno, registra-se que o titular do controle externo, no Brasil, no plano federal, é o CN. Esse modelo guarda conformação com o princípio da separação dos poderes delineada por Montesquieu e inserida contemporaneamente dentro do Estado de Direito (CHAVES, 2009). Em função do escopo deste trabalho não serão abordadas as atividades de controle externo sob a responsabilidade do CN.

No ordenamento jurídico da maioria dos países, um aspecto comum é a exigência para ser instituído um órgão técnico que auxilie o titular do controle externo, exercendo fiscalizações, avaliações e outras atividades típicas dessa função. No caso brasileiro, a Constituição de 1988, em seu art. 71, optou por um modelo de tribunal de contas<sup>37</sup> (CHAVES, 2009).

O TCU foi instituído em 1890, por intermédio do Decreto 966-A, assinado pelo Marechal Manoel Deodoro da Fonseca, chefe do Governo Provisório, e pelo Ministro da Fazenda, Ruy Barbosa (BARBOSA, 2001). É um órgão autônomo, de natureza administrativa, que possui competências próprias e privativas<sup>38</sup> e de auxílio ao CN<sup>39</sup>.

Na exposição de motivos do Decreto 966-A, as razões para a criação do Tribunal ficaram claras:

Convém levantar, entre o Poder que autoriza periodicamente a despesa e o Poder que cotidianamente a executa, um mediador independente, auxiliar de um e de outro, que, comunicando com a Legislatura, e intervindo na Administração, seja, não só o vigia, como a mão forte da primeira sobre a segunda, obstando a perpetração das infrações orçamentárias por um veto oportuno aos atos do Executivo, que direta ou indireta, próxima ou remotamente, discrepem da linha rigorosa das leis de finanças. (BARBOSA, 2001, p 63).

Um ano depois, o Tribunal foi inserido no texto constitucional pela Carta Magna de 1891, a primeira republicana, inspirada no modelo dos EUA.

A estrutura, o funcionamento e as competências do TCU sofreram modificações ao longo da história, especialmente com a chegada de uma nova Constituição (1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e 1988)<sup>40</sup>.

Mas foi com a Constituição de 1988 que o Tribunal teve suas competências alargadas, o que significou a ampliação do conceito de controle da administração pública. Foram-lhe concedidos poderes para realizar fiscalização de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade, conforme arts. 70 e 71 (BRASIL, 2010a). A menção expressa para

<sup>37</sup> Análises sobre os países que adotam a estrutura de controle externo das contas públicas por meio de tribunais de contas podem ser encontradas em Brown (2002) e em Marcelino; Wassally; Silva (2009).

<sup>38</sup> Insere-se nesse rol o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis, a realização de auditorias e inspeções, a aplicação de sanções, etc.

<sup>39</sup> Nesse caso, destaca-se a apreciação das contas anuais do chefe do Executivo.

<sup>40</sup> Estudos sobre a evolução do Tribunal de Contas da União no ordenamento jurídico brasileiro podem ser encontrados em Cotias; Silva (1999), em Siqueira (1999) e em Chaves (2009).

realizar fiscalizações de natureza operacional conferiu ao TCU o poder/dever de avaliar e opinar sobre o desempenho da gestão pública e os resultados por ela alcançados, sob vários aspectos (eficiência, eficácia e efetividade), além das já tradicionais avaliações de conformidade cujo foco reveste-se na verificação da legalidade e legitimidade dos atos administrativos e da economicidade dos gastos governamentais.

### 2.5.1 As funções exercidas pelo Tribunal de Contas da União

A partir do delineamento das competências atribuídas ao Controle Externo, enumeradas nos arts. 70 e 71, da CR, foram elaborados estudos sobre os tipos de funções exercidos pelo TCU no cumprimento de sua missão.

Há quem as tem separado em nove grupos: consultiva; verificadora; inspetiva; fiscalizatória; informativa; coercitiva; reformatória; suspensiva; e declaratória (GUALAZZI, 1992). Outro estudo classifica-as em sete tipos: opinativa ou consultiva; fiscalizadora; de julgamento de contas; de registro; sancionadora; e corretiva (FURTADO, 2007).

Pela abrangência e precisão, adere-se à classificação que as agrupa em oito categorias: fiscalizadora; judicante; sancionadora; consultiva; informativa; corretiva; normativa; e de ouvidoria (CAMPELO, 2003).

A **função fiscalizadora** consiste em realizar auditorias e inspeções nas unidades de todos os órgãos e entidades da administração direta e indireta dos três Poderes da União.

A **função judicante**, que viabiliza a imposição de sanções aos autores de irregularidades, consiste em julgar as contas anuais de administradores públicos, as contas especiais de responsáveis por prejuízos ao erário e as infrações à Lei de Responsabilidade Fiscal.

A **função sancionadora**, crucial para inibir irregularidades e garantir ressarcimento de prejuízos causados ao erário, habilita o Tribunal a aplicar penalidades.

A **função consultiva** consiste, basicamente, na elaboração de pareceres prévios sobre as contas do Presidente da República, dos Chefes dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público, a fim de subsidiar seu julgamento pelo Congresso Nacional.

A **função informativa** é desempenhada principalmente mediante três atividades: envio ao Congresso Nacional de informações sobre fiscalizações realizadas, expedição dos diversos alertas previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal e manutenção de página na Internet com dados sobre contas públicas das esferas de governo federal, estadual e municipal.

A **função corretiva** envolve dois procedimentos: fixar prazo para adoção de providências para cumprimento da lei e sustar ato impugnado, quando não forem adotadas as providências determinadas.

A **função normativa** decorre do poder regulamentar conferido pela Lei Orgânica, que faculta expedição de instruções e atos normativos, de

cumprimento obrigatório, sobre matéria de competência do Tribunal e sobre a organização de processos que lhe devam ser submetidos.

Por fim, a **função de ouvidoria** consiste no recebimento de denúncia apresentada pelo controle interno, por cidadão, partido político, associação ou sindicato. (CAMPELO, 2003, p. 47, grifo nosso).

Embora se tenha encontrado classificações distintas entre os estudiosos, de mais relevante para este trabalho, é a voz uníssona entre os teóricos acerca da existência da função fiscalizadora, a qual confere legitimidade ao TCU para realizar auditorias operacionais, destinada a avaliar os resultados alcançados por órgãos, entidades, políticas e programas governamentais.

### **2.5.2 A auditoria operacional como instrumento de avaliação de políticas e programas governamentais**

Mesmo antes da Carta Magna de 1988 ter ampliado suas competências, o TCU vinha realizando capacitação do seu corpo funcional para realizar auditorias operacionais. Para tanto, houve intensa troca de informações, experiências com representantes de entidades fiscalizadoras dos Estados Unidos da América, do Canadá e da Grã-Bretanha. Normativos e procedimentos de auditoria foram elaborados e trabalhos-piloto foram realizados em empresas públicas, instituições financeiras, universidades, entre outros (BASTOS, 2002).

Mas foi com a transição da administração burocrática para a gerencial, delineada no PDRE, que as auditorias operacionais ganharam novo impulso.

Esse novo modelo de gestão, por sua vez, passou a cobrar postura diferente das instituições de controle, mais orientada para o exame dos resultados da ação pública e da sua efetividade no atendimento das demandas da sociedade. É nesse contexto que as metodologias e as técnicas empregadas em avaliações de programas são gradualmente incorporadas aos trabalhos de auditoria operacional. (BASTOS, 2002, p. 30).

Muitas ações foram desenvolvidas para que o TCU se adequasse a essa nova diretriz: capacitação de pessoal, visitas a outras instituições de controle, avaliações-piloto e celebração de acordo de cooperação técnica com os Governos da Irlanda do Norte e do Reino Unido (BASTOS, 2002).

Portanto, compreende-se que, ao mesmo tempo em que a reforma administrativa reorientou a gestão pública cujo enfoque deslocou-se para a cobrança de resultados e de serviços com melhor qualidade, o TCU acompanhou esse movimento e reorientou seus objetivos, alterou seus normativos, modernizou seus

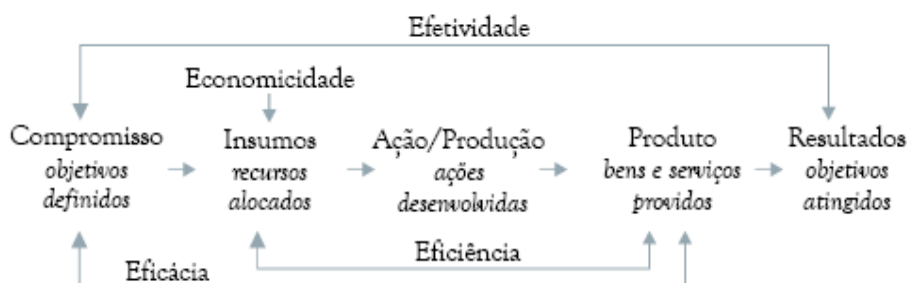
métodos e processos de trabalho e capacitou seu pessoal, tudo para dar conta desse novo roteiro.

A fiscalização de natureza operacional é realizada pelo TCU por meio das denominadas auditorias operacionais (ANOP) ou, como a Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores<sup>41</sup> e a Entidade Fiscalizadora dos Estados Unidos da América<sup>42</sup> preferem chamar, auditorias de desempenho<sup>43</sup>.

Auditoria de desempenho é uma avaliação independente da eficiência e da eficácia das atividades, programas ou agências da administração pública, prestando a devida atenção à economia, com o intuito de fazer melhorias<sup>44</sup> (INTOSAI, 2004, p. 11, tradução nossa).

A auditoria de desempenho fornece uma análise objetiva para que gerentes e responsáveis pela governança e supervisão possam usar as informações para melhorar o desempenho de programas e de operações, reduzir custos, facilitar a tomada de decisão pelas partes responsáveis por supervisionar ou iniciar ação corretiva, e contribuir para a responsabilização pública<sup>45</sup> (U.S. GAO, 2007, p. 18, tradução nossa).

Essa fiscalização aborda assuntos relativos à economicidade, à eficiência, à eficácia e à efetividade e suas inter-relações, aspectos não comuns nas auditorias tradicionais de conformidade<sup>46</sup>, conforme exemplificado a seguir.



**Figura 6.** Dimensões de uma ANOP e suas inter-relações  
Fonte: BRASIL (2010e).

<sup>41</sup> A *International Organization of Supreme Audit Institutions (Intosai)* atua na promoção do intercâmbio de informações, técnicas e de experiências sobre os problemas enfrentados pelas Entidades Fiscalizadoras Superiores no desempenho de suas funções (BRASIL, 2008d).

<sup>42</sup> *United States Government Accountability Office*.

<sup>43</sup> *Performance auditing*.

<sup>44</sup> *La auditoría del rendimiento es un examen independiente de la eficiencia y la eficacia de las actividades, los programas o los organismos de la Administración pública, prestando la debida atención a la economía, y con el propósito de llevar a cabo mejoras.*

<sup>45</sup> *Performance audits provide objective analysis so that management and those charged with governance and oversight can use the information to improve program performance and operations, reduce costs, facilitate decision making by parties with responsibility to oversee or initiate corrective action, and contribute to public accountability.*

<sup>46</sup> Instrumento destinado a verificar a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos a jurisdição do TCU, quanto aos aspectos contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial. (BRASIL, 2010d).

A economicidade é a redução ao mínimo dos custos dos recursos utilizados para realizar uma atividade, sem comprometer a qualidade (*INTOSAI*, 2004, p. 15, tradução nossa). A eficiência é a relação ótima entre os custos da implantação de uma política e os benefícios derivados de seus resultados. A eficácia está relacionada à demonstração do cumprimento das expectativas, no que se refere ao volume e à qualidade do produto. Tem-se por efetividade a relação entre os resultados do programa e os seus objetivos preliminarmente estabelecidos, ou seja, a efetiva mudança da condição social dos beneficiários do programa que decorre da execução da ação governamental (FIGUEIREDO, M. F.; FIGUEIREDO, A. M. C., 1986).

A ANOP apresenta as seguintes fases: seleção, planejamento, execução, relatório, comentário do gestor, apreciação, divulgação e monitoramento (BRASIL, 2010e).

O TCU adota alguns critérios para selecionar os objetos de avaliação, que variam de peso em função da conjuntura. Primeiramente, a seleção deve estar integrada simultaneamente ao planejamento estratégico e ao sistema de planejamento anual. Há ainda os critérios de agregação de valor, relevância e vulnerabilidade (BRASIL, 2010e).

No planejamento, delimita-se o objetivo e o escopo da auditoria, define-se a estratégia metodológica e estimam-se os custos, os recursos e o prazo necessários. As técnicas de diagnóstico mais empregadas são: a) *SWOT*<sup>47</sup> e Diagrama de Verificação de Risco; b) Análise *stakeholder*; c) mapas de produtos e indicadores de desempenho; e d) mapa de processos. (BRASIL, 2010e).

Após planejar a auditoria, delimitar o problema a ser investigado e formular as questões de verificação, é preciso definir como o trabalho será desenvolvido, considerando a necessidade de serem obtidas informações suficientes para responder às questões formuladas na fase de planejamento. Para isso, a *Intosai* apresenta alguns enfoques e questões comumente utilizados em auditorias operacionais:

---

<sup>47</sup> A técnica Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats (SWOT) serve para “[...] identificar as forças e fraquezas do ambiente interno do objeto da auditoria e as oportunidades e ameaças do ambiente externo”. (BRASIL, 2010d).



Enfoque	Pergunta básica de verificação
Estudo sobre o êxito de metas ou resultados	O programa está atingindo as metas estabelecidas?
Estudo de processos	Como funciona o programa?
Estudo sobre o impacto	Quais são os efeitos líquidos do programa?
Estudo de custo-benefício e custo-efetividade	Os benefícios do programa são superiores aos custos, e os objetivos são obtidos com o menor custo possível?
Estudo de <i>benchmarking</i>	Os processos, métodos, procedimentos, produtos e serviços estão sendo feitos de acordo com as melhores práticas?
Estudo de meta-avaliação	As avaliações foram feitas seguindo padrões de qualidade?
Estudo de organizações	A estrutura organizacional corresponde às melhores práticas?
Estudo sobre a gestão de serviços e da qualidade	A gestão de serviços e o sistema de garantia da qualidade são adequados?

**Quadro 1.** Enfoques e perguntas frequentes em auditorias de desempenho

**Fonte:** Intosai (2004).

Depois de os trabalhos terem sido executados e o relatório elaborado, o processo de auditoria é apreciado pelo Plenário do TCU, fase na qual são proferidas as determinações ou recomendações. Nesse momento, à função fiscalizadora soma-se a função corretiva e pedagógica, essa última destinada a orientar os gestores públicos a melhorarem a execução da política pública e consequentemente os resultados dela esperados.

O TCU possui várias expectativas com a divulgação de suas avaliações. Por isso ela é tão importante. É aqui que se observa, se revela e se destaca a contribuição mais relevante que a instituição pode dar para o processo de consolidação da democracia.

A comunicação dos resultados da auditoria deve reportar à sociedade sobre o desempenho da administração pública, contribuindo para a responsabilização dos agentes públicos pelos resultados da ação de governo, mediante controle parlamentar e controle social. (BRASIL, 2010e, p. 43).

Além de contribuir para o processo de *accountability* e fomentar o controle social, o TCU pode ser visto como um órgão de colaboração da sociedade civil.

Para que o controle social, realizado através dos Tribunais de Contas, seja realmente efetivo, é necessário que o resultado das auditorias de natureza operacional realizadas seja encaminhado ao Poder Legislativo e também divulgado à sociedade civil organizada. Dessa forma, a visão da população em relação aos Tribunais será ampliada, ou seja, os Tribunais passarão a ser vistos não somente como órgãos para onde podem ser encaminhadas as denúncias e/ou representações, mas como órgãos que colaboram com a sociedade no sentido de fazer com que os recursos arrecadados sejam utilizados pela administração pública de forma econômica, eficiente, eficaz e efetiva. (SILVA, 2002, p. 12).

Nesse contexto, as avaliações realizadas pelo TCU assumem importância estratégica em algumas dimensões: a) servem de apoio para o controle político realizado pelas casas e comissões do CN; b) externam para a sociedade civil os resultados das políticas julgadas pelos governos como capazes de resolver os diversos problemas espalhados pelo país; c) favorecem a responsabilização política perante a sociedade desses mesmos agentes; e d) caso sejam encontrados desvios ou desperdícios, determinam-se as medidas corretivas para proteger o erário.

Na sequência, voltar-se-á para responder à pergunta central deste trabalho e, entre outros aspectos, verificar-se-á se a divulgação das avaliações está coerente com os apontamentos anteriores, especificamente para fomentar o controle social e aperfeiçoar o processo democrático.

### **3. DOS ELEMENTOS DE INTERAÇÃO ENTRE OS CONTROLES EXTERNO E SOCIAL**

#### **3.1 Problemática**

Como visto no capítulo anterior, o órgão técnico de controle externo, notadamente o TCU, vem alcançando um importante papel na avaliação da ação governamental, quanto aos aspectos da eficiência, eficácia e efetividade.

O seu papel sofreu modificações relevantes desde a Constituição de 1988 e mais recentemente com a Reforma do Estado, especificamente no tocante à reforma administrativa, que, de forma explícita, introduziu novos valores a serem observados nos processos de avaliação das políticas governamentais, dando um novo ânimo às auditorias operacionais.

Devido a esses fatores, o TCU que direcionava esforços, e ainda o faz por força de comando constitucional, para avaliar aspectos da administração pública relacionados aos procedimentos formalísticos de cumprimento da legislação vem reorientando sua atuação no sentido de avaliar também os resultados da política pública quanto à melhoria das condições de vida do cidadão.

Para isso, tem realizado o aperfeiçoamento de sua estrutura legal e normativa de suporte ao controle e de processos de trabalho. Exemplo disso foi o lançamento, em 2010, da nova edição do novo Manual de Auditoria Operacional cujos aspectos principais já foram vistos.

Nesse mesmo sentido, a Constituição de 1988, fruto do processo de descentralização político-administrativa, também prescreve a construção de instâncias de participação popular (planejamento comunitário) e de controle social, sem se esquecer da dimensão política. Esse controle vem sendo feito, apesar de existirem vários questionamentos ou apontamentos sobre sua efetividade, os quais não fazem parte deste estudo, por meio da participação direta dos cidadãos ou de organizações representativas (associações e conselhos de políticas, por exemplo), tanto na formulação quanto na aferição de resultados das ações governamentais realizadas em todos os níveis de governo.

Assim, podendo atuar de forma paralela ou conjuntamente, tanto o controle externo quanto o controle social exercem funções de grande relevância para o sucesso da ação governamental, mas também para a consolidação da

democracia participativa. A atuação conjunta é bem-vinda porque o TCU é órgão de natureza técnica, com expertise reconhecida dentro e fora da Administração Pública.

Se esses atores tem uma legítima intervenção no ciclo da política pública, avaliando as ações governamentais destinadas a melhorar as condições de vida do cidadão, essa atuação estaria se dando de forma conjunta, próxima, interligada? Haveria traços de interação entre esses foros de controle? Como isso se daria? Estariam eles se auxiliando mutuamente, se interagindo, para que o resultado desse controle fosse mais completo, amplo e efetivo?

Entretanto, não se trata de levantar em termos quantitativos o número ou o teor de denúncias que as instâncias de controle social fizeram ao TCU, nem saber se elas foram apuradas. Enfim, não se trata de realizar uma avaliação institucional desse Órgão de controle, de conselhos sociais ou de associações representativas, mas encontrar, nos trabalhos de avaliação de ações ou programas governamentais, indicativos que permitam concluir se houve ou não interação entre os controles externo e social e de que maneira eles ocorreram, até porque juntos a função controle ganha amplitude, qualidade e mais legitimidade.

Antes disso, porém, deve-se esclarecer o que se entende por interação. É tida como sinônimo de ação recíproca ou transação (ABBAGNANO, 2007). Em uma acepção sociológica, pode ser considerada como a totalidade de relações entre pessoas de um grupo ou entre grupos de um corpo social (HOUAISS, 2009). Pode-se extrair o sentido do termo, a partir deste exemplo: “Lukács, que define a arte como ‘reflexo da realidade’, entende que essa realidade é resultado da interação entre natureza e homem, interação mediada pelo trabalho e pela sociedade, em seu momento histórico” (ABBAGNANO, 2007, p. 369). A arte é o relatório de avaliação da política pública; a natureza, o controle externo; e o homem, o controle social. A interação é essa ação compartilhada entre natureza e homem.

### **3.2 Do percurso metodológico**

O processo metodológico desta investigação iniciou-se pela busca de fatos, questões concretas, existentes na natureza, resultado de influências históricas e passíveis de verificação e comparabilidade com outros fatos.

O procedimento metodológico próprio a esta teoria consiste em partir do empírico (os “fatos”), apanhar as suas relações com outros conjuntos empíricos, investigar a sua gênese histórica e o seu desenvolvimento

interno e reconstruir, no plano do pensamento, todo este processo. O circuito investigativo, recorrendo compulsoriamente à abstração, retorna sempre ao seu ponto de partida — e, a cada retorno, compreende-o de modo cada vez mais inclusivo e abrangente. Os “fatos”, a cada nova abordagem, se apresentam como produtos de relações históricas crescentemente complexas e mediatizadas, podendo ser contextualizados de modo concreto e inseridos no movimento maior que os engendra. A pesquisa, portanto, procede por aproximações sucessivas ao real, agarrando a *história* dos processos simultaneamente às suas *particularidades internas*. (NETTO, 2004, p. 58).

A investigação marxista não se deixa enganar pelas características superficiais dos fatos, mas busca a essência do fenômeno, fugindo do empirismo positivista e funcionalista. Por isso, apropria-se do método crítico-dialético, o qual permite a aproximação e a apropriação do objeto pelo sujeito (BEHRING; BOSCHETTI, 2008).

Sujeito e objeto são historicamente situados e em relação, considerando a particularidade das relações sociais como objeto, de forma que não há nenhuma perspectiva de neutralidade e a condição para uma aproximação mais profunda em relação ao movimento essencial do objeto é exatamente o reconhecimento dessa determinação das visões sociais de mundo que impregnam sujeito e objeto (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 38-39).

O método crítico-dialético busca conhecer e apreender a essência dos fenômenos, não se satisfazendo com a mera aparência ou com a superficialidade que eles revelam. Os fenômenos são produtos de uma realidade social em um determinado momento da totalidade concreta, não se podendo afirmar que a totalidade resulta da soma das partes. Os fenômenos sociais só podem ser reconhecidos por sua relação mútua, mas, ao mesmo tempo, uma relação contraditória, dentro de uma perspectiva totalizante.

[...] fatos isolados são abstrações, são momentos artificialmente separados do todo, os quais só quando inseridos no todo correspondente adquirem verdade e concreticidade. Do mesmo modo, o todo de que não foram diferenciados e determinados os momentos é um todo abstrato e vazio. (KOSIK, 1976, p. 49).

Assim, a produção do conhecimento parte de uma totalidade complexa, a qual se processa e se objetiva por meio da pesquisa, meio pelo qual o ser humano responde aos seus questionamentos e busca suprir suas necessidades nas dimensões individual e coletiva, “produzindo e reproduzindo sua própria existência, não de forma mecânica, mas de forma complexa, processual, contraditória e histórica” (BOURGUIGNON, 2006, p. 48).

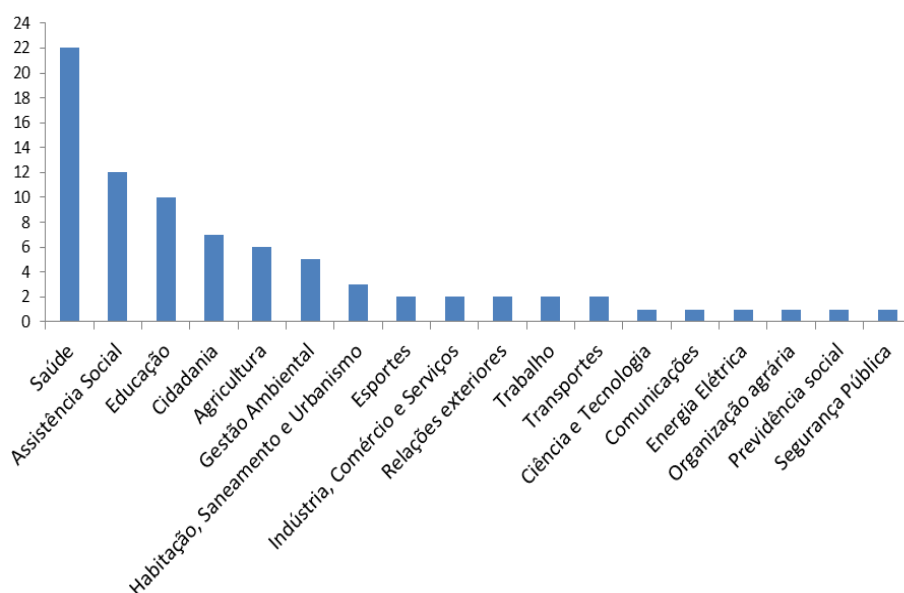
Este estudo resultou de pesquisa de natureza qualitativa, acompanhada de dados quantitativos para melhor compreensão dos fatos, e do tipo documental. É qualitativa porque objetiva incorporar aspectos relativos ao significado e à

intencionalidade como características intrínsecas das estruturas sociais (MINAYO, 1992). É do tipo documental porque permite a formulação de juízo de valor acerca de fatos cujo entendimento necessita sua inclusão num dado momento histórico e sociocultural (SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009), assim como se utiliza de materiais que não receberam tratamento analítico (GIL, 2002).

A necessidade de começar a investigação por uma totalidade mais ampla, em busca das necessárias aproximações, inserindo-a num contexto histórico, exige cuidado para os fatos que ultrapassam o escopo e o objetivo previstos. Nesses casos, ter-se-á o cuidado de revelá-los ou, pelo menos, fazer a devida observação.

Assim, o trabalho de campo iniciou-se com várias visitas ao sítio eletrônico do TCU na internet com o intuito de coletar informações sobre a quantidade das avaliações e em quais áreas da política pública elas foram realizadas.

Nesse primeiro levantamento, identificaram-se 81 avaliações realizadas no período de 1997 a 2010 (Apêndice A), distribuídas nas seguintes áreas:



**Gráfico 6.** Quantidade e áreas avaliadas pelo TCU de 1997/2010

**Fonte:** BRASIL (2011e).

A amostragem na pesquisa qualitativa não tem uma atenção dirigida exclusivamente para a generalização, mas para o aprofundamento e a abrangência da compreensão. O critério fundamental não é numérico, mas a capacidade de apreensão do objeto de estudo pelo pesquisador (MINAYO, 1992). Portanto, para elaborar a amostra, foram utilizados os seguintes critérios:

a) foi selecionada a política social na área da saúde, tendo em vista o maior número de fiscalizações realizadas nessa área (critério de relevância);

b) a avaliação ter sido realizada no período de 2006 a 2010 (cinco anos) (critério temporal); e

b) existir a participação de órgãos ou entidades da administração pública de Mato Grosso na avaliação (critério de localização).

Feito esse recorte, obteve-se a seguinte tabela, com o acréscimo da informação sobre os órgãos participantes da avaliação de Mato Grosso na última coluna.

**Tabela 3. Amostra de relatórios de avaliação elaborados pelo TCU**

Processo	Objeto avaliado	Entidade fiscalizada	Ministro-Relator	Nº decisão	Entidade participante
014.801/2009-7	Política Nacional de Regulação do Sistema Único de Saúde	Secretaria Estadual de Saúde do Estado de Mato Grosso; e Secretaria Municipal de Saúde de Cuiabá	José Jorge	635/2010 – Plenário	As mesmas que foram fiscalizadas
013.233/2008-5	Ação Atenção à Saúde dos Povos Indígenas	Fundação Nacional de Saúde - MS	José Jorge	402/2009 – Plenário	a) Mato Grosso; b) Mato Grosso do Sul; c) Roraima; d) Maranhão; e) Amazonas; f) Rondônia; g) Amapá; e h) Santa Catarina.
006.693/2009-3	Ação de Atenção aos Pacientes Portadores de Coagulopatias II	Secretaria de Atenção à Saúde do Ministério da Saúde - MS	José Jorge	766/2010 - Plenário	Hemocentro Estadual (1) (por questionário)

**Fonte:** elaboração própria.

**Observação:** (1) o relatório evidencia que o questionário foi enviado para os 27 hemocentros estaduais do país, mas apenas 24 responderam. Não há indicação de quem deixou de responder. Para fins de análise, considerou-se que o Hemocentro de Mato Grosso respondeu-o.

Os relatórios de avaliação das ações governamentais, contidos na amostra, também foram coletados no sítio eletrônico do TCU na internet e passaram por um processo mais denso de análise, tentando uma nova aproximação, primeiro para conhecer sua estrutura, sua metodologia de elaboração e seu reconhecimento como instrumento de avaliação. Por fim, foram estudadas as oportunidades e dificuldades inerentes à pesquisa com fontes documentais.

### 3.3 Os relatórios de auditoria operacional do TCU como fontes documentais: potencialidades e limites

De uma maneira geral, as auditorias operacionais do TCU apresentam conclusões sobre a economicidade e a eficiência na aquisição e aplicação de

recursos públicos, assim como sobre a eficácia e a efetividade dos resultados alcançados (BRASIL, 2010e). Pode ocorrer que uma auditoria operacional não avalie uma política pública em todas essas vertentes. Em um dado momento, os aspectos eficiência e eficácia são os mais requeridos; em outro, a efetividade. Assim sendo, a metodologia varia em função do objetivo proposto, podendo exigir instrumentos simples ou complexos.

A potencialidade que as avaliações do TCU têm para corrigir os rumos da administração pública foi vista no capítulo anterior, podendo-se encontrar diversos atores na esfera pública que destacam esse papel. Segundo o TCU, as avaliações reportam à sociedade os resultados sobre o desempenho da administração pública no que concerne ao atendimento de suas demandas. Elas favorecem o processo de responsabilização política do Poder Executivo perante o CN nos casos de insucesso das ações governamentais, delineadas no PPA de cada governo, e desempenham um papel relevante no fortalecimento do exercício do controle social no contínuo processo de consolidação da democracia.

A avaliação feita por um órgão diverso daquele que executa a política pública ganha um grau de confiabilidade maior, ou seja, as pessoas e as instituições interessadas passam a dar maior credibilidade aos resultados encontrados, diferentemente quando a avaliação é feita por institutos contratados. Nesse caso, por força de cláusulas contratuais, reduz-se o espaço para a divulgação de resultados insatisfatórios.

Essa credibilidade é resultado do grau de autonomia e independência que os tribunais de contas possuem no atual ordenamento jurídico. Essas instituições possuem competências próprias e privativas que não podem ser usurpadas pelos poderes constituídos. Seus membros são agentes políticos e não pertencem à classe dos servidores públicos *stricto sensu*. Todas essas garantias e prerrogativas conferem aos tribunais de contas as condições necessárias para opinar de forma isenta sobre o desempenho da gestão pública e a conformidade no emprego dos recursos públicos.

Sobre a potencialidade no processo de responsabilização política, verificou-se o recente embate acerca dos resultados da apreciação das contas do primeiro ano do mandato de Rousef como Presidenta da República.

Para o líder do PSDB, na CD, Bruno Araújo (PE),



[...] a imagem de “administradora severa e competente” da petista, propagandeada durante a campanha eleitoral não se concretizou. “Os resultados até agora demonstrados oscilam entre o pífio, o ridículo e o calamitoso, dependendo do setor”, criticou. “O que afirmo não é minha opinião, mas uma conclusão extraída dos números do TCU sobre o primeiro ano da gestão Dilma”, acrescentou. (GALVÃO, 2012).

Por outro lado, a ministra da Casa Civil, Gleisi Hoffmann, asseverou que

[...] o TCU está no seu papel de analisar as contas públicas. “Nos cabe agora avaliar com critério e responsabilidade todas as recomendações, na condição de gestor, para cuidar de um País com as dimensões de Brasil e suas diversidades”, afirmou. Gleisi disse que a maioria das recomendações já estão sendo seguidas pelo governo federal. (MENDES, 2012).

O meio encontrado para externar os resultados de um trabalho de avaliação é o relatório, produto principal da atividade de auditoria. Seu objetivo final é recomendar mudanças destinadas a aperfeiçoar a gestão, como visto nos capítulos precedentes. Os objetivos da auditoria operacional do TCU e do Programa Gespública entrelaçam-se fortemente, pois ambos acompanharam e sofreram com as reorientações ditadas pelo processo de Reforma do Estado.

O relatório avaliativo segue uma lógica interna, definida pela alta administração, e com esboço em normas internacionais de auditoria. Ele se divide em elementos pré-textuais, texto e elementos pós-textuais.

#### **1. Introdução**

Identificação simplificada do objeto de auditoria  
Antecedentes  
Objetivos e escopo da auditoria  
Critérios  
Metodologia

#### **2. Visão Geral**

#### **3. Primeiro capítulo principal**

Objetivo do capítulo  
Contextualização específica para o capítulo  
Descrição do conteúdo do capítulo

##### **3.1 Subtítulo**

Parágrafo inicial de impacto, com descrição concisa do achado  
Critério  
Análise das evidências  
Causas  
Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada  
Boas práticas  
Conclusão  
Propostas  
Benefícios esperados

#### **4. Análise dos comentários dos gestores**

#### **5. Conclusão**

#### **6. Proposta de Encaminhamento**

**Quadro 2.** Estrutura do Relatório de Auditoria Operacional

Fonte: BRASIL (2010e).

Na **introdução**, são apresentados os elementos necessários para situar o tema auditado, qual seja uma ação governamental, um programa ou uma política pública. De mais relevante nesse tópico, destacam-se os antecedentes (os motivos que deram origem à auditoria), os critérios (são os padrões que suportam a opinião sobre o desempenho do objeto auditado) e a metodologia (corresponde aos métodos empregados na coleta e na análise dos dados, sua confiabilidade e as limitações encontradas para empregá-los).

A **visão geral** reflete as características do objeto de auditoria necessárias para compreender o relatório. Nessa seção, são exibidos um breve histórico do objeto, responsáveis, metas, indicadores de desempenho, sistemas de controle e aspectos orçamentários.

Núcleo do relatório avaliativo, os **capítulos principais** devem conter o relato inteligente, claro e sequencial sobre os problemas encontrados durante os trabalhos de auditoria. Não é requisito necessário que todos os itens previstos para esta seção sejam abordados. Por exemplo, em um trabalho avaliativo é possível que não seja constatada uma boa prática. Aspecto importante da organização do trabalho consiste em apresentar os temas de maior relevância ou aqueles que se mostram de conteúdo mais amplo em primeiro lugar. O ponto crucial nessa etapa é analisar as evidências<sup>48</sup>, que devem ser apresentadas de forma lógica e articulada, se possível com ilustrações. “As conclusões são afirmativas relacionadas com o objetivo da investigação, deduzidas da análise das evidências, em contraste com os critérios<sup>49</sup>” (BRASIL, 2010e, p. 50). A proposta de encaminhamento é o momento em que são sugeridas medidas para prevenir riscos de insucesso, corrigir desvios administrativos e operacionais e apontar melhorias na gestão. Ao final, são registrados os benefícios, em termos quantitativos ou qualitativos, que poderão ser alcançados, caso as propostas sejam implementadas.

O objetivo de colher os **comentários dos gestores** é oportunizar um momento para que eles tenham conhecimento dos apontamentos, antes de o relatório ser levado a conhecimento do público, e apresentem seus esclarecimentos

---

<sup>48</sup> Informações obtidas durante a realização dos trabalhos para documentar os achados e respaldar opiniões e conclusões. Podem ser classificadas como físicas, testemunhais, documentais e analíticas (BRASIL, 2010d).

<sup>49</sup> Legislação, jurisprudência, doutrina ou referenciais aceitos e/ou tecnicamente validados para o objeto sob análise, como padrões e boas práticas, que são comparados com a situação encontrada. Reflete como deveria ser a gestão (BRASIL, 2010d).

adicionais. É possível que, a partir dessa manifestação, um ou outro ponto do relatório seja modificado. Ressalte-se que o encaminhamento aos gestores públicos do relatório em sua versão preliminar não é uma questão absoluta. Caso o envio possa colocar em risco o alcance dos objetivos da auditoria, o relatório não será enviado.

A **conclusão** deve destacar em quais aspectos a auditoria pode resultar em melhores resultados para o sucesso da ação governamental, os benefícios quantificáveis ou não decorrentes do trabalho realizado ou, ainda, qualquer ponto que aponte uma melhoria na gestão pública. Dificuldades encontradas e casos de superação enfrentados pelos gestores públicos devem ser relatados.

Como brevemente mencionado um pouco antes, as **propostas de encaminhamento** são recomendações ou determinações sugeridas pela equipe de auditoria que contribuirão para a elucidação de alguma falha identificada durante os trabalhos e que esteja impactando negativamente os resultados da política governamental. Ponto relevante é que as propostas devem propiciar a eliminação da causa do problema, o que nem sempre é possível pela atuação exclusiva do gestor. Por isso, uma proposta de recomendação ou determinação para órgão/entidade fora do controle do auditado pode ser redigida. As propostas devem ser exequíveis pelos destinatários, agreguem valor à gestão e tenham relação com os objetivos da avaliação. Essas propostas apoiarão a remessa de plano de ação<sup>50</sup> a ser elaborado pelos gestores, o monitoramento do cumprimento das deliberações proferidas pelo TCU e a aferição dos seus efeitos.

Ao final, os relatórios são apreciados pelo Relator da matéria e levados a julgamento no Plenário. O Relator pode ou não acompanhar as propostas lançadas no relatório avaliativo, dentro do princípio do livre convencimento do juiz. Durante a votação, os demais ministros também podem divergir do Relator e encaminhar nova sugestão de voto. Na sequência, o acórdão é proferido, contendo as recomendações e/ou as determinações para a unidade auditada.

Trabalhar com fontes documentais, no caso os relatórios de auditoria do TCU, impõe o reconhecimento de suas vantagens, mas também dos seus desafios e de suas limitações.

---

<sup>50</sup> “Documento elaborado pelo gestor do órgão/entidade fiscalizado que explicita as medidas que serão tomadas para fins de cumprimento das deliberações.” (BRASIL, 2010d, p. 22).

Documento é qualquer suporte que contenha informação registrada, formando uma unidade que possa servir para consulta, estudo ou prova. Incluem-se nesse universo os impressos, os manuscritos, os registros audiovisuais e sonoros, as imagens, entre outros. (APPOLINÁRIO, 2009, p. 67).

Uma das vantagens de se utilizar fontes documentais refere-se à estabilidade dos dados, ou seja, os dados permanecem inalteráveis com o decurso do tempo (GIL, 2002). Os relatórios objeto da amostra foram elaborados em 2009 e seu conteúdo está intacto. Desse modo, o pesquisador que tiver interesse em estudá-los poderá fazê-lo em qualquer época da história, considerando que sua inalterabilidade estará assegurada.

O custo de obtenção das fontes documentais também é uma vantagem, quando comparado com outras fontes (GIL, 2002). De fato, os relatórios foram coletados direta e gratuitamente no sítio eletrônico da instituição na internet.

A possibilidade de se trabalhar diretamente com documentos sem a necessidade de ter contato com as pessoas que os elaboraram é outro benefício, na medida em que tais sujeitos podem não estar disponíveis para prestar algum esclarecimento (GIL, 2002). Essa foi uma das principais vantagens que foi observada ao trabalhar com os relatórios do TCU. As normas de auditoria exigem que os relatórios sejam elaborados seguindo uma estrutura interna lógica e de fácil compreensão aos seus destinatários, o que permitiu a tomada de decisão pela desnecessidade de contato com seus autores.

Além dessas vantagens, destaca-se também a redação em linguagem compreensível ao homem médio, ou seja, é possível que cidadãos comuns tenham a compreensão do assunto tratado, da sua importância e dos objetivos que a instituição deseja alcançar. Sabendo-se que os relatórios respeitam uma estrutura lógica, conforme definido em normas de auditoria, é possível concluir que avaliações produzidas em momentos diferentes, mas sobre a mesma política, podem ser comparadas entre si, permitindo uma visão melhor contextualizada e histórica do objeto abordado.

O principal desafio que se verifica na utilização de fontes documentais diz respeito ao julgamento da confiabilidade da fonte e da veracidade do conteúdo dos documentos, pois, ao mesmo tempo, eles podem apresentar a versão correta de fatos relevantes da história ou esconder certas armadilhas. Neste estudo, essa preocupação foi sanada pelo pesquisador quando se teve o cuidado de coletar os relatórios objeto da amostra diretamente da fonte que o produziu, esquivando-se de

coletá-los de fontes secundárias, o que poderia abrir um espaço para eventuais questionamentos.

Outro grande desafio foi ler e reler todos os relatórios selecionados para este estudo, com a preocupação de se chegar à resposta central da pesquisa. Os relatórios são densos e extensos, exigindo do pesquisador, além de muitas horas de leitura, uma profunda reflexão sobre o significado das palavras.

Claro que as fontes documentais apresentam limitações. A mais crítica refere-se à subjetividade (GIL, 2002). Evidente que os relatórios foram elaborados dentro de um determinado contexto político e socioeconômico. Os seus autores possuem uma visão particular do mundo. As condutas pessoais, os costumes sociais e a forma de se expressar são carregados para os documentos. Por outro lado, “pesquisas elaboradas com base em documentos são importantes não porque respondem definitivamente a um problema, mas porque proporcionam melhor visão desse problema, ou, então, hipóteses que conduzem a sua verificação por outros meios” (GIL, 2002, p. 47).

Sabendo-se disso, realizar-se-á mais uma aproximação, agora para uma análise do conteúdo de cada relatório de auditoria operacional produzido pelo TCU, procurando identificar possíveis vínculos entre os controles externos e social.

### **3.4 As possíveis evidências de interação entre os controles externo e social**

Essa última etapa almeja responder à pergunta central desta pesquisa. Depois de um grande período de desenvolvimento econômico, resultado do casamento entre o modo de produção fordista e o estado keynesiano, que teve o seu apogeu nas três décadas seguintes do fim da Segunda Guerra Mundial, o capitalismo entra em crise, resultado da queda do consumo, do aumento da competição em escala mundial e do enfraquecimento da hegemonia estadunidense. O padrão de financiamento do Estado para dar conta da questão social não se altera e isso ocasiona sucessivos déficits nas contas públicas. O keynesianismo, aliado ao fordismo, que outrora respondia satisfatoriamente à manutenção do capitalismo e do Estado de bem-estar, não dava mais conta de manter as elevadas taxas de lucros exigidas pelos capitalistas e muito menos financiar as despesas estatais.

Foi nesse contexto de crise fiscal, de exaurimento da forma de intervenção na economia, de críticas ao custeio dos direitos sociais e de uma gestão

ultrapassada e cara que as ideias neoliberais ganharam força, culminando com o processo de Reforma do Estado.

A reforma do aparelho estatal prega uma nova forma de gestão, com ênfase em resultados para o cidadão. O objetivo, entre outros, é pôr em prática uma gestão democrática, participativa e transparente. A gestão democrática moderna pressupõe a incidência do controle social e canais permanentemente abertos de participação social.

A redemocratização no país e a descentralização político-administrativa ocorrida com o advento da Constituição de 1988 dotaram os municípios de pesadas competências no campo social, assim como instituíram canais de participação nas decisões e controle sobre as políticas públicas.

A Carta Magna de 1988 outorgou ao Poder Legislativo a competência para realizar o controle externo da administração pública, com o auxílio dos tribunais de contas. A esses últimos foi conferida a competência de fiscalizar os recursos públicos no aspecto operacional, ou seja, avaliar as políticas públicas quanto à economia, eficiência, eficácia e efetividade, facetas que objetivam medir resultados.

Pois bem, considerando que a reforma do aparelho estatal foi efetivada para introduzir práticas administrativas modernas e assegurar participação popular, controle social e gestão pública democrática, que há uma instituição pública responsável por controlar a administração pública quanto aos resultados entregues aos cidadãos e que seus relatórios possuem a potencialidade de favorecer o processo de responsabilização política e o controle social, como é que esses foros de controle estariam se interagindo, se comunicando, se dialogando?

A investigação, reafirma-se, constitui-se em identificar vínculos entre os controles externo e social, a partir da leitura e interpretação crítica de relatórios de avaliação produzidos pelo TCU.

O exame adotou a estratégia de conhecer e apreender o conteúdo sob os seguintes aspectos: a) o contexto em que se situa o objeto da auditoria; b) os recursos metodológicos utilizados; e c) a comunicação das deliberações proferidas pelo TCU.

### 3.4.1 Quanto ao contexto em que se situa o objeto da auditoria

Nesse momento, almeja-se conhecer em qual contexto o objeto avaliado esteve inserido, primeiro, para conhecê-lo e, em seguida, identificar possíveis relações entre as instâncias de controle estudadas. Se, em determinada conjuntura, o TCU realizou uma auditoria operacional, motivos existiram para isso. Mas quais seriam esses motivos? Qual foi o catalisador para realizar as avaliações? O controle social?

A auditoria sobre a Política Nacional de Regulação do SUS<sup>51</sup>, tratada no Processo 014.801/2009-7, foi realizada com a finalidade de avaliar se os instrumentos estruturantes da política estavam implantados e em adequado funcionamento. Para tanto, o TCU quis saber se a Programação Pactuada Integrada (PPI)<sup>52</sup> estava consolidada como instrumento norteador da regulação<sup>53</sup>, se os serviços contratados junto a terceiros estavam na medida exata da demanda e passavam pelo processo de regulação, se o complexo regulador<sup>54</sup> estava em operação e regulando o acesso dos cidadãos à internação hospitalar e se o sistema de informação existente contribuía para que a regulação funcionasse apropriadamente.

A proposta de avaliar a Política Nacional de Regulação do SUS nasceu com a identificação de circunstâncias que limitavam o êxito da política. Havia uma destinação expressiva de recursos públicos para implantá-la e consolidá-la. A política foi caracterizada como essencial ao acesso aos serviços públicos de saúde, mas a implantação e a operacionalização do complexo regulador estavam sofrendo restrições, o que poderia inviabilizar o seu sucesso. Trabalhos anteriores realizados

<sup>51</sup> A Política Nacional de Regulação do SUS foi instituída por meio da Portaria GM/MS nº 1.559, de 1º de agosto de 2008 (BRASIL, 2008e).

<sup>52</sup> A PPI é o processo que visa a definir a programação das ações de saúde em cada território e nortear a alocação dos recursos financeiros para saúde a partir de critérios e parâmetros pactuados entre os gestores, obedecendo às diretrizes estabelecidas do Plano Diretor de Regionalização (PDR). A PPI deve explicitar os pactos de referência entre municípios, gerando a parcela de recursos destinados à própria população e à população referenciada (BRASIL, 2006).

<sup>53</sup> Regulação é a ordenação do acesso aos serviços de assistência à saúde, que atua tanto pelo lado da oferta, buscando otimizar os recursos assistenciais disponíveis, quanto pelo lado da demanda, buscando garantir a melhor alternativa assistencial à saúde da população (BRASIL, 2012f).

<sup>54</sup> Complexo Regulador é a estrutura que operacionaliza as ações da regulação do acesso aos serviços de saúde de forma adequada e equitativa, organizada em três tipos de centrais de regulação: consultas e exames; internações hospitalares; e de urgências (BRASIL, 2008e).

pelo próprio TCU também foram mencionados como justificativa para avaliação da política, os quais estão sintetizados na tabela abaixo.

**Tabela 4. Processos anteriores do TCU - regulação**

Processo	Natureza	Nome	Assunto
2.088/2009-2	Levantamento	Unidade Técnica do TCU	Formular diagnóstico sobre a Função Saúde, sob aspecto da relevância, materialidade e funcionamento das suas principais ações, identificando as áreas de maior risco, de forma a propor trabalhos de fiscalização (1).
18.134/2002-0	Auditoria	Unidade Técnica do TCU	Funcionamento do Sistema Único de Saúde na Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro (2).

**Fonte:** BRASIL (2010f).

**Observações:** (1) O levantamento foi dividido em quatro áreas da Função Saúde: a) Gestão do SUS; b) Atenção Básica; c) Média e Alta Complexidade (MAC); e d) Assistência Farmacêutica. A Política Nacional de Regulação está inserida dentro da área Gestão do SUS. O próximo passo, portanto, constituiu-se na verificação se o TCU utilizou-se de informações originadas de instâncias da sociedade civil para formular o diagnóstico sobre a regulação e propor a fiscalização na política, o que não foi identificado. Entretanto, em outras áreas avaliadas, percebeu-se a participação de membros de conselhos de saúde; (2) Foram várias áreas da saúde pública fiscalizadas no Estado do Rio de Janeiro: regionalização; indicadores de desempenho; Fundo Municipal de Saúde (FMS); conselhos de saúde; regulação; e controle, avaliação e auditoria no SUS. Mas não foi identificada participação do controle social na questão relacionada à regulação do acesso à saúde, embora tenha sido investido esforço em diagnosticar problemas no funcionamento do conselho municipal de saúde do município, que poderia ter contado com a participação de representantes daquele conselho.

A avaliação da Ação Atenção à Saúde dos Povos Indígenas, tratada no Processo 13.233/2008-5, teve por objetivo apresentar um exame geral da efetividade do Subsistema de Saúde Indígena, enfatizando aspectos relacionados aos recursos destinados à ação, à estrutura do subsistema, aos serviços de atenção prestados ao povo indígena e aos mecanismos de controle existentes.

A realização dessa avaliação foi justificada por uma série de problemas históricos e cumulativos. Foram destacados o elevado repasse de recursos às prefeituras, em detrimento de transferências financeiras à Fundação Nacional de Saúde (Funasa), a inexistência por parte da Secretaria de Assistência à Saúde do Ministério da Saúde (SAS/MS), órgão transferidor dos recursos, de um controle efetivo sobre os resultados alcançados pelos municípios e o baixo desempenho da política refletido nos indicadores de saúde indígena. Da mesma forma, trabalhos anteriores do TCU também foram utilizados como elemento de motivação para realizar a avaliação, os quais estão elencados na tabela abaixo.

**Tabela 5. Processos anteriores do TCU – saúde indígena**

Processo	Natureza	Nome	Assunto
14.379/2001-7	Tomada de Contas Especial	Associação Estadual dos Rondonistas de Santa Catarina	Apurar irregularidades na execução dos convênios CV 1.718/99 e CV 22/01, celebrados em 29.12.99 e 07.02.01, com a Funasa, destinados à melhoria das condições de saúde das populações indígenas, nos valores de R\$ 4.906.577,44 e R\$ 5.332.311,34, respectivamente.
4.199/2004-0	Consulta	Ministro da Saúde	Constatar a viabilidade de continuação dos convênios e termos de parcerias firmados com municípios, ONG e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPI), para prestação das ações de assistência à saúde dos povos indígenas, bem como acerca da possibilidade de utilização, devidamente motivada, da Lei nº 8.745/1993, para a contratação temporária de pessoal.



4.844/2004-0	Denúncia	Sigiloso	Averiguar denúncias publicadas nos Jornais “A Crítica”, de Manaus/AM, e “Correio Braziliense”, de Brasília/DF, quanto à ocorrência de desvio de recursos públicos repassados a ONG, com vistas à prestação de assistência à saúde indígena.
12.718/2004-9	Auditoria	Unidade Técnica do TCU	Verificar a ocorrência de irregularidades ocorridas na atuação de ONG que prestam serviços de saúde à população indígena (1).
7.572/2005-0	Representação	Câmara dos Deputados	Averiguar, <i>in loco</i> , a morte de crianças indígenas por desnutrição em Mato Grosso e Mato Grosso do Sul.
5.033/2005-5	Representação	Deputado Federal Antônio Pannunzio Carlos	Apurar possíveis irregularidades no programa de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas pela Funasa no Estado de Mato Grosso do Sul.
6.555/2004-6	Denúncia	Sigiloso	Apurar possíveis irregularidades na qualificação/atuação das ONG que prestam serviços de assistência à saúde indígena.
4.460/2006-8	Representação	Senador Mozarildo Cavalcanti	Apurar possíveis irregularidades ocorridas na Funasa/MS acerca da ineficiência dos programas de saúde indígena realizados no Estado de Roraima.
6.823/2005-7	Representação	Deputado Federal Geraldo Rezende	Apurar possíveis irregularidades praticadas no âmbito do convênio celebrado entre o então Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa) e o Estado de Mato Grosso do Sul, bem como ações da Funasa, sendo todas relacionadas com a prestação de serviços de saúde e assistenciais à população indígena.
19.700/2005-4	Representação	Subprocuradora-Geral da República Déborah Macedo Duprat de Britto Pereira	Apurar possíveis irregularidades no âmbito do Convênio 1.326/2004, firmado em 8/7/2004 entre a Funasa e a Fundação Universidade de Brasília (FUB), que tem como objeto a parceria e a cooperação técnica de forma à execução de ações complementares de atenção integral à saúde indígena no âmbito do Distrito Especial Indígena Yanomani.
9.240/2007-5	Auditoria	Unidade Técnica do TCU	Avaliar a adequação da estrutura e dos meios da Funasa em confronto com seus objetivos institucionais (2).
17.369/2008-1	Solicitação	Congresso Nacional	Solicitação do CN oriunda da CD, consubstanciada no Ofício n.º 844/2008/SGM/P, datado de 1º/7/2008, subscrito pelo Presidente daquela Casa Legislativa, Deputado Arlindo Chinaglia, por intermédio do qual foi encaminhado ao TCU o Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) destinada a investigar as causas, consequências e responsáveis pela morte de crianças indígenas por subnutrição entre 2005 e 2007 - CPI do Índio, requerendo-se o atendimento das recomendações contidas no item 7.2.5 do referido relatório, quais sejam, realizar auditoria “(...) nos convênios da Funasa com ONG, para contratação de recursos humanos, particularmente para atuação no Maranhão, a fim de verificar desvios de finalidade, ou seja, atender a demandas administrativas da coordenação regional ao invés de contratar profissionais para atuar na atenção à saúde indígena” e “(...) na Fundação Nacional do Índio (Funai), particularmente nos estados destacados nesse relatório, a fim de verificar a adequação de atividades visando a promoção da segurança alimentar das populações indígenas, as quais estão sob responsabilidade dessa instituição.”

**Fonte:** BRASIL (2007d, 2009b).

**Observações:** (1) Para compreensão do elemento motivador vide Processo 6.555/2004-6. (2) As justificativas para realizar a avaliação foram notas técnicas da auditoria interna da Fundação, termos de convênios celebrados com ONG e municípios, bem como as respectivas prestações de contas; entrevistas com responsáveis das áreas de auditoria e de recursos humanos; e trabalhos anteriores do TCU.

O objetivo de avaliar a Ação Atenção aos Portadores de Doenças Hematológicas, a qual faz parte do Programa Segurança Transfusional e Qualidade do Sangue e Hemoderivados, foi constatar se o Ministério da Saúde estava garantindo aos pacientes acesso a níveis satisfatórios de medicamentos e quais seriam os entraves à obtenção da quantidade necessária desses produtos. O foco da avaliação assentou-se em apurar a real gravidade da crise de abastecimento de concentrados de fatores de coagulação ocorrida em 2008 e os entraves nas compras junto a fornecedores internacionais de fracionamento de plasma, assim

como se existia insuficiência de dotação orçamentária para a ação, a adequação do planejamento, a tempestividade no processo de compra pelo Ministério e se o modelo licitatório era adequado diante das peculiaridades desses produtos.

A avaliação originou-se de trabalho anterior e de manifestação de membro do MP que atua junto ao TCU. No primeiro aspecto, o Tribunal havia feito, em 2006, uma primeira fiscalização na própria ação, a qual estava pendente verificar se o MS tinha cumprido as recomendações. Quando o TCU fazia essa verificação, o membro do MP, em seu parecer, relatou sérios problemas encontrados na operacionalização da ação governamental e sugeriu que ela fosse novamente auditada, mas sob aspectos não contemplados na avaliação anterior. A tabela abaixo sintetiza todos esses passos.

**Tabela 6. Processos anteriores do TCU – doenças hematológicas**

Processo	Natureza	Nome	Assunto
16.415/2006-5	Auditoria	Unidade Técnica do TCU	Investigar pontos de maior risco ao alcance dos objetivos da ação, a saber: i) garantia de abastecimento de fator de coagulação em unidades da hemorrede estadual; ii) garantia da universalização de atendimento ao paciente que faz uso do medicamento; iii) instrumentos de gestão de informação cadastral de pacientes e controle do consumo de fator de coagulação; iv) cobertura e estrutura da hemorrede pública para realizar exames laboratoriais de distúrbio de coagulação sanguínea; v) cobertura e estrutura da hemorrede pública para prestar atendimento multidisciplinar ao paciente; vi) iniciativas de integração social do paciente e esclarecimento sobre a doença; vii) instrumentos de supervisão comumente adotados e boas práticas de gestão. (1)
16.415/2006-5	Monitoramento	Unidade Técnica do TCU	Não atendimento às recomendações proferidas na auditoria (vide acima) e identificação de questões que não fizeram parte do escopo da auditoria original (eficiência do processo de compra dos medicamentos em comento).
Ata 44, de 2/12/2008	Parecer	Procurador do MP junto ao TCU Marinus Eduardo de Vries Marsico	Deu notícias da existência de séria crise de abastecimento, em âmbito nacional, do fator de coagulação VIII, medicamento essencial para a manutenção da vida da maioria dos hemofílicos.

**Fonte:** BRASIL (2010g).

**Observação:** (1) Pela leitura do relatório, dá-se a entender que os principais motivos para realização da auditoria consistiram: a) no elevado valor gasto com a ação (R\$ 1,25 bilhão no período 2000-2005, sendo 85% comprometido com a compra de hemoderivados); b) em possíveis riscos de desabastecimento das unidades da hemorrede; e c) nas deficiências de cobertura, de estrutura e de atendimento da rede pública de saúde. Não há informações se essas considerações foram identificadas internamente pelo TCU ou levadas ao seu conhecimento por instâncias representativas da sociedade civil.

Na avaliação das três políticas públicas, o critério da materialidade sempre esteve presente. Ilustrar este estudo com os trabalhos anteriores realizados pelo TCU teve dois propósitos: encontrar elementos de interação que tivessem favorecido a realização do trabalho avaliativo; e, em caso positivo, verificar se eles contribuíram para fundamentar o processo decisório do TCU de avaliar as políticas cujos relatórios estão sob exame.

Como o controle social é fundamental para a consolidação da democracia e exerce um papel de vigilância sobre os recursos públicos, seria natural que as

auditorias do TCU tivessem como gatilho manifestações oriundas desse mecanismo de controle, ou pelo menos que tivessem um peso maior em sua decisão. Mas não foi bem isso que foi apreendido.

O contexto que cercou a decisão para avaliar a Política Nacional de Regulação do SUS não brotou de uma interação entre o controle externo e o controle social. Percebeu-se que a razão da escolha, essencialmente, reside em diagnóstico formulado pelo próprio TCU. Nesse diagnóstico, na parte que interessa à análise (regulação do SUS), não foi identificada uma sugestão, uma denúncia ou um pedido por parte do controle social para avaliar a política, tendo em vista as restrições para sua implantação e operacionalização, segundo o TCU.

O contexto que cercou a decisão para avaliar a Ação Atenção à Saúde dos Povos Indígenas é complexo. Os elementos motivadores ou as razões da escolha convergem para as graves deficiências na prestação de serviços de saúde aos povos indígenas, para os supostos desvios de recursos e, como na situação anterior, a elevada materialidade dos recursos públicos envolvidos.

Mas a partida para avaliar a política teve pouco de interação com o controle social. Identificaram-se apenas dois processos de denúncias. O Processo 6.555/2004-6 trata de denúncia sobre possíveis irregularidades na qualificação/atuação de ONG que prestam serviços de assistência à saúde indígena. A outra denúncia, tratada no Processo 4.844/2004-0, versa sobre possíveis desvios de recursos públicos praticados por ONG.

De acordo com a Lei Orgânica do TCU (Lei 8.443, de 1992), a apreciação de denúncias é feita em caráter sigiloso até que se comprove sua procedência, por isso não se tem o nome do denunciante. A mesma lei prevê que qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato pode oferecer denúncias ao TCU. Logo, é possível concluir que as denúncias foram formuladas por instâncias representativas da sociedade civil.

Viu-se que a maioria das razões para avaliar a ação governamental não partiu de reclamações, denúncias ou manifestações de entidades representativas da sociedade civil, mas do oferecimento de representações por parte de instituições (CD, CN) e autoridades públicas (senadores, deputados, membros do MP) ou de trabalhos do TCU (auditorias). Poderia ser argumentado que tais representações foram sustentadas ou apoiadas por contribuições da sociedade civil. Por exemplo, a representação de um deputado ou de um senador pode ter fundamento no

recebimento de denúncia de grupos sociais localizados em sua base eleitoral. Da mesma forma, a representação de um membro do Ministério Público pode ter se originado do recebimento de denúncias ou reclamações de entidades da sociedade civil espalhadas por todo o país. Entretanto, além de isso não estar expressamente informado no assunto do processo (como acima evidenciado), o foco desta investigação é encontrar relações diretas, vínculos claros ou elementos de interação explícitos entre o controle externo e o controle social, e não demandas indiretas. Em uma análise mais elástica, a apresentação de denúncias por entidades representantes da sociedade civil junto a instituições ou autoridades públicas que não o próprio TCU evidencia que as primeiras gozariam de maior confiança, o que por si só já mereceria uma investigação sobre os motivos desse recebimento indireto de demandas por fiscalização.

As razões para avaliar a Ação Atenção aos Portadores de Doenças Hematológicas não fogem muito do que foi relatado até agora. O contexto no qual foi decidida a realização da avaliação perpassa pelo critério da materialidade, a existência de um trabalho anterior e a manifestação de um membro do MP junto ao TCU sobre a existência, em 2008, de uma crise de abastecimento de medicamentos essenciais aos hemofílicos.

No trabalho anterior, realizado pelo Tribunal, foram apresentados vários argumentos para realizar a fiscalização, mas não se identificou interação com instâncias representativas da sociedade civil.

Com relação ao argumento do membro do MP (crise de abastecimento de medicamentos), o relatório não indica a origem da informação, se do controle social, da imprensa, de órgãos da Administração Pública ou de outras instâncias de controle institucional. Por outro lado, pesquisa efetuada na internet aponta que representantes do TCU participaram de uma reunião, em 30 de junho de 2008, em Brasília, com representantes de diversas instituições públicas e com membros da Federação Brasileira de Hemofilia (FBH). A pauta era justamente a crise de abastecimento de medicamentos<sup>55</sup>. Seria possível inferir que dessa reunião os representantes do TCU decidiram por fiscalizar novamente a ação? Poderia, mas flexibilizando a fonte escolhida para esta pesquisa para identificar elementos de

---

<sup>55</sup> Vide notícia publicada no sítio eletrônico da FBH no seguinte endereço [http://www.hemofiliabrasil.org.br/noticias.php?cod\\_noticia=60](http://www.hemofiliabrasil.org.br/noticias.php?cod_noticia=60)

interação (relatórios do TCU). Explicitamente denúncias formalizadas por instâncias da sociedade civil ou outras formas de manifestação não foram citadas pelo TCU, em seu relatório, como elementos motivadores para avaliar a ação.

Com base nos relatórios avaliados, percebeu-se baixa interação entre os controles externo e social no contexto envolvido para decidir “o que” avaliar. Algumas reflexões surgem em decorrência disso, embora não façam parte do processo de investigação deste trabalho. O TCU possuiria canais adequados para receber denúncias? Esses canais atingiriam todas as camadas da população? A sociedade reconheceria o TCU como a instituição responsável por combater desvios e avaliar as políticas públicas? O controle social localizado mais na ponta saberia da existência dessa instituição e as maneiras de fazer denúncias? Os gestores públicos quando executam suas ações divulgariam aos cidadãos como fazer denúncias aos sistemas de controle sobre desvios de recursos e baixo desempenho operacional? O TCU de fato induziria o controle social a fazer denúncias diretamente para si? Enfim, são algumas perguntas que podem ser objeto de avaliação futura.

### **3.4.2 Quanto aos recursos metodológicos utilizados nas avaliações**

Os recursos metodológicos são caminhos percorridos para se chegar a algum objetivo, ou ainda, “[...] um procedimento de investigação organizado, repetível e autocorrigível que garanta a obtenção de resultados válidos” (ABBAGNANO, 2007, p. 668). O TCU utiliza vários recursos metodológicos para realizar avaliações e atingir os objetivos traçados. Esses recursos, como visto no capítulo anterior, são divididos em função do momento em que o processo avaliativo se encontra. Na fase de planejamento, a estratégia metodológica concentra-se em diagnosticar o objeto a ser auditado para identificar os principais problemas que afetam o seu desempenho. É nessa fase também que são definidos os procedimentos de auditoria a serem aplicados na fase de execução com vistas a subsidiar as conclusões e responder aos objetivos da própria avaliação (BRASIL, 2010e).

Sendo assim, no emprego desses recursos metodológicos, os quais percorrem todo o ciclo avaliativo, o controle social estaria sendo consultado? Haveria um diálogo ou um processo recíproco de troca de informações entre esses foros de controle, fundamental para qualificar ainda mais o processo avaliativo e os

seus resultados? Se as instâncias representativas da sociedade civil são instigadas a participar do processo político de decisão sobre a alocação e fiscalização de recursos públicos, por que também não deveriam participar e cooperar com as ações de controle empreendidas pelo Estado, qualificando-as à luz de seus anseios, problemas ou necessidades? Um processo metodológico mais acabado, não poderia ficar adstrito à oitiva, à análise de documentos oficiais e à realização de entrevistas com gestores públicos, num processo intrinsecamente interno da administração, entre gestor e controlador, não levando em conta as contribuições dos principais interessados nos resultados da política pública: os cidadãos e as instâncias representativas da sociedade.

Portanto, os relatórios do TCU foram analisados, procurando conhecer o seu conteúdo, quanto aos instrumentais empregados, e identificando a existência de diálogo, vínculos ou interações tanto na fase de planejamento quanto na fase de execução da avaliação.

Na avaliação da Política Nacional de Regulação do SUS, foi adotada a seguinte metodologia, conforme se extrai do relatório:

#### 1.4 Metodologia

A metodologia de trabalho utilizada pela equipe de auditoria, implementada a partir de estudos acerca do material de apoio [...] acerca de temática relativamente recente no Brasil (regulação) e **análise da legislação pertinente ao tema**, consistiu na pesquisa de dados por meio do método de **entrevista não-estruturada** composta por questões abertas, [...], **análise de documentos** relativos ao planejamento das ações de saúde, implantação e operacionalização das atividades de regulação, no âmbito da Secretaria Municipal de Saúde de Cuiabá e da Secretaria Estadual de Saúde de Mato Grosso.

1.4.2 O **público alvo** foram os **agentes envolvidos no processo de planejamento, programação e regulação, em âmbito estadual e municipal (Cuiabá), contemplando unidades solicitantes, médicos reguladores e responsáveis pelas respectivas centrais de regulação de internação hospitalar**. (BRASIL, 2010f, p. 6, grifo nosso).

Extraí-se excerto do relatório que exemplifica a abordagem metodológica adotada pelo TCU, qual seja a utilização das técnicas de análise documental e entrevista:

A equipe de auditoria analisou todas as Resoluções da Comissão Intergestora Bipartite (CIB) do Estado de Mato Grosso, relativas ao período de janeiro de 2008 a julho de 2009 (fls. 83/733 do anexo 4). Observou-se que **não há atualização física da PPI, apenas financeira**. Na entrevista com os gestores da [Secretaria de Estado da Saúde de Mato Grosso] SES-MT (fl. 59 do anexo 4), eles relataram que uma das causas da dificuldade em manter a parte física atualizada é a limitação do sistema [Sistema de Programação Pactuada e Integrada] SisPPI / [Norma Operacional da Assistência à Saúde] NOAS, uma vez que ele não permite a inserção desses dados no sistema (BRASIL, 2010f, p. 8, grifo do autor).

[...]

A equipe de auditoria verificou, com base no cronograma de ações do projeto de implementação de complexos reguladores nas centrais municipais e regionais do Estado de Mato Grosso e nas entrevistas com a equipe SES-MT, que **a programação para implantação dos complexos reguladores não está sendo cumprida [...]**. (BRASIL, 2010f, p. 21, grifo do autor).

[...]

4.3.2.10 O que pôde ser constatado em Cuiabá é que **os protocolos clínicos e operacionais não foram padronizados, publicados e inseridos no sistema de regulação**. Na entrevista com a equipe da [Secretaria Municipal de Saúde] SMS de Cuiabá (fls. 24 a 31, anexo 3), percebeu-se que o médico faz a regulação de acordo com sua experiência profissional e suas próprias concepções de priorização e risco. (BRASIL, 2010f, p. 25, grifo do autor).

Nessa avaliação, interação entre o controle externo e os principais foros locais de controle social da saúde – Conselho Estadual de Saúde (CES) e Conselho Municipal de Saúde (CMS) – não foi constatado.

Na avaliação da Ação Atenção à Saúde dos Povos Indígenas, na qual abordaram-se quatro aspectos da ação – estrutura, recursos, serviços e controle –, os recursos metodológicos foram mais complexos e qualificados. Foram feitas entrevistas com gestores públicos, lideranças indígenas e membros de conselhos sociais; preenchidos *checklists*; aplicados questionários para gestores dos Distritos Sanitários Especiais Indígenas (DSEI)<sup>56</sup>; organizados painéis de referência<sup>57</sup> com especialistas; e análise documental.

#### **ESTRATÉGIA METODOLÓGICA**

1.30 Os dados inicialmente foram obtidos mediante levantamento de auditoria, realizado em Brasília-DF, no período de 9 a 13 de junho de 2008. Foram visitadas a sede nacional da Fundação Nacional de Saúde – FUNASA e a Secretaria de Assistência à Saúde – SAS do Ministério da Saúde.

[...]

1.32 A seleção dos DSEI auditados nesse trabalho não obedeceu a critérios estatísticos – amostra não-aleatória. [...]

[...]

1.36 O trabalho piloto foi realizado no DSEI Leste de Roraima no período de 28/7/08 a 01/08/08. O objetivo dessa atividade foi testar as ferramentas de trabalho – check-list e questionários – que seriam utilizadas na fase de execução nos DSEI escolhidos. A atuação nesse DSEI foi aos moldes da execução, inclusive quanto ao aproveitamento das informações levantadas.

1.37 Seguindo-se metodologia indicada pelo Roteiro para Realização de Painéis de Referência em Fiscalizações/TCU, contido na Portaria Segecex nº 33, de 3 de dezembro de 2002, foram realizados dois Painéis de Referência. O primeiro, no dia 12/08/2008, em Cuiabá-MT, para que a matriz de planejamento pudesse ser avaliada pelos painelistas. O segundo,

56 Modelo de organização de serviços sobre determinado território destinado ao apoio e à prestação de assistência à saúde das populações indígenas (BRASIL, 1999).

57 Técnica metodológica “que tem por objetivo avaliar a lógica da auditoria e o rigor da metodologia utilizada. Possibilita, ainda, que a equipe seja alertada sobre falhas na concepção e no desenvolvimento dos procedimentos” (BRASIL, 2010e, p. 60).

no dia 04/12/2008, em Brasília-DF, com o objetivo de submeter a matriz de achados aos especialistas convidados. (BRASIL, 2010f, p. 10-11).

O TCU fez referência a algumas restrições ou dificuldades para a execução dos trabalhos, muitas delas impostas pela especificidade do tema.

[...]

1.42 Outra limitação observada foi de cunho logístico dentro de cada DSEI visitado, tendo em vista a dificuldade de acesso a muitas comunidades.

[...]

1.44 A comunicação com o indígena, mesmo com a utilização de tradutores, também foi difícil em alguns casos, pela falta de domínio do idioma. Essa limitação pode se constituir em um viés das respostas apresentadas, não existindo como assegurar que todas as perguntas feitas foram efetivamente compreendidas.

1.45 Os questionários e check-list foram testados no trabalho piloto realizado no DSEI Leste de Roraima. Pôde-se perceber que houve certa dificuldade na aplicação de alguns desses papéis de trabalho em alguns DSEI, dada a diferença de contexto cultural das comunidades indígenas visitadas e até mesmo das condições administrativas dos distritos visitados. (BRASIL, 2010f, p. 11-12).

Desde já, apreende-se que a situação é inversa à do relatório anterior. O registro evidencia uma limitação na execução dos trabalhos, mas, ao mesmo tempo, demonstra a interação entre o controle externo e os beneficiários finais da política.

Na sequência, excertos do relatório exemplificam a estratégia metodológica adotada pelo TCU e como ela propiciou um alto grau de interação com o controle social, representado por lideranças indígenas e por membros dos conselhos locais.

No capítulo um, os recursos metodológicos foram empregados para avaliar a adequação da estrutura do subsistema de saúde indígena. O TCU constatou a precariedade da estrutura física dos locais destinados ao atendimento médico dos indígenas. Segundo o relatório, foram tiradas fotografias dos locais visitados, para dar maior robustez à constatação.

**1.4.7 Quanto às subunidades dos DSEI pôde-se constatar, a partir de verificação *in loco* e entrevistas com lideranças indígenas, que as [Casa de Saúde do Índio] CASAI, pólos-base e postos de saúde estão em condições inadequadas para atendimento.** (BRASIL, 2010f, p. 22, grifo do autor).

[...]

1.4.21 Dentre os efeitos dessa má aplicação de recursos para construção e manutenção de pólos e postos de saúde, pode-se destacar: [...] vi) **avaliação negativa da estrutura dos postos de saúde e pólos-base de 76%, em média, dos entrevistados (comunidade e profissionais)** dos DSEI visitados. (BRASIL, 2010f, p. 26, grifo nosso).

Percebe-se que estratégia permitiu ao TCU elaborar um retrato fiel da precária estrutura de atendimento por quem mais sofre: a própria comunidade.



No capítulo dois, o TCU empregou instrumentos para avaliar a aplicabilidade dos recursos transferidos pela União a estados e municípios, com o intuito de promover as adaptações na estrutura do SUS nas regiões onde residem as populações indígenas, integrando os sistemas de atendimento em todos os níveis, sem discriminações.

O excerto abaixo ilustra bem o sucesso da estratégia para atingir o objetivo da avaliação. Especificamente foi avaliado o nível de atendimento prestado por unidades hospitalares credenciadas a atender o povo indígena. O registro fala por si.

2.2.9 Do lado dos indígenas, o que mais se ouvem são reclamações de toda ordem. As refeições servidas aos índios nos hospitais não consideram seus costumes e tradições. Os atendimentos hospitalares são até discriminatórios por não haver intérpretes que possam efetivamente expressar as dores e sentimentos dos pacientes indígenas. Muitas vezes os recepcionistas hospitalares não conseguem entender os índios, que, devido à timidez em se expressar na língua portuguesa, acabam mesmo é voltando para casa sem atendimento médico. Há casos até de maus-tratos aos índios, a exemplo de gritos de enfermeiros e médicos, bem como de atendimento privilegiado do não-índio em detrimento ao indígena, como “fura-fila” por meio da antecipação de fichas de atendimentos. (BRASIL, 2010f, p. 31).

O capítulo três, que tratou da avaliação dos serviços de atenção à saúde, foi dividido em algumas seções: número de profissionais envolvidos na ação; disponibilidade de medicamentos; transporte e comunicação; atendimento na Casa de Apoio à Saúde do Índio; vacinação; nutrição; fornecimento de água e saneamento; saúde bucal; e saúde mental.

Na sequência, serão reproduzidos excertos desse capítulo, os quais demonstram uma interação essencialmente crítica dos resultados da política pública. Em praticamente todos os aspectos avaliados, problemas foram encontrados e sempre relatados pela comunidade e registrados pelo TCU.

O excerto abaixo retrata o resultado de uma pesquisa de satisfação sobre a frequência no atendimento à saúde.

“pode-se destacar [...] **má avaliação da comunidade acerca da frequência do atendimento feito na localidade.** Nos distritos do Alto Rio Solimões, Vilhena e Amapá essa frequência no atendimento foi considerada ruim para mais de 90% dos entrevistados (BRASIL. 2010f, p. 32-33, grifo nosso).

O apontamento a seguir evidencia a baixa disponibilidade de medicamentos.

Os gestores locais confirmam o problema, e a maioria dos profissionais alocados nos pólos-base e postos de saúde e **as lideranças indígenas relataram a constante falta de medicamentos** necessários aos

tratamentos, tanto nas aldeias, nos pólos-base, quanto nas CASAL. (BRASIL, 2010f, p. 39, grifo nosso).

Em outro momento, a comunidade avalia como péssimas as condições logísticas disponíveis na Funasa para a comunicação entre indígenas e DSEI (impossibilidade de pedir atendimento médico, por exemplo).

Em média, **78% dos entrevistados nos DSEI, considerando profissionais e comunidade, avaliaram negativamente a disponibilidade de comunicação para saúde indígena**, nos DSEI Cuiabá/MT e Maranhão, esse percentual chegou a 100% e nos DSEI Médio Rio Solimões e Afluentes/AM e Vilhena/RO foi de 94%. (BRASIL, 2010f, p. 43, grifo nosso).

Avaliando o aspecto relacionado à imunização, o TCU constatou, com o apoio da comunidade local, que a cobertura ainda é baixa.

Informações obtidas por intermédio de **entrevistas com a comunidade e profissionais de saúde demonstraram que a conscientização do indígena no que tange a importância da imunização ainda é baixa**, bem como a cobertura vacinal está insatisfatória [...]. (BRASIL, 2010f, p. 48, grifo nosso).

O resultado da opinião da comunidade sobre a questão da alimentação foi considerado alarmante.

O descaso com a questão nutricional tem sido responsável pelo surgimento de casos de desnutrição, anemias e cria a possibilidade de morbidade infantil. Além disso, a **avaliação do programa de nutrição foi classificada como ruim por 100% das comunidades visitadas** do Alto Rio Solimões e Médio Rio Solimões e Afluentes. (BRASIL, 2010f, p. 51, grifo nosso).

De igual situação, é o registro sobre a condição do saneamento básico em algumas comunidades indígenas.

A forma utilizada para depósito dos excrementos humanos, nas comunidades de alguns distritos, tem sido uma vala cavada no chão com um tronco de madeira sobreposto (popularmente chamado de “pau da gata”), onde o indígena, de cócoras, evacua até que a referida vala esteja cheia. Nos momentos de chuva, ocorre da vala inundar transportando dejetos e doenças por toda a comunidade, **conforme relato de algumas comunidades visitadas**. Uma única aldeia, do DSEI Alto Rio Solimões, que relatou ter banheiro demonstrou uma estrutura deprimente [...]. (BRASIL, 2010f, p. 53, grifo nosso).

No quarto capítulo, o TCU concentrou sua avaliação nos mecanismos de controle. Foram avaliados aspectos relacionados ao Sistema de Informação da Atenção à Saúde Indígena, ao controle social e ao controle institucional. Como será visto a seguir, a interação entre os controles externo e social foi bastante ativa, fruto dos recursos metodológicos adotados pelo TCU.

O TCU identificou várias irregularidades prejudiciais ao efetivo exercício do controle social. As reuniões dos Conselhos Locais e Distritais de Saúde Indígena não estavam sendo feitas em intervalos regulares, devido, principalmente, às

grandes distâncias que precisam ser superadas pelos conselheiros e à limitação orçamentária. Além disso, a independência do órgão de controle social e dos conselheiros em relação aos controlados – o DSEI e os prestadores de serviços (ONG, prefeituras, etc.) – estava prejudicada.

4.2.10 No DSEI Alto Rio Solimões, a condução das reuniões do Conselho é feita pela coordenação do distrito, de modo que **os conselheiros “servem para concordar com o que foi previamente estabelecido pela Coordenação do DSEI” – frase dita em entrevista por um conselheiro distrital.** (BRASIL, 2010f, p. 67, grifo nosso).

A falta de orçamento específico para o controle social indigenista alimenta a sua subordinação aos mais diversos interesses. A afirmação do TCU partiu do conhecimento da Resolução 333, de 2003, do Conselho Nacional de Saúde (CNS), que prevê a garantia da autonomia dos conselhos de saúde.

4.2.12 Nos DSEI Cuiabá, Leste de Roraima e Vilhena as ONG financiam as reuniões dos [Conselho Distrital de Saúde Indígena] CONDISI<sup>58</sup>, havendo inclusive previsão dessa ação no Plano de Trabalho dos respectivos convênios. Esse fato também prejudica a independência dos Conselhos, na medida em que o prestador de serviço que será avaliado e criticado pela sua atuação na saúde indígena é o mesmo que disponibiliza os meios para o seu controle. (BRASIL, 2010f, p. 67).

A Funasa desrespeitava até as deliberações proferidas pelo controle social.

4.2.14 A terceira situação encontrada foi o freqüente descumprimento do Plano Distrital aprovado e de outras deliberações do Conselho por parte da FUNASA. **Essa situação foi relatada pelos presidentes dos CONDISI Alto Rio Solimões, Médio Rio Solimões e Afluentes, Maranhão, Yanomami, Cuiabá e Vilhena.** (BRASIL, 2010f, p. 67, grifo nosso).

As dificuldades que os conselheiros têm para denunciar irregularidades ocorridas no subsistema também foram alvo de verificação.

4.2.16 Outra situação encontrada foi a falta de um serviço de ouvidoria nos DSEI independente da instância executora. Observou-se que ao perceber qualquer irregularidade dentro do subsistema o conselheiro tem para exercício do controle apenas a própria sede do distrito para apresentar suas demandas. Ou seja, o conselheiro reclama do executor para o próprio executor, pois inexistente, no âmbito do Ministério da Saúde, uma ouvidoria nos DSEI, para encaminhamento das demandas e reclamações. (BRASIL, 2010f, p. 68).

Os presidentes de Condisi relataram ainda que não é assegurada a participação de conselheiros indigenistas nos Conselhos Municipais e Estaduais de Saúde.

<sup>58</sup> O Condisi é a instância de controle social no âmbito da Saúde Indígena. Cada DSEI possui um Condisi, o qual é responsável por deliberar sobre as políticas para o fortalecimento da saúde em suas regiões e fiscalizar a aplicação dos recursos. (BRASIL, 1999).

Outro grave problema apontado pela comunidade foi a ausência completa de participação na elaboração da política de saúde indigenista, contrariando o disposto no artigo 2º, inciso VIII, do Decreto 3.156, de 1999 (BRASIL, 1999). A desconformidade, pelo menos no plano formal, acabou sendo corrigida pelo MS durante a realização da auditoria.

Por fim, o TCU constatou que não havia um programa de capacitação para os conselheiros de saúde indígena, dificultando o acompanhamento e a análise das prestações de contas dos gestores.

4.2.28 Foi relatada, por parte de alguns presidentes de CONDISI, a existência de certa dificuldade em realizar e acompanhar as prestações de contas, em virtude da falta de conhecimento básico nessa área. Esse problema foi confessado pelos representantes dos CONDISI Alto Rio Solimões, Médio Rio Solimões e Afluentes e Cuiabá. (BRASIL, 2010f, p.70).

Os conselheiros sofrem restrições para fiscalizar os gastos públicos, porque não lhes é facultado o acesso às prestações de contas das prefeituras e dos estados sobre a aplicação dos recursos provenientes da SAS/MS para a saúde indígena.

4.3.11 [...] Em entrevista realizada pela equipe com os participantes do Fórum de Presidentes de CONDISI, [Realizada pela Funasa conjuntamente com a reunião dos Chefes do DSEI's,] **todos os conselheiros presentes responderam que não têm acesso aos documentos e relatório de execução de despesas contendo a destinação dos recursos repassados aos municípios ou mesmo os geridos pela própria FUNASA**, de modo a apreciar os recursos gastos no DSEI.

4.3.12 A Lei 8.666/93, art. 16, determina a publicidade das compras a todo cidadão, assim não pode ser a mesma publicidade negada aos conselheiros cuja competência é apreciar as prestações de contas. (BRASIL, 2010f, p. 72, grifo nosso).

A avaliação do TCU foi profunda e, ao mesmo tempo, extensa. Os recursos metodológicos empregados responderam aos objetivos iniciais propostos para a avaliação, assim como favoreceram a interação com lideranças indígenas e representantes das instâncias locais de controle social. Percebeu-se que o emprego dessas estratégias qualificou positivamente a avaliação realizada pelo controle externo. Comparando a avaliação feita sobre a Política Nacional de Regulação do SUS com a avaliação sobre a Ação Atenção à Saúde dos Povos Indígenas resta evidente o quanto importante é a cooperação, a troca de informações e a participação de instâncias representativas da sociedade civil nas avaliações empreendidas pelo controle externo.

Talvez um grau maior de interação entre os foros de controle (social e estatal) dependa do objetivo da auditoria e dos recursos metodológicos empregados.

Mas o alto grau de interação entre as instâncias de controle, como visto no relatório de avaliação da Ação Atenção à Saúde dos Povos Indígenas, demonstra o quanto a sociedade tem a dizer sobre as mazelas do gasto público e o quanto ela pode contribuir para uma avaliação mais abrangente e real da ação governamental.

Não obstante, identificou-se que os controles externo e social não pregaram o redesenho completo da política pública, mas o seu aprimoramento ou a melhoria da gestão. Não é objeto deste trabalho debater sobre uma suposta possibilidade de o controle externo determinar a reorientação cabal de uma política pública e não apenas simples melhorias, considerando que a avaliação tenha apontado que o seu retorno à sociedade foi baixo, insuficiente ou não efetivo. As posições são antagônicas. A maioria prega que as avaliações realizadas pelo TCU são de cunho didático-pedagógico e corretivo. Sua função é contribuir para melhorar a eficiência, eficácia e efetividade das políticas existentes. O papel de reorientação cabe ao Poder Executivo e ao CN, com a legítima e necessária participação da sociedade civil.

Partindo para a análise dos recursos metodológicos aplicados na avaliação da Ação Atenção aos Pacientes Portadores de Doenças Hematológicas, verificou-se que eles foram constituídos de análise documental, de inspeções, de elaboração de mapa de processos<sup>59</sup>, de árvore de problemas<sup>60</sup> e de entrevistas com gestores e representantes de associações de pacientes. Os procedimentos foram divididos de acordo com a fase dos trabalhos.

#### 1.4 Metodologia

7. Na **fase de planejamento**, como subsídio à construção do problema e questões de auditoria, foram desenvolvidas as seguintes atividades: a) reuniões com gestores da ação e equipe técnica do MS; b) revisão da legislação, manuais operacionais e de documentos técnicos que regulamentam o programa; c) revisão de artigos e de trabalhos de instituições de pesquisa e universidades sobre o tema; d) entrevista com os gestores responsáveis pela ação; e) visita técnica ao hemocentro estadual no Rio de Janeiro; f) **entrevista com a Federação Brasileira de Hemofilia (FBH) e associações de pacientes**; g) elaboração de técnicas como mapa de processo e árvore de problemas.

8. A metodologia utilizada **durante a execução da auditoria** compreendeu: a) análise dos processos de compra de fatores de coagulação do MS; b) entrevistas com a [Coordenação Geral de Sangue e Hemoderivados] CGSH e [Coordenação Geral de Recursos Logísticos] CGRL; c) pesquisa via correio eletrônico com os hemocentros estaduais; d) entrevistas com as

<sup>59</sup> O mapa de processo reproduz um processo de trabalho por meio de um diagrama incluindo a sequência das etapas necessárias à concretização de certa atividade (BRASIL, 2003c).

<sup>60</sup> A árvore de problemas é um recurso metodológico que facilita a visualização das causas e consequências de um determinado problema (SÃO PAULO, 2009) .

empresas multinacionais fornecedoras dos medicamentos; e) **consulta via correio eletrônico à Federação Mundial de Hemofilia (FMH)**; f) análise de fluxo de estoque; g) análise documental.

9. A equipe de auditoria procurou realizar entrevistas com os diversos atores relacionados ao programa com o objetivo de obter uma visão ampla e sob diversas perspectivas. **Foram ouvidos** os responsáveis pela ação no Governo Federal; os hemocentros estaduais que distribuem os medicamentos para a população; **os beneficiários, por meio das associações representativas**; e as empresas fornecedoras. (BRASIL, 2010g, p. 12, grifo nosso).

A avaliação do TCU foi dividida em cinco vertentes: a) a garantia de acesso aos hemoderivados; b) o mercado internacional de fracionamento de plasma; c) o processo licitatório; d) o processo de compra; e e) o planejamento das compras.

No tópico que tratou da garantia do acesso aos hemoderivados, a abordagem utilizada comparou o “tratamento realizado no Brasil com o de outros países, com o objetivo de verificar se a meta do programa brasileiro é condizente com os padrões internacionais” (BRASIL, 2010g, p. 18).

O TCU criticou a baixa eficácia da ação, quando comparada com estudos realizados pela FMH<sup>61</sup>, contando com dados de 32 países. Depois de discorrer sobre alguns tipos de tratamento, concluiu-se que “com um programa de dose domiciliar irregular e sem profilaxia primária, o país [estava] ainda muito longe do tratamento conferido por países desenvolvidos” (TCU, 2010g, p. 19).

Excerto do relatório evidencia que o TCU entrevistou alguns pacientes portadores de coagulopatias, quando dissertou sobre as consequências da falta de medicamentos.

96. De acordo com as entrevistas que a equipe de auditoria realizou, com médicos e pacientes hemofílicos, ficou claro que a maioria desses, em algum momento, é acometida por hemartroses, ou seja, hemorragias intra-articulares que levam à artropatia hemofílica. Nessas entrevistas, foi mencionado que situações de subtratamento ou não tratamento com fatores de casos “leves” de hemartrose – que, em 2008, ocorreram em 42% e 50% dos hemocentros respondentes, respectivamente – levam os pacientes a sentirem como se houvesse uma “bomba- relógio esperando para estourar dentro de seu corpo”. Como vimos no texto acima, esse quadro leva a danos articulares irreversíveis. (BRASIL, 2010g, p. 31).

A observação que se faz desse trabalho é sobre a forma que o recurso metodológico da entrevista foi empregado. Para cumprir com o objetivo da avaliação, o TCU encaminhou, à época, questionário a 27 hemocentros estaduais, obtendo respostas de 24.

<sup>61</sup> A Federação Mundial de Hemofilia (WFH, em inglês), organização internacional sem fins lucrativos, foi criada em 1963. É uma rede global de organizações de doentes em 118 países e tem reconhecimento oficial da Organização Mundial de Saúde (OMS) (WFH, 2012, tradução nossa).

Um dos assuntos tratados no questionário era sobre a adoção de medidas de contingência, durante o ano de 2008, devido à redução do fornecimento de hemoderivados pelo MS. O resultado encontrado pelo TCU está transcrito em seguida. Foram selecionadas apenas duas questões, o suficiente para explicitar o raciocínio.

**Tabela 7.** Excerto do questionário enviado aos hemocentros estaduais, avaliação doenças hematológicas

Itens a serem avaliados	Não	Sim
7. Algum paciente recebeu dosagem inferior à recomendada para seu tratamento?		42%
8. Algum paciente apresentando quadro clínico grave deixou de receber tratamento com hemoderivados?		0%

**Fonte:** BRASIL (2010g).

Desejar-se-ia que essas perguntas fossem feitas também a uma amostra de associações de hemofílicos e não apenas aos gestores dos hemocentros. Seria estranho se um gestor apontasse que um paciente em estado grave, tratado no ambiente sob sua gestão, deixou de ser atendido, ainda que o questionário garantisse o anonimato do respondente (questão 8). Da mesma forma, seria interessante obter a opinião de entidades civis quanto ao percentual de pacientes que receberam “subtratamento” nos hemocentros e os efeitos no organismo decorrentes dessa prática (questão 7).

O TCU chega a fazer algumas ponderações no relatório, destacando que as respostas sofreriam variação em função do grupo destinatário dos questionários, o que seria interessante para obter uma visão do problema sob ângulos diferentes. Mas, ainda assim, optou-se por aplicar questionário apenas aos gestores dos hemocentros estaduais. Poder-se-ia ter aplicado questionário similar para as entidades representativas dos pacientes, para comparar as respostas, qualificando melhor a avaliação.

Por outro lado, o tempo destinado para realizar a avaliação, a inexistência de um cadastro prévio das entidades representativas dos hemofílicos e a insuficiência de recursos para adotar outros procedimentos podem ter imposto certa restrição ao trabalho, exigindo que somente os gestores participassem da etapa.

Por isso, como já mencionado anteriormente, uma maior ou menor interação entre os controles externo e social também varia em função dos objetivos da avaliação e dos recursos metodológicos empregados. Como essa avaliação foi concentrada em processos de decisão, de compra e de execução orçamentária, isso pode ter tido um peso relevante na definição da participação de instâncias

representativas da sociedade civil durante o ciclo avaliativo. Nesse processo, a ênfase foi questionar os gestores dos hemocentros e as empresas multinacionais fornecedoras de medicamentos.

Ainda assim, reconhece-se que a importância de ouvir ou questionar os foros representativos da sociedade civil superariam as dificuldades inerentes ao processo avaliativo, sendo que tais práticas mereceriam compor o rol dos recursos metodológicos empregados pelo TCU nessa análise, os quais certamente conduziram ao alcance dos objetivos com mais qualidade, amplitude e legitimidade, inserindo-se no processo de consolidação de uma gestão mais democrática.

### **3.4.3 Quanto à comunicação das deliberações proferidas pelo TCU**

As decisões do TCU, em auditorias operacionais, caracterizam-se pela contribuição à gestão pública para dar fim aos problemas identificados durante a realização dos trabalhos de avaliação, os quais têm ocasionado a entrega de serviços públicos de baixa ou nenhuma qualidade.

No capítulo anterior, viu-se que essas decisões possuem duas facetas. Além de contribuir efetivamente para o aperfeiçoamento do desempenho da gestão pública, da qual se exige resultados positivos, possibilita o controle político pelo parlamento e demais interessados, inclusive o controle social.

Será, então, que o controle social está tomando ciência das decisões sobre as avaliações de programas empreendidas pelo TCU? Ao proferir as deliberações aos responsáveis pela condução da política pública, concomitantemente, o controle social estaria recebendo essas avaliações para também exercer o controle local do desempenho da administração pública? Esse é outro aspecto de uma possível interação entre controle externo e controle social que se deseja investigar. Para tanto, a apreensão do conteúdo das decisões emanadas pelo TCU foi essencial.

O Acórdão TCU 635/2010-Plenário, que contém as deliberações proferidas para melhoria da Política Nacional de Regulação do SUS no âmbito do Estado de Mato Grosso, não fez menção à necessidade de levar ao conhecimento de entidades representativas da sociedade civil mato-grossense na área da saúde os resultados da política avaliada, mesmo verificando que a execução dos trabalhos deu-se nas dependências da SES-MT e na SMS de Cuiabá/MT (BRASIL, 2010f).



Apenas ressalta-se a recomendação, de igual teor, feita às duas secretarias de saúde já mencionadas para que adotassem providências no sentido de divulgar a Política de Regulação aos usuários do serviço e a outros interessados, o que, em tese, permitira o conhecimento por parte da sociedade da própria política e das formas de controlá-la. Na sequência, o excerto que contém essas recomendações.

9.2. **recomendar à Secretaria Estadual de Saúde de Mato Grosso** que:  
[...]

9.2.11. inclua no seu planejamento anual atividades especialmente voltadas para **divulgação da política de regulação do Estado, perante os usuários** e os profissionais de saúde, entre outros atores envolvidos, a fim de evitar dificuldades de acesso a serviços de saúde ocasionados por desorientação.

9.4. **recomendar à Secretaria Municipal de Cuiabá/MT** que:  
[...]

9.4.5. inclua, no planejamento anual da Secretaria, atividades especialmente voltadas para **divulgar a política de regulação do Município, perante usuários** e profissionais de saúde; (BRASIL, 2010f, p. 49-51, grifo nosso).

Por outro lado, no Acórdão TCU 402/2009-Plenário, que findou com os trabalhos de avaliação sobre a efetividade na aplicação de recursos federais em ações assistencialistas e de saúde aos povos indígenas, identificaram-se elementos de interação entre o controle externo e o social, podendo considerar, dentre os relatórios avaliados, aquele que mais interagiu com instâncias da sociedade civil. Para esse tópico da análise, ele foi considerado o modelo a ser replicado. Por conta de o escopo do trabalho abrigar a avaliação do controle social, foram expedidas determinações a órgãos públicos versando sobre a obrigatoriedade de assegurar o efetivo exercício dos foros representativos da sociedade civil. Além desse aspecto de suma importância, foi a determinação para que cópia integral da avaliação fosse encaminhada aos Condisi, retroalimentando não só a gestão com os resultados da fiscalização, mas principalmente as instâncias da sociedade civil diretamente afetadas e interessadas nos resultados da política (TCU, 2009b). Excertos do citado Acórdão estão expostos na sequência.

[...]

9.1. **determinar ao Ministério da Saúde** que:

9.1.1. promova gestões para **viabilizar a participação de lideranças indígenas nos Conselhos Municipais e Estaduais de Saúde**, de acordo com o § 4º do artigo 1º da Lei 8.142/90 e o artigo 19-H da Lei n.º 9.836/99;

9.1.2. viabilize o **acesso dos membros dos CONDISI às prestações de contas das prefeituras e dos estados sobre a aplicação dos recursos provenientes da SAS para a saúde indígena**, de acordo com o § 4º do artigo 1º da Lei 8.142/90 e o artigo 19-H da Lei n.º 9.836/99, para que seja cumprida a alínea b do inciso I e § 3º do artigo 6º do Decreto 1651/95;

9.2. **determinar à Fundação Nacional de Saúde – Funasa**, ou órgão que porventura venha assumir a gestão da Saúde Indígena, que:

[...]

9.2.23. **estabeleça mecanismos de avaliação, pelos Conselhos Locais, do trabalho realizado pelos [Agentes Indígenas de Saúde] AIS e [Agentes Sanitários de Saúde] AISAN**, de acordo com o anexo da Portaria GM 254/02;

[...]

9.2.32. **divulgue, de forma transparente, na internet e no âmbito dos CONDISI, os dados atualizados por aldeia, etnia, pólo, DSEI e nacional**, de modo que os atores e entidades envolvidas no Subsistema de Saúde Indígena tenham acesso a essas informações, de acordo com o anexo da Portaria n.º 254/GM, do Ministério da Saúde, de 31 de janeiro de 2002;

9.2.33. **acompanhe o cumprimento de metas dos planos distritais e repasse as informações sobre o tema para os CONDISI**, de acordo com o anexo da Portaria n.º 254/GM, do Ministério da Saúde, de 31 de janeiro de 2002.

9.3. **recomendar ao Ministério da Saúde** que:

[...]

9.3.6. **adote as medidas necessárias para criação de ouvidoria nos DSEI**, com vistas a **viabilizar o exercício de controle por parte dos Conselhos Distritais de Saúde**, nos termos do artigo 19-H da Lei 9.836/99c/c o artigo 8º do Decreto n.º 3.156 de 27 de agosto de 1999;

9.3.7. **estude e adote, caso cabível, medidas necessárias para criar dotação orçamentária específica para as atividades de controle social da saúde indígena**, de modo a garantir o cumprimento da quarta diretriz da Resolução n.º 333, de 04 de novembro de 2003 do Conselho Nacional de Saúde;

[...]

9.7. **encaminhar cópia deste Acórdão, assim, como Relatório e Voto** que o fundamentam, à Presidência da Câmara dos Deputados; à Presidência do Senado Federal; à Comissão de Fiscalização e Controle da Câmara dos Deputados; aos Deputados Federais Antônio Carlos Pannunzio e Geraldo Rezende; ao Senador Mozarildo Cavalcanti; ao Ministério da Saúde, à Fundação Nacional de Saúde – Funasa; à Controladoria-Geral da União; **aos Conselhos Distritais de Saúde Indígena – CONDISI**; à Casa Civil da Presidência da República; à Superintendência Estadual em Mato Grosso do Ministério do Trabalho e Emprego e ao Ministério Público do Trabalho. (BRASIL, 2009b, p.102-107, grifo nosso).

No Acórdão TCU 766/2010-Plenário, no qual estão contidas as deliberações sobre a auditoria operacional realizada na ação Atenção aos Pacientes Portadores de Doenças Hematológicas, não foi constatada recomendação ou determinação para o envio do relatório de avaliação às instâncias representativas da sociedade civil diretamente afetadas pelas deficiências da política pública, quais sejam as associações estaduais de hemofílicos, a Federação Brasileira de Hemofilia e ainda o Conselho Nacional de Saúde (BRASIL, 2010g).

Da mesma forma que o TCU, na fase de planejamento da avaliação, entrevistou representantes da FBH e de associações de pacientes, para compreender melhor o problema, e, na fase de execução, enviou questionário aos 27 hemocentros estaduais, poder-se-ia adotar também a providência de retroalimentar tais entidades com os resultados da avaliação, encaminhando cópia

do relatório avaliativo às diversas associações de hemofílicos espalhadas pelo país e à própria Federação, entidades da sociedade civil publicamente reconhecidas como espaços de luta e de defesa dos direitos dos hemofílicos. O baixo desempenho do MS na gestão da política teria de ser levado ao conhecimento de todos esses atores, justamente os mais prejudicados pelo insucesso na sua condução. Para exemplificar, o relatório com os resultados da avaliação sobre esse tema tão importante e sensível poderia ter sido encaminhado à Associação dos Hemofílicos e *Von Willebrand* de Mato Grosso, entidade civil localizada no bairro Boa Esperança e criada para acolher pacientes em tratamento oriundos de várias regiões do país, em busca de tratamento em Cuiabá/MT<sup>62</sup>.

Ao instituir como prática o envio dos relatórios de avaliação das políticas governamentais às entidades da sociedade civil ligadas, interessadas ou afetadas pelo tema, mesmo sabendo que não é o controle social que tem de responder pelas deficiências apuradas, mas o Estado (ele é o responsável), o controle externo se colocaria mais próximo ao cidadão, incentivaria a participação popular, contribuiria decisivamente para fomentar o controle social e a transparência, assim como se tornaria parte mais efetiva do processo de construção de uma gestão pública mais permeável, mais democrática.

---

<sup>62</sup> Sítio eletrônico da entidade: <http://wldutra.eti.br/hevomat/>

## CONCLUSÃO

A ascensão do toyotismo no mundo, em resposta ao esgotamento do fordismo, representou uma nova fase da exploração capitalista sobre o trabalhador, ainda mais perversa, exigindo dele cada vez mais esforço, mais produtividade, sem perda da qualidade. A todo tempo, o trabalho é supervisionado e, com as mudanças ocasionadas pela inovação tecnológica e automação, exige-se cada vez mais qualificação do operário, para que ele possa continuar empregado.

Fruto dessa revolução tecnológica, milhares de postos de trabalho foram extintos e o desemprego explodiu. Os contratos de trabalho agora são flexíveis, com possibilidade de dispensa imediata. Os processos de terceirização, subcontratação e consultoria escondem a desregulamentação dos direitos trabalhistas e a redução do poder dos sindicatos.

Ao seu turno, a função do Estado é conservar a existência social do capital, forçando a aceitação da subordinação do trabalhador a interesses que não são seus. A manutenção da força de trabalho disponível também é atribuição do Estado, via instituição de leis que assegurem o mínimo para viver e reproduzir. Regras são criadas para facilitar a transferência de recursos públicos para as empresas, diluindo os custos da produção com a sociedade com o discurso de que todos devem se tornar parceiros.

O Estado capitalista, no caso brasileiro, resultou de um capitalismo periférico, totalmente dependente dos grandes centros e de uma elite comprometida em se manter no poder, excluindo a classe trabalhadora do processo decisório político.

A crise fiscal nos países centrais esteve mais atrelada à derrocada do compromisso do modo de produção fordista e da regulação econômica keynesiana, que não conseguiu manter os níveis de consumo em alta e, por conseguinte, os da arrecadação de impostos. No caso brasileiro, a crise fiscal resultou dos seguintes fatores: a implementação das políticas desenvolvimentistas nos anos 1970, a alta do petróleo e a estatização de dívidas de empresas privadas. Esses foram os principais elementos que detonaram o processo de reforma do Estado.

O programa de privatizações não foi a solução para diminuir o tamanho da dívida. Pelo contrário, além de a dívida pública ter aumentado no decorrer dos anos, o patrimônio público foi dilacerado com a venda das empresas estatais.

O Estado tem se utilizado do programa de publicização para se afastar da responsabilidade primária pela execução da política social. As entidades civis sem fins lucrativos devem complementar a atuação estatal e não serem as protagonistas. É esdrúxula e inaceitável a possibilidade, prevista em lei, para que órgãos públicos sejam extintos e suas atividades absorvidas por entidades privadas qualificadas como organizações sociais. Além disso, quando os serviços de relevância pública estão sendo executados por OS, o Estado não tem cumprido adequadamente seu papel de fiscalização, monitoramento e avaliação e há certa permissividade dos agentes públicos com irregularidades.

As reformas da previdência também tiveram como pano de fundo o ajuste fiscal. Há estudos fundamentados que apontam sérios déficits nas contas da previdência social, o que justificaria a reforma. Outros mostram que se o governo aplicasse na seguridade social os recursos anualmente desvinculados pela DRU, combatesse a fraude e a sonegação e fosse mais eficaz na cobrança da dívida ativa, o suposto déficit não existiria. Há necessidade de um diagnóstico mais abrangente e profundo da previdência social, elaborado por entidades independentes brasileiras e internacionais, mediante critérios e técnicas internacionalmente aceitas.

Consideraram-se adequadas as medidas que visaram a aproximar ou a convergir os regimes de previdência do setor público e do setor privado, ressalvadas as peculiaridades inerentes a cada regime. Em sentido contrário, os trabalhadores tiveram significativas perdas com a incidência do fator previdenciário, na concessão do benefício, e da contribuição previdenciária sobre os proventos de aposentadoria.

A estabilidade não pode ser um prêmio ao servidor. Ela está vinculada ao cargo e não a pessoa. A aquisição da estabilidade apenas pela permanência temporal no cargo iguala bons e maus servidores. A flexibilização desse instituto, prevendo o afastamento em caso de insuficiência de desempenho, é desfavorável aos servidores que não compreendem que o cargo representa o compromisso com o exercício de uma função que é pública.

Inexiste relação contratual entre Estado e servidor. Por isso, a CLT não serve para disciplinar as relações de trabalho decorrentes desse vínculo, o qual faz parte do regime jurídico público administrativo, devendo, portanto, ser regido por lei. Comparando-se com os mesmos tipos de gastos em países desenvolvidos, a afirmação do descontrole nas despesas com pessoal e encargos do governo federal é falsa.

O modelo de administração pública burocrática está superado. Ele não responde mais às exigências da gestão pública moderna, direcionada para melhorar a qualidade dos serviços públicos, promover a eficiência, a eficácia e a efetividade da ação governamental e assegurar os resultados preconizados no plano plurianual.

A administração pública gerencial, ainda que esteja inserida no contexto da Reforma do Estado, de orientação liberal, é que detém melhores condições de responder adequadamente à complexidade da sociedade moderna e aos problemas sociais.

O processo de descentralização político-administrativa propiciou uma maior aproximação e penetração dos membros da comunidade nos espaços públicos locais, o que tende a qualificar a relação Estado-sociedade e fomentar o hábito de fiscalizar os gastos públicos, aperfeiçoando o processo democrático.

A reforma administrativa, além de reorientar a gestão pública, reposicionou também o foco da atuação do controle externo exercido pelo TCU. Um novo ânimo foi dado às auditorias operacionais, mediante a incorporação de informações, metodologia, técnicas, experiências e rotinas advindas de países centrais que já haviam passado pelo processo de reforma do Estado.

De uma maneira geral, depois de analisados os relatórios de avaliação de ações e políticas governamentais elaborados pelo TCU, os resultados apontaram para um baixo grau de interação entre os controles externo e social.

Quanto ao contexto em que se situou a avaliação da Política Nacional de Regulação do Sistema Único de Saúde e da Ação Atenção aos Portadores de Doenças Hematológicas, não foram verificados elementos de interação, excetuando-se apenas, em pequena quantidade, a avaliação da Ação Atenção à Saúde dos Povos Indígenas.

Quanto aos recursos metodológicos empregados, não foram constatados elementos de interação na avaliação da Política Nacional de Regulação do Sistema Único de Saúde no âmbito do Estado de Mato Grosso. Na avaliação da Ação Atenção aos Portadores de Doenças Hematológicas, houve pouco diálogo. Em sentido oposto, foram significativos os pontos de interação na avaliação da Ação Atenção à Saúde dos Povos Indígenas, com a ressalva de que parte do próprio objeto avaliado foi o controle social e não essencialmente um recurso empregado.

Quanto à comunicação das deliberações proferidas pelo TCU, não houve determinação para o envio ao controle social dos resultados da avaliação da Política

Nacional de Regulação do Sistema Único de Saúde e da Ação Atenção aos Portadores de Doenças Hematológicas, excetuando-se, apenas, os resultados da avaliação da Ação Atenção à Saúde dos Povos Indígenas.

Com o intuito de propiciar uma melhor visualização e compreensão dos resultados da pesquisa, elaborou-se a seguinte tabela.

**Tabela 8.** Resumo dos aspectos avaliados na pesquisa

Objeto da Avaliação	Existência de elementos de interação entre os controles externo e social								
	Quanto ao contexto em que se situou o objeto avaliado			Quanto aos recursos metodológicos utilizados			Quanto à comunicação das deliberações proferidas pelo TCU		
	Sim		Não	Sim		Não	Sim		Não
Política Nacional de Regulação do Sistema Único de Saúde	( ) pouca	( ) muita	X	( ) pouca	( ) muita	X	( ) pouca	( ) muita	X
Ação Atenção à Saúde dos Povos Indígenas	(X) pouca	( ) muita		( ) pouca	(X) muita		( ) pouca	(X) muita	
Ação Atenção aos Portadores de Doenças Hematológicas	( ) pouca	( ) muita	X	(X) pouca	( ) muita		( ) pouca	( ) muita	X

**Fonte:** elaboração própria.

Verificou-se que a interação entre os controles externo e social não segue um padrão ou uma constância. Ora é maior num aspecto, ora é em outro. Um maior grau de diálogo ocorreu quando o próprio controle social foi objeto de avaliação, como evidenciado no relatório avaliativo da Ação Atenção à Saúde dos Povos Indígenas.

Uma saída para que esse diálogo seja mais contínuo, invariável e permanente seria a inclusão na estrutura dos relatórios de avaliação, além dos comentários dos gestores, as observações dos Conselhos Nacional e/ou Estaduais da política a qual esteja sendo avaliada ou de entidades de âmbito nacional representativas da sociedade civil. As decisões da maioria desses foros de participação possuem caráter deliberativo, o que lhes permitiria oferecer sugestões ou contrapor os argumentos dos gestores.

Outra medida que poderia ser adotada é tornar prática institucional o envio dos relatórios de avaliação de ações, programas e políticas governamentais aos conselhos gestores de políticas públicas e/ou às entidades nacionalmente reconhecidas como espaços representativos da sociedade sobre o tema avaliado.

Outro caminho seria tornar o processo de escolha das políticas públicas a serem auditadas pelo TCU mais permeável a contribuições do controle social, mediante provocação de instâncias representativas da sociedade civil em fóruns, envio de questionários, pesquisas de interesses, ou outras técnicas de coleta de sugestões. Por exemplo, neste estudo, nenhuma avaliação foi pautada essencialmente por pedidos, denúncias ou estímulos de instâncias da sociedade

civil. Não se quer dizer com isso que o TCU não seja aberto às contribuições do controle social, até porque a Constituição legitima qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato a oferecer denúncia perante o TCU. Mas, pelo visto, elas foram poucas e insuficientes para dar início a um processo de fiscalização. Talvez, os procedimentos atuais não estejam dando conta ou não encontraram o melhor caminho para estimular manifestações da sociedade civil.

Com base nos resultados apresentados, chega-se à conclusão de que as avaliações de políticas públicas realizadas pelo TCU ainda são um processo essencialmente interno da administração pública, o qual é iniciado, desenvolvido e remetido por e para autoridades e gestores públicos. A processo como um todo mostra-se pouco fluido com e para o controle social.

Se a administração pública gerencial, introduzida com a reforma administrativa e inserida no contexto da Reforma do Estado, está fundamentada em valores republicanos, tais como a gestão participativa e o controle social, e, ainda, objetiva gerar valor positivo à sociedade, se as auditorias operacionais realizadas pelo controle externo a cargo do TCU, também inseridas no contexto da reforma do Estado, servem para avaliar o desempenho da gestão e os resultados da política pública, quanto aos aspectos da eficiência, eficácia e efetividade, e se as suas avaliações têm a potencialidade de reportar à sociedade os resultados sobre o desempenho da administração pública e fortalecer o exercício do controle social, para promover o fortalecimento da democracia, a conclusão de que isso não está ocorrendo, impõe uma contradição no discurso dos defensores da Reforma do Estado que precisa ser desfeita. Acredita-se que uma maior interação entre o controle externo a cargo do TCU e o controle social consagrará verdadeiramente a consolidação da democracia participativa neste país.

As dificuldades e preocupações enfrentadas no decorrer deste trabalho foram objeto de reflexões constantes, pois, ao mesmo tempo em que se tentava superá-las, o respeito ao escopo e a mira no objetivo não podiam ser desviados. Uma primeira preocupação foi produzir um texto dentro de uma sequência lógica, o que, em tese, facilitaria a leitura, com apoio em grandes teóricos. Outra preocupação foi não deixar escapar do debate os pontos principais da reforma do Estado, apontados por Pereira (2003), e da contrarreforma, estudados por Costa (2006), por Behring (2008) e por Behring e Boschetti (2008), assegurando o respeito às divergências e a credibilidade da pesquisa. Deve ser destacada ainda a dificuldade



na obtenção de dados estatísticos e consolidados a nível nacional sobre os gastos em políticas públicas, especificamente as sociais. Não se compreende que, em pleno Século XXI, os gastos públicos em quaisquer áreas da política pública não sejam disponibilizados de forma simples, rápida, precisa e periódica, inclusive separados por municípios, estados e União. Isso permitiria uma comparação objetiva entre o desempenho de cada gestor público a nível local, estadual e nacional. A maior abundância dos estudos encontra-se no plano federal, o que remete a visões e conclusões parciais. Por fim, revela-se a dificuldade de se trabalhar com os relatórios de auditoria do TCU, tendo em vista a profundidade com que os assuntos foram tratados e a destacada relevância e qualidade que eles alcançam na sociedade e na mídia, sendo considerados como referência para os demais tribunais de contas do país.

O limite temporal imposto para a conclusão deste trabalho impediu que houvesse um maior aprofundamento no debate acerca dos prós e contras da reforma do Estado, assim como a realização da pesquisa com uma amostra maior, em quantidade e em áreas auditadas, de relatórios de auditoria do TCU. Portanto, aqueles que desejarem aprofundar o conhecimento nesse tema sugere-se a ampliação da discussão da reforma do Estado, mediante a contribuição de outros autores, abordagens mais profundas sobre democracia, a ampliação da amostra de relatórios a serem avaliados (mais áreas da política pública e maior número de relatórios), a adoção de outros critérios para identificação de elementos de interação e a realização de entrevistas com representantes de conselhos gestores de políticas públicas sobre as necessidades e potencialidades decorrentes da interação entre controles externo e social.

## REFERÊNCIAS

ABBAGNANO, N. **Dicionário de Filosofia**. Tradução da 1ª ed. brasileira coordenada e revista por Alfredo Bossi; revisão da tradução e tradução dos novos textos por Ivone Castilho Benedetti. 5ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007. 1.014 p.

ABRUCIO, F. L. **O impacto do modelo gerencial na administração pública**: um breve estudo sobre a experiência internacional recente, Brasília: ENAP, 1997. 52 p. (Cadernos ENAP, n. 10).

ABRUCIO, F. L. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração à luz da experiência internacional recente. In: **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. PEREIRA, L. C. B.; SPINK, P. K. (Orgs.). 5ª edição. Rio de Janeiro: FGV, 2003. p. 173-199.

ALMEIDA, M. H. T. Federalismo e Políticas Sociais. In: **Federalismo no Brasil**: descentralização e Políticas Sociais. AFFONSO, R. B. A.; SILVA, P. L. B. (orgs.) São Paulo: Fundap, 1996, 376 p.

APPOLINÁRIO, F. **Dicionário de metodologia científica**: um guia para a produção do conhecimento científico. São Paulo: Atlas, 2009. 304 p.

AQUINO, W. O roubo na previdência só mudou de mãos. **Revista Isto É**, ed. 2162, Brasil, 15. abr. 2011. Disponível em: <[www.istoe.com.br](http://www.istoe.com.br)>. Acesso em: 30 jul. 2012.

ARRETCHE, M. T. S. **Estado Federativo e Políticas Sociais**: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000. 304 p.

ARRETCHE, M.; RODRIGUES, V. Política Habitacional e Descentralização no Brasil: desarticulação de um modelo. In: **Descentralização das Políticas Sociais no Brasil**. ARRETCHE, M.; RODRIGUES, V. (orgs.). São Paulo: Fundap, Fapesp; Brasília: IPEA, 1999. 184 p.

ASSIS M. M. A.; VILLA T. C. S. O controle social e a democratização da informação: um processo em construção. **Latino-am Enfermagem**; 11(3), p. 376-82, maio/jun., 2003.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL (Anfip). **Análise da Seguridade Social 2010**. Brasília: ANFIP, 2011. 79p. Disponível em: <<http://www.anfip.org.br/publicacoes>>. Acesso em: 27 jul. 2012.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS SERVIDORES DA PREVIDÊNCIA E DA SEGURIDADE SOCIAL (ANASPS). Anasps revela que as perdas do INSS entre 2001 e 2003 se elevaram a R\$ 196,6 bilhões. Brasília, 26.11.2004. Disponível em: <[http://www.anasps.org.br/mostra\\_materia.php?id=804](http://www.anasps.org.br/mostra_materia.php?id=804)>. Acesso em: 27 jul. 2012.

BANCO CENTRAL DO BRASIL (Bacen). Boletim do Banco Central do Brasil: Relatório Anual 1998, v. 34. Brasília: BACEN/DEPEC, 1999. 230 p.

\_\_\_\_\_. Boletim do Banco Central do Brasil: Relatório Anual 2001, v. 37. Brasília: BACEN/DEPEC, 2002. 298 p.

\_\_\_\_\_. Boletim do Banco Central do Brasil: Relatório Anual 2002, v. 38. Brasília: BACEN/DEPEC, 2003. 298 p.

\_\_\_\_\_. Boletim do Banco Central do Brasil: Relatório Anual 2006, v. 42. Brasília: BACEN/DEPEC, 2007. 251 p.

\_\_\_\_\_. Boletim do Banco Central do Brasil: Relatório Anual 2010, v. 46. Brasília: BACEN/DEPEC, 2011. 239 p.

\_\_\_\_\_. Boletim do Banco Central do Brasil: Relatório Anual 2011, v. 47. Brasília: BACEN/DEPEC, 2012a. 223 p.

\_\_\_\_\_. **Indicadores fiscais**: janeiro de 2012. Brasília: BACEN/DRIEE, 2012b. 21 p. (Série “Perguntas Mais Frequentes”).

\_\_\_\_\_. **Selic**: mercado de títulos públicos: taxa Selic: mensal. 2012c. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?SELICMES>>. Acesso em: 29 jul. 2012.

BARBOSA, E. **Rui Barbosa e o ideal do Tribunal de Contas**. 1ª ed. Goiânia: Kelps, 2001. 160 p.

BARROS, M. E. D. O controle social e o processo de descentralização dos serviços de saúde. In: **Incentivo à Participação Popular e Controle Social no SUS**: textos técnicos para conselheiros de saúde. Brasília: IEC, 1998.

BASTOS, G. M. M. C. A experiência do Tribunal de Contas da União em auditoria operacional e avaliação de programas governamentais. **Revista TCU**, v. 33. n. 92, p. 28-37, abr./jun. 2002.

BEAUD, M. **História do capitalismo**: de 1500 aos nossos dias. Tradução de Maria Ermantina Galvão Gomes Pereira. São Paulo: Brasiliense, 2004. 407 p.

BEHRING, E. R. **Brasil em contra-reforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2008. 304 p.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política Social**: fundamentos e história. 5ª ed. São Paulo: Cortez, 2008. 213 p. (Biblioteca Básica de Serviço Social, v. 2).

BELTRÃO, H. **Descentralização e Liberdade**. 3ª ed. Brasília: Universidade de Brasília/Instituto Helio Beltrão, 2002. 134 p.

BENEVIDES, M. V. M. **Cidadania ativa**: referendo, plebiscito e iniciativa popular. São Paulo: Ática, 1991. 208 p.

BITTENCOURT, P. Qualidade em gestão. **Capital Público**, ano II, ed. 17, out. 2010. Disponível em <<http://www.capitalpublico.com.br>>. Acesso em: 22 ago. 2012.

BONELLI, R.; RAMOS, L. Distribuição de renda no Brasil: avaliação das tendências de longo prazo e mudanças na desigualdade desde meados dos anos 70. **Revista de Economia Política**, v. 13, n. 2 (50), p. 76-97, abr./jun. 1993.

BOURGUIGNON, J. A. O processo da pesquisa e suas implicações teórico-metodológicas e sociais. **Emancipação**, v. 6, n. 1, p. 41-52, 2006.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei 3.262, de 15 de abril de 2008b. Dispõe sobre a instituição do Conselho de Gestão Fiscal, nos termos do art. 67 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Disponível em <<http://www.camara.gov.br>>. Acesso em 6 set. 2011.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei 3.744, de 10 de novembro de 2000. Institui o Conselho de Gestão Fiscal e dispõe sobre sua composição e forma de funcionamento, nos termos do art. 67 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Diário da Câmara dos Deputados, Brasília, DF, 191, ano LV, 14 nov. 2000b. Disponível em <<http://www.camara.gov.br>>. Acesso em 6 set. 2011.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei 4.097, de 8 de outubro de 2008c. Dispõe sobre as competências, a composição e a forma de funcionamento do Conselho de Gestão Fiscal. Disponível em <<http://www.camara.gov.br>>. Acesso em 6 set. 2011.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição 40, de 30 de abril de 2003. Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 142 e 149 da Constituição Federal, o art. 8º da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências. Diário da Câmara dos Deputados, Brasília, DF, 58, ano LVIII, 7 maio 2003a. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br>>. Acesso em: 29 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891). Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 8 ago. 2011.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nºs 1/92 a 62/2009, pelo Decreto nº 186/2008 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nºs 1 a 6/94. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas. 2010a. 540 p.

\_\_\_\_\_. Decreto 3.156, de 27 de agosto de 1999. Dispõe sobre as condições para a prestação de assistência à saúde dos povos indígenas, no âmbito do Sistema Único de Saúde, pelo Ministério da Saúde, altera dispositivos dos Decretos 564, de 8 de junho de 1992, e 1.141, de 19 de maio de 1994, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 28 ago. 1999. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 26 ago. 2012.

\_\_\_\_\_. Decreto 5.378, de 23 de fevereiro de 2005. Institui o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (Gespública) e o Comitê Gestor do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 8 ago. 2005b. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 25 jul. 2011.

\_\_\_\_\_. Decreto 5.504, de 5 de agosto de 2005. Estabelece a exigência de utilização do pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para entes públicos ou privados, nas contratações de bens e serviços comuns, realizadas em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da União, decorrentes de convênios ou instrumentos congêneres, ou consórcios públicos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 8 ago. 2005a. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 24 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. Decreto 6.170, de 25 de julho de 2007. Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 14 set. 2007b. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 24 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional 19, de 4 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 jun. 1998c. Disponível em: <<http://planalto.gov.br>>. Acesso em: 7 set. 2011.

\_\_\_\_\_. Lei 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 jul. 1990a. Disponível em: <<http://planalto.gov.br>>. Acesso em: 7 set. 2011.

\_\_\_\_\_. Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 19 abr. 1991. Disponível em: <<http://planalto.gov.br>>. Acesso em: 30 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. Lei 8.142, de 28 de dezembro de 1990. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 31 dez. 1990b. Disponível em: <<http://planalto.gov.br>>. Acesso em: 7 set. 2011.

\_\_\_\_\_. Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 8 dez. 1998d. Disponível em: <<http://planalto.gov.br>>. Acesso em: 7 set. 2011.

\_\_\_\_\_. Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: <<http://planalto.gov.br>>. Acesso em: 7 set. 2011.

\_\_\_\_\_. Lei 9.637, de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 maio 1998a. Disponível em: <<http://planalto.gov.br>>. Acesso em: 17 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. Lei 9.656, de 3 de junho de 1998. Dispõe sobre os planos e seguros privados de assistência à saúde. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 4 jun. 1998b. Disponível em: <<http://planalto.gov.br>>. Acesso em: 18 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. Lei 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 jul. 2001c. Disponível em: <<http://planalto.gov.br>>. Acesso em: 7 set. 2011.

\_\_\_\_\_. Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 nov. 2011d, edição extra. Disponível em: <<http://planalto.gov.br>>. Acesso em: 21 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. Lei 12.593, de 18 de janeiro de 2012. Institui o Plano Plurianual da União para o período 2012 a 2015. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 19 jan. 2012c. Disponível em: <<http://planalto.gov.br>>. Acesso em: 22 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. Lei 12.708, de 17 de agosto de 2012. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2013 e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 ago. 2012g. Disponível em: <<http://planalto.gov.br>>. Acesso em: 7 set. 2011.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 maio 2000a. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 6 set. 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Programa da qualidade e participação na administração pública**. Brasília: Mare, 1997b. 59 p. (Cadernos MARE da reforma do estado; c. 4).

\_\_\_\_\_. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Secretaria da Reforma do Estado. **Organizações Sociais**. Brasília: Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1997a. 74 p. (Cadernos MARE da reforma do estado; v. 2, 5ª ed.).

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Indicadores e Dados Básicos - Brasil – 2011. Indicadores de Recursos, 2012a. Disponível em: <<http://www.datasus.gov.br>>. Acesso em: 27 jul. 2012

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro. Portaria MS/GM 399, de 22 de fevereiro de 2006. Divulga o Pacto pela Saúde 2006: consolidação do SUS e aprova as diretrizes operacionais do referido pacto. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 fev. 2006. Seção 1, p. 43.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro. Portaria MS/GM 1.559, de 1º de agosto de 2008. Institui a Política Nacional de Regulação do Sistema Único de Saúde, Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 4 de ago. 2008e. Seção 1. p. 48.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Regulação do acesso. Brasília, 2012f. Disponível em: <<http://www.saude.gov.br>>. Acesso em: 25 ago. 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Programa Bolsa Família: atuação das instâncias de controle social. Guias e manuais 2010. 2ª edição, Brasília: Senarc, 2010c. 59 p.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GesPública. Prêmio Nacional da Gestão Pública – PQGF: Instruções para Candidatura – Ciclo 2010. Brasília: MP, SEGES, 2010b. Versão 2/2010. 56 p.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Orçamento Federal. Necessidade de Financiamento do Setor Público. Brasília, 2012b. Disponível em: <<https://www.portalsof.planejamento.gov.br/>>. Acesso em: 18 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Plano Plurianual PPA 2000-2003: Relatório Anual de Avaliação: exercício 2002. [2003b?]. Disponível em: <<http://www.abrasil.gov.br>>. Acesso em: 22 ago. 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Plano Plurianual 2012-2015: projeto de lei. Brasília: MP, 2011a. 278 p. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br>>. Acesso em: 16 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG. Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GesPública. Prêmio Nacional da Gestão Pública – PQGF: Documento de Referência: Fórum Nacional 2008/2009. Brasília: MP, SEGES, 2009a.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Tabela de Remuneração dos Servidores Públicos Federais, v. 58, mar. 2012e. Disponível em: <<http://www.servidor.gov.br>>. Acesso em: 19 ago. 2012.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: Presidência da República, 1995. 68 p.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. Portal Transparência. Recursos Humanos. Composição remuneratória dos cargos efetivos do quadro de pessoal do Senado Federal (Lei 12.300 de 28/07/2010). Posição em 30 jun. 2012d. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em 19 ago. 2012.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. Projeto de Lei do Senado 651, de 12/11/2007. Institui o Conselho de Gestão Fiscal e dispõe sobre sua composição e forma de funcionamento, nos termos do art. 67 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Diário do Senado Federal nº 183, Brasília, DF, 13 nov. 2007c. Disponível em <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em 6 set. 2011.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. Projeto de Lei do Senado 205, de 11/10/2001. Institui o Conselho de Gestão Fiscal e Responsabilidade Social (CGFRS) e cria o Índice Brasileiro de Responsabilidade Social (IBRS). Diário do Senado Federal nº 183,

Brasília, DF, 12 out. 2001b. Disponível em <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em 6 set. 2011.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 492-1/DF. Procurador-Geral da República e Congresso Nacional. Relator: Ministro Carlos Veloso. DJ 12 mar. 1993a. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 19 ago. 2012.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.266/BA. Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino – Confenen e Assembleia Legislativa do Estado da Bahia. Relator: Ministro Nelson Jobim. DJ 1º jun. 2001a. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 17 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Organizações Sociais e contrato de gestão. Transcrições. Informativo 628, de 23 a 27 de maio de 2011c. Ação Direta de Inconstitucionalidade 1923/DF. Partido dos Trabalhadores e Partido Democrático Trabalhista. Relator: Ministro Carlos Ayres Britto. Voto-Vista: Ministro Luiz Fux. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 20 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. STF - Constitucional. Administrativo. Organizações Sociais e contrato de gestão. Conteúdo Jurídico, Brasília, 20 nov. 2011b. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br>>. Acesso em: 17 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão 601/2007. 1ª Câmara. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Sessão de 20/3/2007. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 mar. 2007a, Seção 1, pág. 72.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1.111/2008. Plenário. Relator: Ministro Augusto Sherman Cavalcanti. Sessão de 11/6/2008. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 jun. 2008a, Seção 1, pág. 105.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1.319/2007. Plenário. Solicitação de auditoria do Congresso Nacional. Convênios. Recursos destinados ao atendimento aos povos indígenas. Existência de diversos procedimentos de fiscalização acerca do assunto. Encaminhamento de informações. Arquivamento. Fundação Nacional de Saúde. Relator: Ministro Guilherme Palmeira, Brasília, Ata nº 28, Sessão de 4 jul. 2007d – ordinária. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 14 ago. 2012.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão 402/2009. Plenário. Auditoria Operacional. Funasa. Verificação da efetividade na aplicação de recursos federais em ações assistenciais e de saúde aos povos indígenas nos Distritos Sanitários Especiais Indígenas (DSEI). Recomendações. Comunicações. Monitoramento. Ministério da Saúde. Fundação Nacional de Saúde. Relator: Ministro José Jorge, Brasília, Sessão de 11 mar. 2009b. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 14 ago. 2012.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão 635/2010. Plenário. Auditoria de natureza operacional. Fiscalização de orientação centralizada. Regulação Assistencial do Sistema Único de Saúde. Recomendações e Determinações. Ciência



às instâncias interessadas. Secretaria Estadual de Saúde do Estado de Mato Grosso e Secretaria Municipal de Saúde de Cuiabá. Relator: Ministro José Jorge, Brasília, Sessão de 31 mar. 2010f. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 14 ago. 2012.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão 766/2010. Plenário. Auditoria de natureza operacional. Ação de Atenção aos Pacientes Portadores de Doenças Hematológicas. Recomendações e determinações. Ciência às instâncias interessadas. Secretaria de Atenção à Saúde do Ministério da Saúde. Relator: Ministro José Jorge, Brasília, Sessão de 14 abr. 2010g. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 14 ago. 2012.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Conheça a *Intosai*. Brasília, ago. 2008d. Disponível em <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 9 set. 2012.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Fiscalização e controle: avaliação de programas de governo: fiscalizações realizadas. [2011e]. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 2 fev. 2011.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Manual de Auditoria Operacional. 3ª edição. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, 2010e. 71 p.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Padrões de auditoria de conformidade. Portaria-Segecex 26, de 19 de outubro de 2009. Boletim Especial do Tribunal de Contas da União, ano XLIII, n. 2, 3 fev. 2010d, 40 p.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Técnica de auditoria “Mapa de Processos”. Brasília: TCU/Seprog, 2003c. 23 p.

BRASILEIRO, M. C. O TCU a caminho da excelência em gestão. **Revista do Tribunal de Contas da União**, n. 103, ano 35, p.42-49, jan./mar. 2005.

BREDER, J. C. Controle Social - um modelo em construção: contribuições do Tribunal de Contas da União. In: **Sociedade democrática, direito público e controle externo**. JÚNIOR, J. G. S. (Org.). Brasília: Tribunal de Contas da União, 2006, 534 p.

BRITO, C. A. A distinção entre controle social do poder e participação popular. **Revista de Direito Administrativo (RDA)**, Rio de Janeiro, v. 189, p. 114-122, jul./set., 1992.

BROWN, R. J. **Controle Externo da Administração Pública Federal no Brasil: o TCU – uma análise jurídico-administrativa**. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002.

CAMPELO. V. O Tribunal de Contas no ordenamento jurídico brasileiro. In: **Encontro Luso-Brasileiro de Tribunais de Contas**. 2003, Estoril. p. 43-53. Disponível em: <<http://www.tcontas.pt>>. Acesso em: 9 set. 2011.

CAMPOS, J. R. A farra dos dinossauros ou os gigolôs da viúva. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 5 mar. 1995, Brasil.

CARVALHO, A. I. **Conselhos de Saúde no Brasil**: participação cidadã e controle social. Rio de Janeiro: Fase/Ibam, 1995. 135 p.

CHAVES, F. E. C. **Controle externo da gestão pública**: a fiscalização pelo Legislativo e pelos Tribunais de Contas. 2ª ed., rev. e atualizada. Rio de Janeiro: Impetus, 2009. 624 p.

CENTRO DE INSTRUÇÃO DE GUERRA NA SELVA (CIGS). Centro Coronel Jorge Teixeira. O CIGS: missão: visão. 2011. Disponível em: <<http://www.cigs.ensino.eb.br>>. Acesso em: 22 ago. 2012.

COHN, A. Cidadania e formas de responsabilização do poder público e do setor privado pelo acesso, equidade, qualidade e humanização na atenção à saúde. **Caderno da 11ª Conferência Nacional de Saúde**. Brasília: Conselho Nacional da Saúde/Ministério da Saúde, 2000, p. 43-55.

COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE. **Programa de Governo 2002**. 73p. Disponível em: <<http://virtualbooks.terra.com.br>>. Acesso em: 29 jul. 2012.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE – CEPAL. Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, 2004. Disponível em: <<http://www.eclac.org>>. Acesso em: 27 jul. 2012.

CORREIA, M. V. C. Controle Social na Saúde. In: **Serviço social e saúde**: formação e trabalho profissional. MOTA, A. E. et al. (Org.). São Paulo: Cortez, v.1, p. 111-135, 2006.

CORREIA, M. V. C. O controle social e o protagonismo das classes subalternas: fundamentos no pensamento de Gramsci. In: Seminário Internacional “Gramsci e os movimentos populares”, n. 1, 2010, Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.nufipeuff.org>>. Acesso em: 4 set. 2011.

COSTA, L. C. **Os impasses do estado capitalista**: uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil. Ponta Grossa: UEPG; São Paulo: Cortez, 2006. 259 p.

COTIAS E SILVA, A. A. O Tribunal de Contas da União na História do Brasil: evolução histórica, política e administrativa (1890-1998). **Prêmio Serzedello Corrêa 1998**: Monografias Vencedoras. Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 1999. p 17-141.

DEPARTAMENTO DE ÁGUA E ESGOTO DE PENÁPOLIS (DAEP). O DAEP: histórico. 2012. Disponível em: <<http://www.daep.com.br>>. Acesso em: 22 ago. 2012

DALLARI, A. A. **Regime Constitucional dos Servidores Públicos**. 2ª ed., rev. e atual. de acordo com a Constituição Federal de 1988. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.

DIAS, F. A. C. Desvinculação de Receitas da União, ainda necessária? Brasília: Senado Federal. Out. 2011. (Textos para Discussão, 103). Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 27 jul. 2012.

Entenda o que é o fator previdenciário. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 15 jun. 2010. Mercado. Disponível em: <<http://www.folha.com.br>>. Acesso em: 23 jul. 2012.

ESPING-ANDERSEN, C. Uma perspectiva transatlântica da política de privatização latino-americana. In: **A reforma da previdência social na América Latina**. COELHO, V. S. (Org.). Rio de Janeiro, FGV Editora, 2003. p. 13-26.

DUMÉNIL. G.; LÉVY, D. Neoliberalismo – Neo-imperialismo. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 16, n. 1 (29), p. 1-19, abr. 2007.

FALEIRO, V. P. **A política social do Estado capitalista**. São Paulo: Cortez, 2000.

FAORO, Raymundo. **Os donos do Poder**: formação do patronato político brasileiro. vol. 2. 10ª edição. São Paulo: Globo; Publifolha, 2000. 392 p. (Grandes Nomes do Pensamento Brasileiro).

FERNANDES, F. **A revolução burguesa no Brasil**: ensaios de interpretação sociológica. 5ª ed. São Paulo: Globo, 2006. 504 p.

FIGUEIREDO, M. F.; FIGUEIREDO, A. M. C. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Análise e Conjuntura**, Belo Horizonte, v. 1, n. 3, p. 107-127, set./dez. 1986.

FILHO. J. S. C. **Manual de Direito Administrativo**. 24ª ed. rev., amp. e atualizada até 31.12.2010. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. 1.404 p.

Fim do fator é adiado. **Jornal de Brasília**, Brasília, 26 jul. 2012. Economia, p. 24.

FURTADO, L. R. **Curso de Direito Administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

GALVÃO. A. Resultado calamitoso. **PSDB na Câmara**, 26 jun. 2012. Disponível em: <<http://www.psdbnacamara.com.br>>. Acesso em: 17 set. 2012.

GENTIL. D. L. **A Política Fiscal e a Falsa Crise da Seguridade Social Brasileira**: análise financeira do período 1990 – 2005. 2006. 244 f. Tese (Doutorado em Economia). Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, set. 2006. Disponível em: <<http://www.corecon-rj.org.br>>. Acesso em: 30 jul. 2012.

GERSCHMAN, S. Conselhos Municipais de Saúde: atuação e representação das comunidades populares. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, 20(6), p.1670-1681, nov./dez., 2004.

GIAMBIAGI, F. A Política Fiscal do Governo Lula em perspectiva histórica: qual é o limite para o aumento do gasto público? **Planejamento e Políticas Públicas**, Rio de Janeiro, n. 27, p. 5-60, jun./dez. 2004.

GIAMBIAGI, F. Evolução e Custo da Dívida Líquida do Setor Público: 1981/1994. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 26, n. 1, p. 67-92, abr. 1996).

GIAMBIAGI, F. Proposta para uma agenda de reformas da previdência social. Abr. 2002. Disponível em: <<http://www.iets.org.br>>. Acesso em: 29 jul. 2012.

GIAMBIAGI, F. **Reforma da previdência**: o encontro marcado: a difícil escolha entre nossos pais ou nossos filhos. Rio de Janeiro: Campus, 2007. 248 p.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2002, 175 p.

GOMES, M. Mais focada, privatização de Lula-Dilma não tem abrangência da era FHC. **Carta Maior**, 9 fev. 2012, Economia. Disponível em: <<http://www.cartamaior.com.br>>. Acesso em: 21 ago. 2012.

GOUNET, T. **Fordismo e Toyotismo na civilização do automóvel**. 1ª ed. São Paulo: Boitempo Editorial. 1999. (Coleção Mundo do Trabalho).

GUALAZZI, E. L. B. **Regime jurídico dos Tribunais de contas**. São Paulo: RT, 1992.

GUIMARÃES, J. Modernização conservadora. **Jornal Em Tempo**, 288, São Paulo, maio 1996.

HARVEY, D. **Condição Pós-moderna**. 16ª edição. São Paulo: Loyola, 2007.

HENRIQUE, V. L. **As transformações no mundo do trabalho e o sindicalismo brasileiro**. 2010. 347 f. Dissertação (Mestrado em Política Social)-Universidade Federal de Mato Grosso, Cuiabá, 10 set. 2010.

HOBBSBAWM, E. **Era dos Extremos**: o breve século XX: 1914-1991. Tradução de Marcos Santarrita; revisão técnica Maria Célia Paoli. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOUAISS, A. **Dicionário eletrônico Houaiss da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva. Versão 3.0 [CD-ROM]. 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Brasil: tábua completa de mortalidade – 2010. Rio de Janeiro. Dez. 2011. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 30 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. **Séries Estatísticas & Séries Históricas**. 2012. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 5 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. Tábuas completas de mortalidade 2003. Rio de Janeiro. Dez. 2004. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 30 jul. 2012.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Subsídios para a Reforma do Estado**: o novo pacto federativo. Vol. 1. Rio de Janeiro: IBAM, 1994. 122 p.

\_\_\_\_\_. Gasto Público Federal: análise da despesa não-financeira. Rio de Janeiro: IPEA, ago. 1996. (Texto para discussão, 431). Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 20 ago. 2012.

\_\_\_\_\_. Políticas Sociais: **acompanhamento e análise**, n. 8. Brasília: IPEA, fev. 2004. 183 p.

\_\_\_\_\_. Financiamento da educação: necessidades e possibilidades. **Comunicados do Ipea**, n. 124, 14 dez. 2011. 25 p.

\_\_\_\_\_. Gasto social federal teve elevação de 140% em 15 anos. IPEA, 8 jul. 2011. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 10 jul. 2012.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA); MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO (MTE). **Mercado de Trabalho**: conjuntura e análise, n. 47, ano 16, (maio 2011), Brasília: Ipea, MTE.

\_\_\_\_\_. **Mercado de Trabalho**: conjuntura e análise, n. 51, ano 17, (maio 2012), Brasília: Ipea, MTE.

*INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (INTOSAI)*. **Normas y directrices para la auditoria del rendimiento basadas en las Normas de Auditoría y la experiencia práctica de la INTOSAI** (ISSAI 3000), Vienna, 2004. Disponível em <<http://www.issai.org>>. Acesso em: 8 set. 2011.

JALORETTO, C. **Senhoriagem e Financiamento do Setor Público no Brasil**. Brasília: ESAF, 2006. 78 p.

JOVCHELOVITCH, M. O processo de descentralização e municipalização no Brasil. **Revista Serviço Social e Sociedade**, n. 56, ano XIX, mar. 1998.

LIMA JR. J. R. **O conceito de taxa de retorno**. São Paulo: EDUSP, 1996, 64 p. (Boletim Técnico da Escola Politécnica da USP. Departamento de Engenharia de Construção Civil, BT/PCC/158). Disponível em: <<http://www.pcc.usp.br>>. Acesso em: 14 jul. 2012.

MACIEL, C. A. B.; CAMPOS, E. B. Conselhos Paritários: o enigma da participação e da construção democrática. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, v. 55, p. 143-151, 1997.

MANDEL. E. **O capitalismo tardio**; apresentação de Paul Singer. Tradução de Carlos Eduardo Silveira Matos, Regis de Castro Andrade e Dinah de Abreu Azevedo. 2ª ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985 (os economistas).

MARCELINO, G. F.; WASSALLY, L. P. M. P.; SILVA, R. M. P. Controle Financeiro Governamental: uma pesquisa sobre os arranjos jurídico-institucionais e a relação político-administrativa em 18 países de diferentes continentes. **Contabilidade, Gestão e Governança**. Brasília, v. 12, n. 2, p. 3-14, maio/ago. 2009.

MARTINS, H. F. Burocracia e a revolução gerencial: a persistência da dicotomia entre política e administração. **Revista do Serviço Público**, ano 48, n. 1, p. 42-76, jan./abr. 1997.

MARX. K. **O capital**: crítica da economia política. v. I, t. 1, Livro Primeiro. Tradução de Regis Barbosa e Flávio R. Kothe. Rio de Janeiro: Nova Cultural, 1996 (Coleção Os Economistas).

MATO GROSSO (Estado). Secretaria de Comunicação. PGE consegue liminar que suspende decisão da Justiça Federal sobre OSS. Editorial. Política. 17 fev. 2012. Disponível em: <<http://www.mt.gov.br>>. Acesso em: 18 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado de Saúde. Chamamento Público: edital de seleção nº 001/SES/MT/2011, de 3/3/2011. Disponível em: <<http://www.saude.mt.gov.br>>. Acesso em 18 jul. 2012.

MELLO, C. A. B. **Curso de Direito Administrativo**. 26ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009. 1.102 p.

MELLO, M. F. Privatização e Ajuste Fiscal no Brasil. **Pesquisa e Planejamento Econômico**. Rio de Janeiro, v. 24, n. 3, p. 445-518, dez. 1994.

MELO, C. R.; ANASTASIA, F. A Reforma da Previdência em Dois Tempos. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 48, nº 2, 2005, p. 301 a 332.

MELO, M. C. O Jogo das regras: a política da reforma constitucional, 1993-1996. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 33, ano 12, p. 63-87, fev. 1997.

MESA-LAGO, C. **As reformas de previdência na América Latina e seus impactos nos princípios de seguridade social**. Tradução da Secretaria de Políticas de Previdência Social. Brasília: Ministério da Previdência Social, 2006. 189p. (Coleção Previdência Social. Série traduções, v. 23).

MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. São Paulo: Hucitec; Rio de Janeiro: Abrasco, 1992, 269 p.

MOTTA, P. R. Participação e descentralização administrativa: lições da experiência brasileira. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 3, p. 174-194, jul./set. 1994.

MUELLER, D. C. **Public Choice III**. 3 edition. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. 788 p.

MUZZOLON, P. Saiba como a aposentadoria pode mudar. **Folha de São Paulo**, 30 jul. 2012, Mercado. Disponível em: <<http://www.folha.com.br>>. Acesso em: 30 jul. 2012.

NETO, O. A. P.; CRUZ, F.; ENSSLIN, S. R.; ENSSLIN, L. Publicidade e Transparência das Contas Públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. **Contabilidade Vista & Revista**. Belo Horizonte, v. 18, n. 1, p. 74-94, jan./mar. 2007.

NETTO, J. P. **Marxismo impenitente**: contribuição à história das ideias marxistas. São Paulo: Cortez, 2004. 256 p.

\_\_\_\_\_. **Ditadura e serviço social**: uma análise do serviço social no Brasil pós-64. 13ª ed. São Paulo: Cortez, 2009. 334 p.

OLIVEIRA, F. E. B.; BELTRÃO, K. I.; FERREIRA, M. G. Reforma da Previdência. Rio de Janeiro: IPEA, ago. 1997. (Texto para discussão, 508). Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 26 jul. 2012.

PEREIRA, L. C. B. A crise política do Plano Collor. **Folha de São Paulo**, 13 dez. 1990. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br>>. Acesso em: 8 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. Crise da América Latina: Consenso de Washington ou Crise Fiscal? **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 21 (1), abr. 1991, p. 3-21.

\_\_\_\_\_. **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil**: para uma nova interpretação da América Latina. Tradução de Ricardo Ribeiro e Martha Jalkauska. São Paulo: Ed. 34, 1996. 360 p.

\_\_\_\_\_. **A Reforma do estado dos anos 90**: lógica e mecanismos de controle. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. 58 p. (Cadernos MARE da reforma do estado; v. 1).

\_\_\_\_\_. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. PEREIRA, L. C. B.; Spink, P. (Orgs.). 5ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 2003a. p. 21-38.

\_\_\_\_\_. Da administração pública burocrática à gerencial. In: **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. PEREIRA, L. C. B.; Spink, P. (Orgs.). 5ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 2003b. p. 237-270.

PEREIRA, P. A. **A Assistência Social na perspectiva dos direitos**: crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil. Brasília: Thesaurus, 1996, 142 p.

PLENO - ADIADA ANÁLISE DE ADI SOBRE ORGANIZAÇÕES SOCIAIS (2/2). Supremo Tribunal Federal, Brasília: TV Justiça, 20 maio 2011. Disponível em: <<http://www.youtube.com>>. Acesso em: 21 jul. 2012.

KOSIK, K. **Dialética do concreto**. Tradução de Célia Neves e Alderico Toríbio, 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

RAICHELIS, R. **Esfera pública e conselhos de assistência social**: caminhos da construção democrática. 5ª ed. São Paulo: Cortez, 2008, 304 p.

\_\_\_\_\_. **Legitimidade popular e poder público**. São Paulo, Cortez, 1988, 211 p.

REZENDE, F. **Finanças Públicas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

SÁ-SILVA, J. R.; ALMEIDA, C. D.; GUINDANI, J. F. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, n. 1, ano 1, jul. 2009.

SANTOS, J. L. O TCU e os controles estatal e social da Administração Pública. **Revista TCU**, Brasília, v. 33, n. 94, p. 13-47, out./dez. 2002.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Estado da Saúde. Instrumentos de planejamento na gestão municipal do SUS: Nota Técnica CIB. Abril, 2009. Disponível em: < <http://www.saude.sp.gov.br> >. Acesso em: 4 set. 2012.

SARMENTO, O. M.; AZEVEDO, R. F. R. Sobre a necessidade de reforma da previdência. **Revista Econômica do Nordeste**. Fortaleza, v. 30, nº especial, p. 548-567, dez. 1999.

SATO, A. K. **Descentralização**: um tema complexo. Rio de Janeiro: IPEA, out. 1993. (Texto para discussão, 314).

SERVIÇO BRASILEIRO DE RESPOSTAS TÉCNICAS (SBRT). Rede de Tecnologia & Inovação do Rio de Janeiro. Resposta Técnica. Autoclavagem de lixo hospitalar. Rio de Janeiro, 11 jan. 2007. Disponível em: <<http://www.respostatecnica.org.br>>. Acesso em: 22 ago. 2012.

SILVA, F. B.; JACCOUD, L.; BEGHIN, N. Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. In: **Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo**. Jaccoud, L. (Org.). Brasília: IPEA, 2005. 435 p.

SILVA, J. A. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 20ª ed. revista e atualizada nos termos da Reforma Constitucional (até a EC. n 35, de 20.12.2001). São Paulo: Malheiros, 2002.

SILVA, M. V. Política industrial e interesses empresariais: o II PND (1974-1979). In: Anais do V Congresso Brasileiro de História Econômica. Caxambú, 2003. 26 p.

SINDICATO NACIONAL DOS ANALISTAS-TRIBUTÁRIOS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL (Sindireceita). O mito do descontrole de gastos com pessoal: análise sobre a evolução da despesa com pessoal e encargos da União. Brasília, jun. 2012. Disponível em: <<http://www.sindireceita.org.br>>. Acesso em: 20 ago. 2012.

SINGER, P. I. **O "Milagre Brasileiro"**: causas e consequências. Cadernos CEBRAP, n. 6. São Paulo: CEBRAP, 1972.

SIQUEIRA, B. R. O Tribunal de Contas da União de ontem e de hoje. **Prêmio Serzedello Corrêa 1998**: Monografias Vencedoras. Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 1999. p. 143-217.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul./dez. 2006, p. 20-45.

SPOSATI, A; LOBO, E. Controle social e políticas de saúde. **Cad. Saúde Públ.**, Rio de Janeiro, 8 (4), p. 366-378, out./dez. 1992.

TAVARES, M. C. **Destruição não criadora**: memórias de um mandato popular contra a recessão, o desemprego e a globalização subordinada. Rio de Janeiro: Record, 1999. 300 p.

TEIXEIRA, A. **O ajuste impossível**: um estudo sobre a desestruturação da ordem econômica mundial e seu impacto sobre o Brasil. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 1994.



TERKEL, S. ***Working:** people talk about what they do all day and how they feel about what they do.* NY: Pantheon Books, 1972.

UNITED STATES GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE (U.S. GAO). **Government Auditing Standards**, July 2007 Revision. Disponível em: <<http://www.gao.gov>>. Acesso em: 9 set. 2011.

MENDES, V. TCU aprova as contas do governo Dilma, mas com ressalvas. **Estadão.com.br**, 23 maio 2012, Política. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br>>. Acesso em: 17 set. 2012.

WERNECK, R. L. F. Aspectos econômicos da privatização no Brasil. **Pesquisa e Planejamento Econômico**. Rio de Janeiro, v. 19, n. 2, p. 277-308, ago. 1989.

WORLD FEDERATION OF HEMOPHILIA – WFH. **About Us**. Disponível em: <<http://www.wfh.org>>. Acesso em: 10 set. 2012.

## APÊNDICE A. Avaliações operacionais realizadas pelo TCU em diversas áreas da política pública no período de 1997 a 2010

Área	Processo	Título	Entidade	Relator	Acórdão
Agricultura	TC 009.789/2009-0	Ação Formação de Estoques Públicos	Companhia Nacional de Abastecimento-Conab	Raimundo Carreiro	123/2010-P
	TC 017.237/2006-6	Programa Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura	Secretaria Especial de Agricultura e Pesca	Ubiratan Aguiar	489/2008-P
	TC 012.488/2005-0	Programa Segurança Fitozoossanitária no Trânsito de Produtos Agropecuários	Secretaria de Defesa Agropecuária	Benjamin Zymler	1.318/2006-P
	TC 002.624/2005-5	Programa Nacional de Erradicação da Febre Aftosa	Secretaria de Defesa Agropecuária do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	Benjamin Zymler	1.784/2005-P
	TC 014.990/2000-9	Programa de Implantação de Dessalinizadores no Semi-Árido Nordeste	Secretaria de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente	Valmir Campelo	243/2001-P
	TC 011.895/2001-4	Programa Irrigação e Drenagem	Secretaria de Infra-Estrutura Hídrica do Ministério da Integração Nacional, CODEVASF e DNOCS	Iram Saraiva	614/2002-P
Assistência Social	TC 005.011/2004-0	Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes	Secretaria Especial de Direitos Humanos, Secretaria de Políticas Públicas de Assistência Social, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.	Lincoln Magalhães da Rocha	1.724/2004-P
	TC 007.329/2004-0	Programa Bolsa Família	Secretaria Nacional de Renda e Cidadania	Ubiratan Aguiar	1.496/2004-P
	TC 002.155/2004-6	Programa Fome Zero	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	Ubiratan Aguiar	1.494/2004-P
	TC 012.269/2003-2	Programa Atenção à Pessoa Portadora de Deficiência	Departamento de Desenvolvimento da Política de Assistência Social	Ubiratan Aguiar	137/2004-P
	TC 009.201/2003-4	Projeto Agente Jovem	Departamento de Desenvolvimento de Políticas de Assistência Social	Ubiratan Aguiar	40/2004-P
	TC 014.459/2002-8	Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal	Secretaria de Estado de Assistência Social - SEAS/MPAS	Adylson Motta	240/2003-P
	TC 013.082/2001-1	Valorização e Saúde do Idoso	Secretaria de Estado de Assistência Social - SEAS/MPAS	Adylson Motta	590/2002-P
	TC 013.002/2001-0	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil	Secretaria de Estado de Assistência Social - SEAS/MPAS	Adylson Motta	414/2002-P
	TC-027.892/2009-9	Levantamento Programa de Aquisição de alimentos leite-PAA Leite	Ministério do Desenvolvimento social e combate a fome	Benjamin Zymler	858/2010-P
	TC 013.337/2008-0	Benefício de Prestação Continuada- BPC	Secretaria Nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - SNAS/MDS, Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social - Dataprev e Instituto Nacional do Seguro Social INSS	André Luiz de Carvalho	668/2009-P
	TC 012.486/2005-0	Ação Construção de Cisternas para Armazenamento de Água	Instituto Nacional do Seguro Social - MPS e Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social - MPS	Augusto Nardes	1.235/2006-P
Cidadania	TC 011.753/2010-2	Serviço de Proteção ao Depoente Especial	Departamento de Polícia Federal - DPF	Aroldo Cedraz	3.139/2010-P
	TC 012.484/2005-6	Ações de Fiscalização e de Acompanhamento de Ingressos em Terras Indígenas	Fundação Nacional do Índio	Augusto Sherman Cavalcanti	1.226/2008-P
	TC 011.661/2004-0	Programas Assistência Jurídica Integral e Gratuita, Reforma da Justiça Brasileira e Prestação Jurisdicional na Justiça Federal (Ação	Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça, Defensoria Pública Geral da União/MJ, Justiça Federal e Justiça do Distrito Federal e Territórios	Marcos Vinícios Vilaça	725/2005-P

Área	Processo	Título	Entidade	Relator	Acórdão
		Assistência Jurídica a Pessoas Carentes)			
	TC 011.659/2004-1	Programa Sistema Único de Segurança Pública	Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça	Lincoln Magalhães da Rocha	724/2005-P
	TC 011.662/2004-7	Programa Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas	Secretaria Especial dos Direitos Humanos/Presidência da República	Lincoln Magalhães da Rocha	600/2005-P
	TC 012.274/2003-2	Programa de Reinserção Social dos Adolescentes em Conflito com a Lei	Secretaria Especial dos Direitos Humanos –Prios	Lincoln Magalhães	304/2004-P
	TC 010.535/2002-3	Programa de reestruturação do sistema penitenciário ação profissionalização do preso	Departamento Penitenciário Nacional SNJ/MJ	Marcos Bemquerer	1.715/2002-P
<b>Ciência e Tecnologia</b>	TC 011.261/2009-9	Levantamento – nas ações: Subvenção Econômica a Projetos de Desenvolvimento Tecnológico e Fomento a Projetos de Implementação e Recuperação da Infra-Estrutura de Pesquisa das Instituições Públicas	Secretaria do desenvolvimento tecnológico e inovação SETEC/MCT	André Luis de Carvalho	393/2010-P
<b>Comunicações</b>	TC-015.001/2005-5	Programa Governo Eletrônico	Secretaria de Logística e Tecnologia da informação /MP	Valmir Campelo	1.386/2006-P
<b>Educação</b>	TC 013.493/2008-4	ProUni e FIES	Secretaria de Educação Superior, Caixa Econômica Federal - MF	José Jorge	816/2009-P
	TC 012.485/2005-3	Programa Valorização e Formação Continuada de Professores	Secretaria de Educação Básica e FNDE	Valmir Campelo	1.098/2006-P
	TC 015.602/2002-0	Ação Alfabetização Solidária	Ministério da Educação/SEF/FNDE	Guilherme Palmeira	93/2003-P
	TC-012.854/2001-6	Programa Nacional Biblioteca na Escola	Fundo Nacional de desenvolvimento da educação –MEC	Guilherme Palmeira	660/2002-P
	TC 012.373/2000-6	Programa TV Escola	Secretaria de Educação a Distância - SEED/MEC	Iram Saraiva	519/2001-P
	TC 012.374/2000-3	Programa Nacional de Informática na Educação	Secretaria de Educação a Distância - SEED/MEC	Benjamin Zymler	389/2001-P
	TC 010.990/1999-2	Programa Nacional do Livro didático	FNDE, SEF/MEC	Humberto Guimarães Souto	621/2000-P
	TC 010.989/1999-4	Programa Nacional de Alimentação Escola	FNDE	Humberto Guimarães Souto	596/2000-P
	TC 930.220/1998-6	FNDE - Análise de Prestações de Contas	FNDE	Homero Santos	274/1999-P
	TC 930.055/1998-5	FNDE - Transferência de recursos financeiros	FNDE	Homero Santos	244/1999-P
<b>Energia Elétrica</b>	TC 013.245/2002-7	Energia das Pequenas Comunidades	Secretaria de Energia	Ubiratan Aguiar	598/2003-P
<b>Esportes</b>	TC-002.623/2005-8	Programa Segundo Tempo	Secretaria Nacional de Esportes Educacional –ME	André Luiz de Carvalho	214/2006-P
	TC-028.514/2009-0	Levantamento Copa 2014	Ministério do Planejamento	Valmir Campelo	1.517/2010-P
<b>Gestão Ambiental</b>	TC 012.255/2003-7	Programa Amazônia Solidária	Secretaria de Coordenação da Amazônia	Humberto Souto	259/2004-P
	TC 012.653/2000-0	Programa de Desenvolvimento Sustentável de Recursos Hídricos para o Semi-Árido Brasileiro – Proágua	Agência Nacional de Águas, Secretaria de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente e Secretaria de Infra-estrutura Hídrica do Ministério da Integração Nacional	Valmir Campelo	829/2001-P
	TC 010.969/1999-3	Sistema Nacional de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais – Prevfogo	IBAMA, Coordenação Nacional do Sistema Nacional de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais – PrevFogo	Valmir Campelo	801/2000-P
	TC 004.987/2006-9	Programa Resíduos Sólidos Urbanos	Fundação Nacional de Saúde /MS	Walton Alencar Rodrigues	2.067/2008-P
	TC 024.500/2008-9	Zoneamento Ecológico-Econômico na Amazônia Legal	Ministério do Meio Ambiente	Benjamin Zymler	2.468/2009-P
<b>Habitação, Saneamento e</b>	TC 012.278/2003-1	Programa Morar Melhor	Secretaria Nacional de Habitação	Marcos Vilaça	423/2004-P

Área	Processo	Título	Entidade	Relator	Acórdão
Urbanismo	TC 010.604/2009-0	Levantamento PROMESO - Programa de sustentabilidade de espaços sub-regionais	Secretaria de Programas Regionais/MI	Benjamin Zymler	2.375/2009-P
	TC 005.084/2002-0	Programa Saneamento Básico	Fundação Nacional de Saúde /MS	Marcos Vinícios Vilaça	309/2003-P
Indústria, Comércio e Serviços	TC 018.202/2006-5	Ação Levantamentos Hidrogeológicos do Programa Geologia do Brasil	Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais	Ubiratan Aguiar	1.094/2008-P
	TC 018.166/2002-4	Programa Desenvolvimento do Turismo no Nordeste	Banco do Nordeste do Brasil S/A	Benjamin Zymler	1.852/2003-P
Organização agrária	TC 012.256/2003-4	Programa Novo Mundo Rural - Consolidação de Assentamentos	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária	Ubiratan Aguiar	391/2004-P
Previdência social	TC-012.034/2008-7	Concessão e manutenção dos benefícios do auxílio doença	Instituto Nacional do Seguro Social-MPS	Augusto Nardes	2.205/2009-P
Relações exteriores	TC 012.137/2006-8	Projeto para proteção ambiental e desenvolvimento sustentável do sistema Aquífero Guarani	Secretaria de recursos hídricos e ambiente urbano	Benjamin Zymler	221/2007-P
	TC 008.872/2006-9	Resolução de Controvérsias	Ministério das Relações Exteriores	Augusto Nardes	1.405/2008-P
Saúde	TC 002.985/2010-1	Farmácia Popular	Secretaria de Ciências, Tecnologia de Insumos Estratégicos, do Ministério da Saúde	José Jorge	3030/2010-P
	TC 006.693/2009-3	Ação de Atenção aos Pacientes Portadores de Coagulopatias II	Secretaria de Atenção à Saúde do Ministério da Saúde - MS	José Jorge	766/2010-P
	TC 014.541/2009-6	Política Nacional de Regulação do Sistema Único de Saúde	Secretaria Estadual de Saúde do Estado do Piauí e Fundação Municipal de Saúde de Teresina / PI	José Jorge	1.189/2010-P
	TC 014.801/2009-7	Política Nacional de Regulação do Sistema Único de Saúde	Secretaria Estadual de Saúde do Estado de Mato Grosso e Secretaria Municipal de Saúde de Cuiabá	José Jorge	635/2010-P
	TC 002.088/2009-2	Levantamento Função Saúde	Hospital do Andaraí -RJ	Valmir Campelo	2.788/2009-P
	TC 013.233/2008-5	Ação Atenção à Saúde dos Povos Indígenas	Fundação Nacional de Saúde - MS	José Jorge	402/2009-P
	TC 024.104/2007-8	Levantamento Ações e Serviços de Saúde Pública no Estado do Amapá-Solicitação do Congresso	Secretaria de Estado da Saúde do Amapá e Secretaria Municipal de Saúde de Macapá	Walton Alencar Rodrigues	1.913/2009-P
	TC 009.240/2007-5	Auditoria Operacional na Funasa	Fundação Nacional de Saúde	Guilherme Palmeira	668/2008-P
	TC 016.415/2006-5	Ação Atenção aos Pacientes Portadores de Coagulopatias	Secretaria de Atenção à Saúde do Ministério da Saúde	Marcos Vilaça	2.236/2007-P
	TC 012.489/2005-2	Programa Nacional de Erradicação da Hanseníase	Secretaria de Vigilância em Saúde do Ministério da Saúde	Marcos Vilaça	2.259/2006-P
	TC 004.846/2005-2	Programa Doação, Captação e Transplante de Órgãos e Tecidos	Secretaria de Atenção à Saúde	Marcos Vilaça	562/2006-P
	TC 011.307/2004-9	Ações de Atenção à Saúde Mental do Programa Atenção à Saúde de Populações Estratégicas e em Situações Especiais de Agravos	Secretaria de Atenção à Saúde /Ministério da Saúde	Lincoln Magalhães da Rocha	654/2005-P
	TC 005.010/2004-2	Ação Assistência Financeira para Aquisição e Distribuição de Medicamentos Excepcionais	Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos do Ministério da Saúde	Lincoln Magalhães da Rocha	1.673/2004-P
	TC 012.271/2003-0	Programa Nacional de	Fundação Nacional de Saúde	Lincoln	303/2004-P

Área	Processo	Título	Entidade	Relator	Acórdão
		Prevenção e Controle da Malária		Magalhães da Rocha	
	TC 011.820/2001-3	Programa Nacional Saúde do Escolar	FNDE	Guilherme Palmeira	712/2002-P
	TC 012.653/2001-8	Programa Saúde da Família	Departamento de Atenção Básica - DAB - da Secretaria de Políticas de Saúde – SPS	Marcos Vilaça	649/2002-P
	TC-012.503/2000-2	Monitoramento e Prevenção da Mortalidade Materna	Secretaria de Políticas de Saúde do Ministério da Saúde	Walton Alencar Rodrigues	780/2001-P
	TC 012.774/2000-5	Ação Incentivo ao Combate às Carências Nutricionais	Secretaria de Políticas de Saúde, do Ministério da Saúde, por intermédio da Área Técnica de Alimentação e Nutrição – Atan	Walton Alencar Rodrigues	318/2001-P
	TC 013.790/1997-8	Projeto de Reforço à Reorganização do SUS – Reforsus	Secretaria Executiva, SPO, FNS, UGP	Humberto Guimarães Souto	570/2000-P
	TC 010.823/1999-9	Programa Nacional de Imunizações	Funasa	Walton Alencar Rodrigues	404/2000-P
	TC 929.132/1998-0	Aquisição de medicamentos - Controle da Tuberculose	MS/SPS	Humberto Guimarães Souto	308/1999-P
	TC 929.718/1998-4	Alocação de Recursos do Programa do Dengue	MS/FNS/FUNASA	Humberto Guimarães Souto	226/1999-P
<b>Segurança Pública</b>	TC 008.556/2009-3	Defesa Civil	Secretaria Nacional de Defesa Civil- MI	Benjamin Zymler	729/2010-P
<b>Trabalho</b>	TC 012.487/2005-8	Programa Intermediação de Mão-de-Obra	Departamento de Emprego e Salário da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego	Marcos Bemquerer Costa	1.894/2006-P
	TC 016.239/2000-7	Programa Novo Emprego e Seguro-Desemprego	Departamento de Emprego e Salário, da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego	Valmir Campelo	654/2002-P
<b>Transportes</b>	TC-010.692/2009-2	Sistema de Aviação Civil Brasileiro	Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – MD	Benjamin Zymler	1.103/2010-P
	TC 002.625/2005-2	Programa Manutenção de Hidrovias	Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes	Augusto Nardes	351/2006-P

**Fonte:** BRASIL (2011e).