

AULA 4: O Debate Contemporâneo das Políticas Públicas no Brasil

Olá pessoal, tudo bem?

Chegamos hoje ao final de nosso curso. Gostaria de desejar uma excelente prova a todos vocês! Na aula de hoje iremos cobrir os seguintes itens:

- O debate contemporâneo nas políticas públicas no Brasil: a perspectiva dos direitos, a participação social, o equilíbrio federativo e a governança democrática.

Irei trabalhar com muitas questões da ESAF, mas incluirei algumas questões da FGV, da Cespe ou da FCC quando não tiver questões da ESAF do tema trabalhado, ok? Se acharem alguma questão da ESAF que não tenha trabalhado me mandem que comentarei depois.

Espero que gostem da aula!

Sumário

As Políticas Públicas no Estado Brasileiro Contemporâneo.....	3
Centralização Decisória e Financeira na Esfera Federal	4
Fragmentação institucional	4
Caráter setorial	5
Modelo de provisão estatal	6
Visão do Ipea.....	7
Descentralização e democracia	11
Participação e Controle Social.	13
Accountability	14
Tipos de Accountability	16
Iniciativas de Participação.....	19
Conselhos Gestores de Políticas Públicas	19
Orçamento Participativo	22
A Evolução dos Direitos	30
A Tipologia de Marshall.....	30
Classificação de Bobbio	34
O equilíbrio federativo e a governança democrática	38
Coordenação Federativa	38
Federalismo Brasileiro	40
Governança e Governança Democrática.....	46
Lista de Questões Trabalhadas na Aula.....	55
Gabarito	63
Bibliografia	63

As Políticas Públicas no Estado Brasileiro Contemporâneo.

Os últimos trinta anos foram de muito debate sobre o papel do Estado na sociedade sobre quais tipos de políticas públicas deveriam existir e como deveriam funcionar.

Desde a década de 80, em que existia um pessimismo quanto ao papel do Estado, até os anos recentes (em que o papel do Estado tem sido visto com maior credibilidade na sua capacidade de mudar a realidade social), as dinâmicas que determinam o funcionamento do relacionamento entre o Estado e a sociedade têm mudado.

Nos anos 80, as políticas públicas estavam impactadas por um governo autoritário com pouca legitimidade na sociedade e uma crise econômica e fiscal de grandes proporções.

Cinco elementos caracterizaram esta época, de acordo com Farah¹:

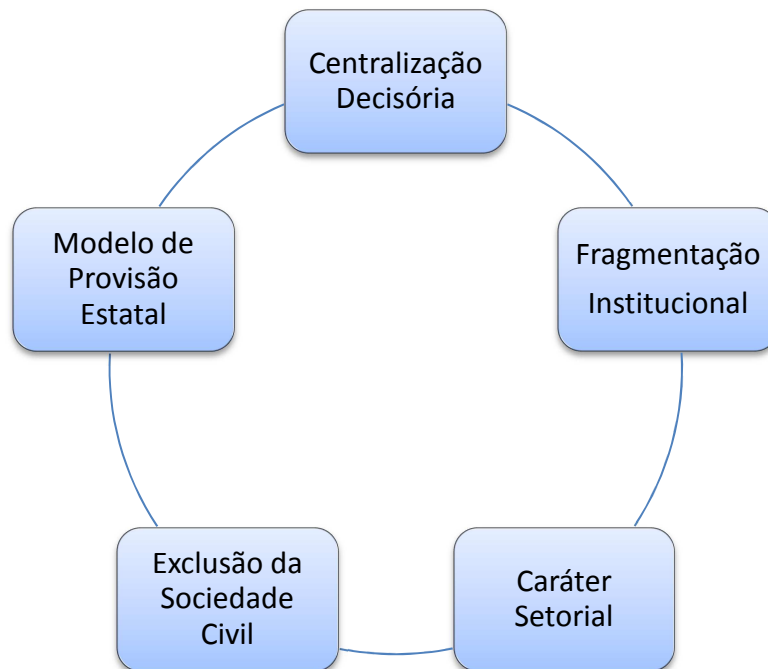


Figura 1 - Elementos das Políticas Públicas no Estado Brasileiro

¹ (Farah, 2001)

Centralização Decisória e Financeira na Esfera Federal

Até a década de 80 do século passado, o governo federal comandava uma proporção exagerada dos recursos e centralizava diversas decisões em relação às políticas públicas no Brasil².

O papel dos estados brasileiros era, então, subsidiário e residual, tendo uma atuação mais voltada para a execução e implementação das políticas. Naturalmente, este processo foi uma consequência de anos e anos de governos autoritários comandando a política nacional.

A centralização seria então um processo que iria em convergência com a “lógica” de governos autoritários, que buscavam imprimir nas políticas públicas sua visão de mundo e não tinham, dentro de seus principais quadros, o costume de tomar decisões de modo participativo.

Entretanto, os estados não tinham um espaço de “manobra” irrisório. Como estavam mais próximos da realidade que deveriam alterar, ou seja, mais próximos dos cidadãos, poderiam avaliar se a política pública estava ou não sendo eficiente e, de certo modo, impactar a política pública no momento da execução.

Assim, os governos centrais entenderam, com o tempo, que a participação dos estados era fundamental para que as políticas públicas tivessem sucesso. O agenciamento de recursos federais pelos governos estaduais acabou sendo um espaço de troca de favores entre os governantes centrais e regionais e facilitou a construção de uma rede de apoio regional ao governo central, que veremos no **clientelismo**.

Fragmentação institucional

Outro aspecto das políticas públicas brasileiras era a fragmentação institucional, ou seja, a existência de diversas instituições e “atores” desenvolvendo políticas sem uma coordenação adequada dos diversos esforços.

Desse modo, as estruturas das políticas públicas foram desenvolvidas sem um planejamento e uma coordenação. Órgãos eram criados sem ter a devida preocupação em observar que outros órgãos já existiam e tinham o mesmo objetivo.

Instituições voltadas para áreas como: saúde, educação e habitação, etc. foram criados sem uma preocupação em uma atuação consistente e coerente do Estado e sem uma atuação efetiva e eficiente.

² (Farah, 2001)

Com isso, esforços foram sobrepostos e algumas áreas não receberam a atenção devida. Ao invés de juntar esforços destes órgãos isolados e coordenar os trabalhos, existiu uma “briga” predatória por recursos e influência.

De acordo com Farah³,

*"O crescimento do aparato estatal se deu de forma **desordenada**, por **sobreposição de novas agências a agências pré-existent**s, sem que se estabelecesse coordenação da ação dos diversos órgãos. Esta desarticulação ocorria tanto no âmbito de um mesmo nível de governo, como entre diferentes esferas de governo. Tal desenho institucional **dificultava a tarefa de coordenação**, com implicações para a eficiência e a efetividade das políticas públicas"*

Portanto, algumas instituições receberam recursos e outras ficavam desestruturadas, perdendo a sua capacidade de atuação. Não existia um trabalho harmônico e estruturado.

Caráter setorial

Até pelo problema citado anteriormente, de fragmentação institucional, as políticas públicas ficaram reduzidas a algumas áreas consideradas prioritárias.

O processo de setorialização incluiu a criação de agências especializadas em uma área determinada, como: educação, saúde, transportes, habitação, etc.

Com isso, perdeu-se uma articulação entre as políticas. Cada órgão e instituição acabava operando apenas em um aspecto da realidade, sem existir uma coordenação entre diferentes fatores dos problemas sociais.

Naturalmente, uma criança que cursa uma escola pública também deve ser atendida por um órgão da saúde, bem como deve ter uma moradia decente, etc.

Desse modo, os órgãos deveriam entender que estavam atendendo aos mesmos cidadãos e que o trabalho deveria ser feito de forma coordenada e sistêmica, de modo que as políticas tivessem uma maior efetividade. De acordo com Farah⁴,

³ (Farah, 2001)

⁴ (Farah, 2001)

*"Se, por um lado, a constituição destas estruturas resultou do reconhecimento da crescente complexidade da problemática social no país, a exigir respostas que considerassem a singularidade dos desafios de cada uma das áreas sociais, de outro, **esta especialização acabou se traduzindo em autonomia**, cada política social e cada setor de serviço público sendo concebidos de forma independente dos demais, **sem uma articulação entre as ações das diferentes áreas.**"*

Imagine que uma agência possibilitou, através de uma política pública, a construção de um conjunto habitacional em uma região. Para que este conjunto habitacional seja um bom lugar para se morar, é necessário que tenha escolas próximas, um meio de transporte seguro e eficiente, policiamento adequado, oferecimento de espaços de lazer e cultura, entre outros aspectos, não é mesmo?

Com a setorialização, isto quase nunca ocorreu na prática. Escolas eram construídas sem preocupação com o acesso da população. Escolas recebiam alunos com graves problemas de saúde ou que tinham de caminhar mais de uma hora por falta de transporte.

Todos estes problemas diminuíram a efetividade dos esforços e fizeram com que algumas iniciativas fossem descontinuadas.

Portanto, as agências ficaram descoordenadas e não tinham uma noção de que o problema social deve ter uma abordagem sistêmica. Com o caráter setorial dessas instituições, geraram-se desperdícios e ineficiência.

Modelo de provisão estatal

Outra característica marcante do cenário de políticas públicas no Brasil é seu caráter de **provisão estatal**. Em nossa história recente, existiu uma busca pela instalação no Brasil de um Welfare state, ou Estado do Bem-estar social, de forma a diminuir o problema social.

Entretanto, como as diferenças sociais eram enormes e não existia ainda uma estruturação da sociedade civil para lidar com estes problemas, o peso da sustentação deste modelo ficou praticamente focado no Estado, com pouca participação da sociedade civil.

A discussão sobre quem seria responsável por estas políticas permeou o debate político nacional, com diversos posicionamentos conflitantes (desde quem imaginasse que o Estado deveria bancar sozinho

essas políticas, até grupos que acreditavam que sem a participação da sociedade civil, o Estado não conseguiria “tocar” estas políticas).

O próprio Banco Mundial chegou a alertar a impossibilidade de que países em desenvolvimento pudessem rapidamente montar um estado de bem-estar social, pois não existiriam recursos disponíveis para isto. De acordo com este banco, a escassez de recursos poderia levar o sistema ao colapso⁵.

Com isso, aos poucos, a sociedade civil foi sendo solicitada a participar mais da formulação e da implementação das políticas públicas.

Visão do Ipea

Já para o Ipea, o cenário das políticas públicas de caráter social foi marcado pelas seguintes características ou elementos: **universalização, descentralização, participação da sociedade, focalização ou seletividade das ações, regulamentação e regulação, adoção de medidas que visam a elevar a eficiência e a eficácia do aparelho governamental, e progressiva elevação do gasto social federal.**

A **universalização** das ações tem sido um dos objetivos do Estado brasileiro desde a Constituição Federal de 1988. Naturalmente, os serviços e políticas públicas ainda não são universais, ou seja, atendem a todos os cidadãos, mas a trajetória tem tido uma convergência para este resultado.

Através de diversos sistemas, como o caso do SUS, o Estado brasileiro tem conseguido atingir aos mais carentes e direcionar as ações governamentais para os que são mais necessitados. De acordo com o Ipea⁶,

*"Em que pese o fato de o sistema de proteção social brasileiro ainda estar distante de um padrão redistributivo e equitativo, a **universalidade** das políticas de saúde, de assistência, de previdência e de educação tem sido objeto de inúmeros avanços nos últimos anos."*

Dentre as políticas importantes nesta área, podemos citar o Programa de Saúde da Família – PSF – que tem alterado o modo de atendimento de saúde à população e a LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social.

⁵ (Farah, 2001)

⁶ (IPEA, 2002)

Outro elemento importante foi o da **descentralização das ações governamentais** da União para os estados, municípios e entidades não governamentais - ONGs.

Pouco a pouco, o governo central foi percebendo que os entes subnacionais conseguiam executar melhor as políticas públicas. Com isso, políticas na área de saúde e educação, dentre outras, têm saído “da mão” do governo federal para os “atores” que estão mais próximos da população.

O caso da educação é emblemático. Atualmente, a União tem diversos programas em que ela efetua repasses de recursos diretamente para as escolas ou associações. De acordo com o Ipea⁷,

"Ainda na área de educação, o processo de descentralização progrediu em importantes programas tradicionalmente executados pelo Ministério da Educação. No Programa Nacional de Alimentação Escolar eliminou-se a figura jurídica do convênio e passou-se à transferência automática dos recursos. No caso específico do Dinheiro Direto na Escola, os recursos são repassados diretamente para uma organização não governamental, a exemplo de associações de pais e mestres ou de instituição equivalente."

Para que a descentralização funcione, outro elemento deve existir: a **participação da sociedade** na formulação, na implementação e no controle das políticas públicas. Isto, de acordo com o Ipea, tem-se dado dentro dos conselhos. Desse modo,

*"Atualmente, a maioria absoluta das políticas sociais está atrelada a conselhos que, em geral, desdobram-se nas três esferas de governo – federal, estadual e municipal – e contam com integrantes governamentais e não governamentais. As composições e as competências variam de conselho para conselho; **alguns**, por exemplo, são **paritários**, e **outros não o são**; alguns são **deliberativos**, e outros, apenas **consultivos**. Ademais, em alguns setores, como o da saúde e o da assistência, são as conferências nacionais – integradas por representantes do governo e da sociedade – que legalmente definem os rumos das respectivas políticas. Porém, há o **reconhecimento de que esses instrumentos**, que visam à partilha das*

⁷ (IPEA, 2002)

*decisões e da gestão das políticas sociais entre Estado e sociedade, **ainda necessitem de ser aprimorados.***"

Assim, alguns conselhos são apenas consultivos, ou seja, suas determinações não limitam a atuação do poder público, apenas servem de balizamento. Já alguns conselhos são deliberativos e têm o poder real de decisão sobre a política pública.

Além disso, o Ipea considera que as políticas públicas têm se tornado mais **focalizadas ou seletivas**. A focalização ocorre quando uma política consegue atuar somente ou principalmente em relação ao seu público alvo.

Dessa maneira, o Estado acaba sendo mais eficiente e mais efetivo, pois os recursos são utilizados diretamente com a população que realmente necessita dos serviços públicos e está mais carente. De acordo com o Instituto⁸,

*"No que se refere à **focalização** ou seletividade das ações, observa-se um **esforço em dar prioridade a grupos social e biologicamente vulneráveis** no âmbito das políticas sociais. Trata-se de um caminho para a universalização do atendimento, que, assim, configura-se em uma prática cujo objetivo é beneficiar a todos e mais a quem tem menos."*

Esta trajetória tem sido um dos fatores que favoreceram e possibilitaram o sucesso das políticas de combate à pobreza extrema, como o Bolsa Família.

Outro fator foi a **mudança no padrão de regulação e regulamentação de bens e serviços públicos**. A criação de diversas agências reguladoras, como no caso da Saúde (ANS e Anvisa).

Essas áreas passaram a enfrentar um controle muito maior por parte do Estado e regras mais rígidas e abrangentes de atuação têm sido aplicadas.

Dentro dos exemplos de benefícios que este processo trouxe para a população que podem ser citados, existem: a definição de maior abrangência da cobertura dos planos de saúde, um controle sanitário mais rígido e a abertura do mercado farmacêutico, que ocorreu com os chamados "genéricos".

A trajetória das políticas públicas também aponta para uma **melhora do seu gerenciamento, com maior eficiência e eficácia**. De

⁸ (IPEA, 2002)

acordo com o Ipea, a qualidade dos serviços públicos tem melhorado e os recursos públicos têm sido melhor despendidos.

Dentro das ações e medidas que têm sido importantes para que este cenário ocorra, o instituto cita⁹:

*"(i) a **contratação de gestores via concurso público** e o treinamento regular dos servidores; (ii) o **aperfeiçoamento dos sistemas de informação** e uma maior divulgação deles, com o uso dos meios propiciados pela informática e pela internet, entre outros; (iii) a **mensuração dos resultados** para que se conheça melhor o alcance das políticas."*

Finalmente, cabe ressaltar a **progressiva elevação do gasto social federal**. Desde os anos 90, o gasto com programas sociais tem aumentado em relação ao PIB nacional.

Desse modo, não só as políticas foram mais focalizadas nas comunidades e grupos-alvo específicos, mas o montante de recursos destinado a estes programas foi sendo majorado. De acordo com o Ipea¹⁰,

"A prioridade conferida a área social é também revelada pelo incremento do gasto social federal per capita, que aumentou 37,4% no período estudado. Com efeito, em 1993 o gasto médio, por habitante, do sistema de proteção social brasileiro, era de R\$ 618,2; esse valor subiu para R\$ 849,5 em 1999. As comparações com o PIB apontam na mesma direção: em 1993, a proporção do gasto em relação à produção nacional era de 12,0%, passando, em 1999, para 13,2%. Em outras palavras, o crescimento do Estado social brasileiro foi relativamente maior que o do PIB nesses seis anos."

Portanto, podemos ver abaixo no gráfico os principais elementos das políticas públicas nacionais ultimamente:

⁹ (IPEA, 2002)

¹⁰ (IPEA, 2002)

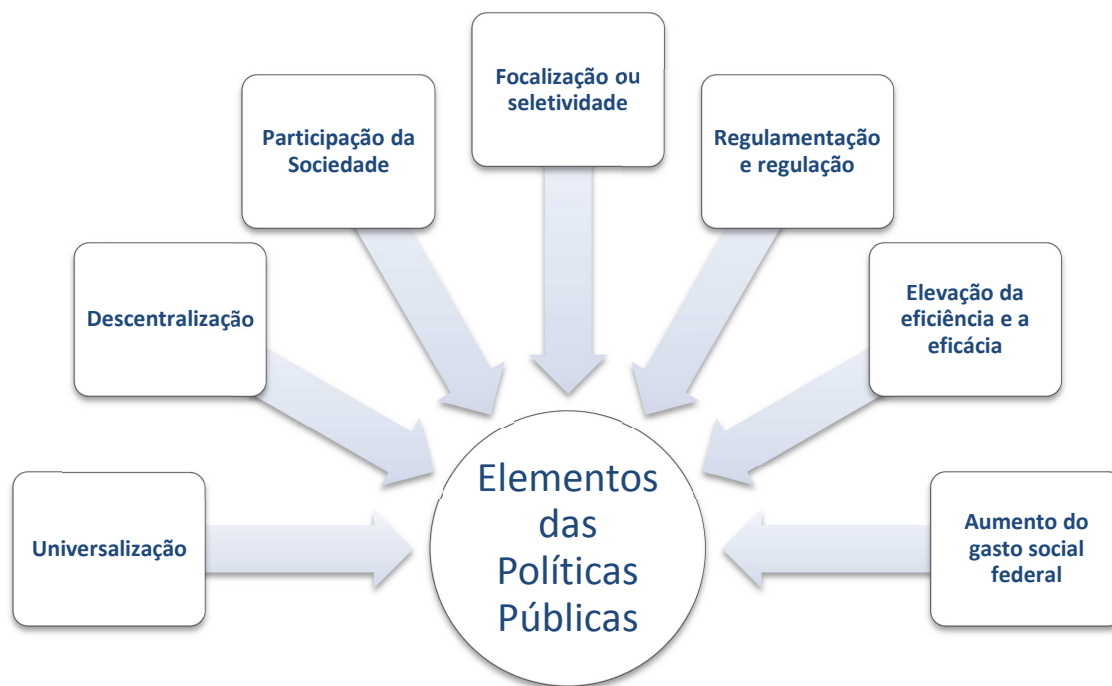


Figura 2 - Elementos das Políticas Públicas no Brasil. Fonte: Ipea

Descentralização e democracia

Após vinte anos de governo militar autoritário e centralizador, existia uma grande demanda por uma maior descentralização política e uma gestão pública mais transparente e democrática.

Este movimento irá “mostrar sua cara” na Assembleia Constituinte. A nova Constituição Federal acabou transferindo poder da União para os estados e municípios.

Com a redemocratização, muitos dos “problemas” derivados de qualquer processo democrático insipiente começaram a aparecer. Além disso, o colapso da economia na década de 80 só fez aumentar as críticas, justas e injustas, sobre a capacidade do Estado de responder aos desafios da sociedade brasileira.

A Constituição Federal de 1988 só aumentou os desafios deste Estado, pois forneceu diversos novos direitos (sem especificar como seriam custeados) e distribuiu competências aos entes subnacionais, dificultando a coordenação das políticas públicas entre a União e estes entes.

Um aspecto importante foi a **descentralização**, que, a princípio, aproxima os recursos e as competências dos problemas concretos. A ideia

era de que quanto mais próximo dos problemas estivesse o Estado, melhor.

Entretanto, muitos dos municípios não tinham nenhuma estrutura e capacidade técnica e gerencial para gerir as políticas públicas. Além disso, existia (e ainda existe) uma desigualdade muito grande entre as capacidades das cidades grandes e das pequenas cidades (que muitas vezes são as mais carentes). Portanto, a própria descentralização veio com seus pontos positivos e negativos.

O cenário pós Constituição Federal foi de grande dificuldade na gestão do Estado, pois a crise econômica dificultava o planejamento e a falta de recursos e de coordenação entre os entes prejudicava a gestão das políticas públicas que poderiam “reduzir” este impacto.

Com isso, começa a aparecer um discurso anti-Estado, que o culpava pelo estado das coisas e postulava uma retração tanto da intervenção deste na economia quanto das políticas públicas sociais. Foi o que se chamou de neoliberalismo, a busca pelo Estado-mínimo.

De acordo com Farah¹¹,

"A ocorrência de práticas de cunho clientelista e marcadas pela corrupção após a democratização dos anos 80 e a maior visibilidade destes fenômenos, decorrente da própria democratização, articularam-se à onda minimalista de corte neoliberal que propõe a redução radical do Estado, contaminando a visão que os cidadãos têm da ação governamental e da administração pública em todas as esferas de governo."

Esta visão de mundo postulava que grande parte dos problemas da sociedade se dava pelo excesso de Estado. Com isso, pedia um reposicionamento da intervenção do Estado.

Dentre as mudanças ocorridas na década de 90, uma das principais foi o processo de privatização de empresas estatais e a criação de agências reguladoras, de modo que o Estado trocasse sua posição de executor para uma posição de regulador da atividade econômica.

Outro aspecto importante foi a da publicização, com a descentralização das ações em direção a atores não estatais, como as Organizações Sociais e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs. A ideia era a de que estas organizações poderiam ser mais eficientes do que a máquina estatal no fornecimento de serviços à população.

¹¹ (Farah, 2001)

Além disso, passa a existir uma ideia de focalização dos gastos do governo. Ou seja, de que em um contexto de escassez, deveriam existir prioridades. Assim, se não existem recursos para garantir todos os direitos previstos na Constituição, dever-se-iam buscar atingir, prioritariamente, a população mais carente.

Outra preocupação é a descontinuidade das políticas públicas. Com a transferência de poder de FHC para Lula em 2003, e a manutenção de várias iniciativas e políticas do governo anterior, passou a existir uma preocupação maior com a continuidade e as consistências das políticas públicas.

Sem essa continuidade, muitas políticas não conseguem se consolidar e mostrar resultados, pois dependem de um prazo maior do que os mandatos eleitorais de quatro anos para funcionar. Infelizmente, apesar de progressos recentes nesta área, ainda existe muita descontinuidade na política brasileira.

Participação e Controle Social.

Com a passagem de um contexto de crise econômica e fiscal nos anos 90 para um contexto econômico mundial de crescimento econômico, o Brasil foi muito favorecido. O governo Lula então escolheu fortalecer as políticas sociais.

Uma das preocupações centrais foi com a equidade das políticas, ou seja, o tratamento desigual aos desiguais. Aqui cabe diferenciar a igualdade – tratar a todos da mesma forma – da equidade, que demanda um tratamento especial para com os mais necessitados.

Outra alteração do padrão das políticas públicas no Brasil ocorreu em consideração à articulação federativa. Como as competências são compartilhadas entre os entes federativos em diversas áreas de políticas públicas, passou a existir uma coordenação de esforços maior e um entendimento de que este relacionamento e a troca de conhecimentos e recursos são fundamentais para o sucesso de várias políticas.

Somado a esta dinâmica, passou a ser reconhecida a necessidade de dar maior transparência das ações governamentais e melhorar a **accountability** dos agentes públicos em relação à sociedade.

A noção de prestação de contas não se limita aos recursos gastos e à contabilização correta. Esta noção engloba o porquê das decisões, as justificativas das racionalidades das escolhas públicas, de modo que a sociedade possa entender e avaliar as decisões e políticas públicas.

Com essa transparência e maior accountability, o controle social das políticas públicas passa a ser mais efetivo, com a devida participação dos

cidadãos nas decisões e na formulação de diversos programas estatais. Vamos ver melhor estes conceitos?

Accountability

O termo accountability deriva da noção, antiga no mundo anglo-saxão, de que os representantes do Estado devem prestar contas à sociedade de seus atos. Portanto, podemos ligar este conceito à capacidade dos governantes e agentes públicos de prestar contas de seus atos na gestão da coisa pública aos governados.

De acordo com Campos¹², nas sociedades democráticas mais modernas, aceita-se como natural e espera-se que os governos – e o serviço público – sejam responsáveis perante os cidadãos. Além disso, acredita-se nestes países que a própria accountability força uma evolução das práticas administrativas, pois com mais informação e participação, a população passa a exigir melhores resultados.

Para a supracitada autora, o próprio conceito de accountability não era conhecido no Brasil até pouco tempo, pois não havia esta noção de que o agente público teria a obrigação de prestar contas e de que os recursos públicos tinham, sim, dono – a coletividade.

Desta forma, os mecanismos burocráticos de controle não supriam esta necessidade e não existia na cultura do setor público esta noção de prestação de contas à população. Entretanto, como os recursos públicos são da sociedade, torna-se fundamental a obrigação dos agentes que cuidam destes recursos de responder por eles¹³.

Portanto, o agente que recebeu o poder de administrar a “coisa” pública deve prestar contas à sociedade, que delegou este poder. De acordo com Paludo, nas experiências de accountability, quase sempre “estão presentes três dimensões: informação, justificação e punição”.

Para Mosher¹⁴, a accountability é sinônima de responsabilidade objetiva ou obrigação em responder por algo. Desta forma, o autor diferencia a responsabilidade objetiva (que vem de fora, sendo imposta), da responsabilidade subjetiva (que vem de dentro do sujeito).

Assim, se o agente público não se sente na obrigação de prestar contas, deveria existir algum mecanismo que o obrigue! **Deve existir a noção de que a prestação de contas não é um favor, mas um dever do agente público.**

¹² (Campos, 1990)

¹³ (Paludo, 2010)

¹⁴ (Mosher) apud (Campos, 1990)

Este fator é ainda mais importante no caso da burocracia. Estes agentes públicos, ao contrário dos políticos (que devem ser eleitos a cada eleição), não são submetidos a uma avaliação da sociedade. Desta forma, devem existir mecanismos que busquem evitar que estes servidores públicos abusem de sua autoridade ou façam uma má gestão dos recursos públicos.

Além disso, a accountability é um elemento fundamental para o grau de governança democrática¹⁵. Afinal, se não temos nenhum controle sobre as ações e decisões do Estado, como podemos exercer a nossa cidadania em sua plenitude?

Se não estamos informados dos fatos que ocorrem no governo, das decisões e motivos dos governantes, não teremos como exigir melhoras práticas e governantes, não é mesmo?

Um conceito importante para que possamos entender a accountability é o de **responsividade**, ou seja, de uma percepção ou conexão mais próxima entre os representantes (políticos e agentes públicos) e seus representados (cidadãos).

A **responsividade** estaria então ligada a uma busca em implementar as políticas públicas que sejam do interesse real dos cidadãos e agir dentro de sua vontade geral. Muitas vezes vemos governantes que não estão “nem aí” para a opinião pública, só preocupando-se com seus eleitores no momento da eleição. A Accountability englobaria então uma responsividade aos eleitores.

Outro aspecto importante seria o da **responsabilização**. Esta se relaciona com a cobrança por resultados das ações governamentais. Como está gerindo um recurso que é coletivo, este agente público deve se responsabilizar em não só seguir a lei, mas também agir com eficiência e eficácia.

De acordo com de Araújo:

"o grau de governança democrática de um Estado depende, diretamente, do quantum de accountability existente na sociedade, assim como da natureza e abrangência do controle público sobre a ação governamental, visto que o princípio da soberania popular, alma da democracia, pressupõe não apenas o governo do povo e para o povo, mas também pelo povo"

Portanto, o conceito de accountability engloba três elementos principais. A responsividade, a responsabilização pelos atos e resultados

¹⁵ (de Araújo, 2010)

insatisfatórios e a obrigação em prestar contas dos seus atos na gestão dos recursos públicos.



Tipos de Accountability

O conceito de accountability pode ser dividido em três tipos: horizontal, vertical e societal¹⁶.

A **accountability horizontal** é relacionada com o controle e prestação de contas que ocorre quando um poder ou órgão fiscaliza o outro. Ou seja, o accountability horizontal ocorre quando existe uma ação entre entidades no mesmo plano.

Pense neste termo horizontal – passa uma ideia de que as pessoas ou entidades são do mesmo nível, não é mesmo?

Portanto, este tipo de controle funciona dentro do equilíbrio que deve existir entre os Poderes da República e o próprio controle interno de cada órgão.

Dentre os exemplos, podemos citar as auditorias realizadas pela Controladoria-Geral da União nos órgãos federais (controle interno), as auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas da União (controle externo), dentre outras.

Já a **accountability vertical** refere-se ao controle que a população exerce sobre os políticos e os governos. De acordo com O'Donnell¹⁷, que criou os conceitos de accountability horizontal e vertical, a accountability

¹⁶ (Campos, 1990)

¹⁷ (O'Donnell, 1998)

vertical é relacionada com a capacidade da população de votar e de se manifestar de forma livre:

*"Por definição, nesses países a dimensão eleitoral de **accountability vertical** existe. Por meio de **eleições razoavelmente livres e justas**, os cidadãos podem punir ou premiar um mandatário votando a seu favor ou contra ele ou os candidatos que apoie na eleição seguinte. Também por definição, as liberdades de opinião e de associação, assim como o acesso a variadas fontes de informação, permitem articular reivindicações e mesmo denúncias de atos de autoridades públicas. Isso é possível graças à existência de uma mídia razoavelmente livre, também exigida pela definição de poliarquia. **Eleições, reivindicações sociais que possam ser normalmente proferidas**, sem que se corra o risco de coerção, e **cobertura regular pela mídia** ao menos das mais visíveis dessa reivindicações e de atos supostamente ilícitos de autoridades públicas **são dimensões do que chamo de "accountability vertical".**"*

Os principais mecanismos da accountability vertical seriam: **o voto e a ação popular**. Entretanto, O'Donnell critica a eficácia deste tipo de controle, pois as eleições ocorrem somente de quatro em quatro anos. Desta forma, pouco a população pode fazer neste intervalo de tempo.

Ao contrário da accountability horizontal, no caso do vertical, este controle não é exercido por entidades do mesmo plano, do mesmo nível, com poderes semelhantes.

A **accountability societal** refere-se ao controle exercido pela sociedade civil, muitas vezes representada por ONGs, sindicatos e associações. Estas instituições, em busca de denunciar abusos e desmandos dos agentes públicos, exercem uma pressão legítima sobre a Administração Pública.

Além disso, estas instituições buscam, com este tipo de pressão e de denúncia, alertar os "canais normais" de controle, como o Ministério Público e o Tribunal de Contas da União, por exemplo.

De acordo com Smulovitz e Peruzzotti¹⁸:

"um mecanismo de controle não-eleitoral, que emprega ferramentas institucionais e não institucionais (ações legais, participação em

¹⁸ (Smulovitz e Peruzzotti, 2000) apud (Carneiro, 2006)

instâncias de monitoramento, denúncias na mídia, etc.) e que se baseia na ação de múltiplas associações de cidadãos, movimentos, ou mídia, objetivando expor erros e falhas do governo, trazer novas questões para a agenda pública ou influenciar decisões políticas a serem implementadas pelos órgãos públicos.”

De acordo com Carneiro¹⁹, os Conselhos de Políticas Públicas, em que o Estado e a sociedade participam de forma paritária, são exemplos de accountability societal, pois possibilitam a participação popular na condução das políticas públicas e, portanto, no funcionamento do Estado.

De acordo com a autora:

*“os conselhos apontam para uma **nova forma de atuação de instrumentos de accountability societal**, pela capacidade de colocar tópicos na agenda pública, de controlar seu desenvolvimento e de monitorar processos de implementação de políticas e direitos, através de uma institucionalidade híbrida, composta de representantes do governo e da sociedade civil.”*

Desta forma, podemos ver no gráfico abaixo as três modalidades de Accountability.

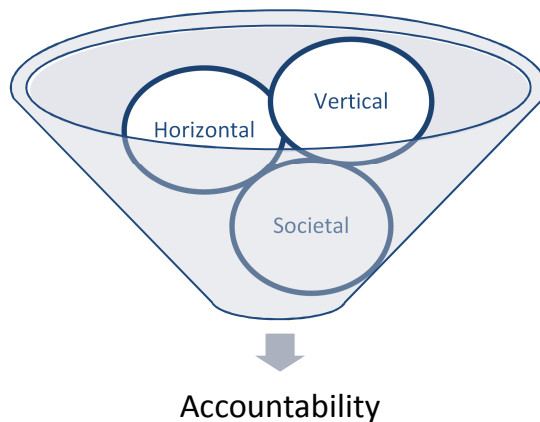


Figura 3 - Tipos de Accountability

¹⁹ (Carneiro, 2006)

Iniciativas de Participação

Dentre as iniciativas que trouxeram uma maior participação dos cidadãos, temos: os Conselhos Gestores de Políticas Públicas e o Orçamento Participativo.

De certa forma, é uma tentativa de avançarmos de uma **democracia representativa** (em que participamos apenas nos dias de eleição de nossos representantes – deputados e senadores) para uma **democracia participativa** (em que participamos constantemente das decisões públicas).

Quanto mais democrático for o processo de políticas públicas, mais eficaz e efetiva será a política, pois existe muita informação contida nas populações locais, que podem mais facilmente dar este retorno e um direcionamento às ações do governo e facilitar o desenho destas políticas.

Conselhos Gestores de Políticas Públicas

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e a instituição dos Conselhos Gestores, os partidos políticos e o Poder Legislativo em geral deixaram de ter o monopólio das decisões e formulações das políticas públicas no Brasil.

Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas estão inseridos neste contexto de aprofundamento da democracia. Estes conselhos são arenas em que o poder é partilhado entre o Estado e diversos grupos sociais heterogêneos.

Estes conselhos são criados por lei. Assim, apesar de, em teoria, pertencerem a uma esfera não estatal, são órgãos públicos. Em muitos casos, são criados como uma estrutura de algum ministério ou secretaria da área temática que façam parte. De acordo com Teixeira²⁰,

"Apesar de vinculados à estrutura administrativa, com decisões homologadas pelo chefe do poder executivo, são teoricamente autônomos, pois seu funcionamento interno é regido por regras e procedimentos formulados por seus membros".

Desta maneira, os conselhos são estruturas permanentes e institucionalizadas legalmente – com regras e normas para seu funcionamento.

²⁰ (Teixeira, 2012)

Assim, devem servir para o propósito de possibilitar um espaço de debate e representação de diversos interesses coletivos divergentes dentro de uma política pública. Portanto, deve ser um instrumento de debate e diálogo das diversas propostas para o setor.

Deste modo, um conselho do setor de saúde contaria com a participação de pacientes, associações de médicos, indústrias farmacêuticas, associações de hospitais, etc.

Um dos aspectos importantes a ser destacado é o **caráter paritário dentro destes conselhos**. A participação da sociedade com o mesmo número de representantes do governo, em tese, força o debate das políticas e as direciona ao encontro dos desejos da maioria da sociedade. De acordo com Raichelis²¹:

"Pela sua composição paritária entre representantes da sociedade civil e do governo, pela natureza deliberativa de suas funções e como mecanismo de controle social sobre as ações estatais, pode-se considerar que os Conselhos aparecem como um constructo institucional que se opõe à histórica tendência clientelista, patrimonialista e autoritária do Estado brasileiro".

Dentre as áreas em que estes conselhos já atuam, podemos citar: saúde, educação, atendimento as crianças e adolescentes, meio ambiente etc. Os conselhos têm então a função de agir de modo conjunto com o Estado na formulação e na gestão das políticas públicas.

De acordo com a CF/88, os conselhos são espaços públicos com poder legal para atuar nas políticas públicas. Devem definir suas prioridades, alocar os recursos financeiros e orçamentários, escolher os setores sociais a serem focados e avaliar a gestão da política.

Para a autora, os principais elementos gerais dos conselhos seriam:

"Visibilidade social, no sentido de que as ações dos sujeitos devem expressar-se com transparência, não apenas para os diretamente envolvidos, mas também para todos os implicados nas decisões políticas. A visibilidade social supõe publicidade e fidedignidade das informações que orientam as deliberações nos espaços públicos de representação;

Controle social, que implica o acesso aos processos que informam decisões da sociedade política, viabilizando a participação da sociedade

²¹ (Raichelis, 2000)

civil organizada na formulação e na revisão das regras que conduzem as negociações e arbitragens sobre os interesses em jogo, além da fiscalização daquelas decisões, segundo critérios pactuados;

Representação de interesses coletivos, que envolve a constituição de sujeitos políticos ativos, que se apresentam na cena pública a partir da qualificação de demandas coletivas, em relação às quais exercem papel de mediadores;

Democratização, que remete à ampliação dos fóruns de decisão política que, alargando os condutos tradicionais de representação, permita incorporar novos sujeitos sociais como portadores de direitos legítimos. Implica a dialética entre conflito e consenso, de modo que interesses divergentes possam ser qualificados e confrontados, derivando daí o embate público capaz de gerar adesão em torno das posições hegemônicas;

Cultura pública, que supõe o enfrentamento do autoritarismo social e da cultura privatista de apropriação do público pelo privado, remetendo à construção de mediações sociopolíticas dos interesses a serem reconhecidos, representados e negociados na cena visível da esfera pública."

Os conselhos estão, desta forma, dentro desta **nova perspectiva de relações entre o Estado e a sociedade**. Muitos autores descrevem este processo como publicização, ou seja, a inserção da sociedade na esfera estatal, através da participação. De acordo com Teixeira²²:

*"Todo esse processo se insere num movimento maior de constituição de uma esfera pública que poderia ser melhor caracterizada como **esfera pública ampliada**, uma vez que é uma extensão do Estado até a sociedade através da representação desta regida por critérios diferenciados da representação parlamentar ou mesmo sindical. Estamos entendendo esfera pública como espaço de interação entre Estado e sociedade inserido nas instituições estatais"*

Portanto, os objetivos destes conselhos gestores são vários. Como exemplo, podemos citar: a proposição de alternativas para as políticas

²² (Teixeira, 2000) apud (Tonella, 2004)

públicas, a criação de espaços de debate, o estabelecimento de mecanismos de pactuação e a construção de instrumentos de controle social das ações governamentais²³.

As principais características dos conselhos gestores, de acordo com Tonella²⁴, são:

- Independência dos órgãos governamentais para o exercício de suas atribuições;
- Competência para formular uma política pública, coordenar as ações e fiscalizar a execução dessa política;
- Gestão de Fundos Públicos destinados a uma política setorial;
- Composição paritária entre representantes do poder público e da sociedade.

Os conselhos são altamente institucionalizados, ao contrário dos orçamentos participativos, que veremos a seguir. As atribuições dos conselhos gestores são definidas por regras pré-estabelecidas²⁵.

Orçamento Participativo

A ideia por trás de um orçamento participativo – OP – é a de aumentar a descentralização político-administrativa e também a participação direta da população no processo decisório.

Através da participação no orçamento participativo, a população aponta suas prioridades na alocação dos recursos governamentais, ou seja, decide onde os recursos serão aplicados. De acordo com Costa²⁶, O Orçamento Participativo,

*"é um mecanismo governamental de democracia participativa que **permite os cidadãos intervir diretamente sobre a gestão financeira, orçamentária e contábil das entidades públicas**. Representa desse modo um grande avanço na gestão dos recursos públicos e no desenvolvimento social e político de um país."*

²³ (Raichelis, 2000)

²⁴ (Tonella, 2004)

²⁵ (Côrtes & Gugliano, 2010)

²⁶ (Costa, 2010)

Os Orçamentos Participativos foram introduzidos em nosso sistema político através das experiências dos municípios de Porto Alegre (1989) e Belo Horizonte (1993).

Estas experiências depois foram disseminadas por todo o país, inclusive para o âmbito estadual²⁷. Assim sendo, estas experiências têm sido muito mais frequentes no âmbito local (estados e, principalmente municípios).

O OP pode ser caracterizado como uma forma de balancear a articulação entre a democracia representativa e a democracia participativa. De acordo com Avritzer e Navarro²⁸, o Orçamento Participativo tem os seguintes elementos:

- "i) cessão de soberania por quem detém o poder local;*
- ii) reintrodução de elementos de participação local;*
- iii) autorregulação soberana, a partir da definição de regras e procedimentos pelos participantes do OP e,*
- iv) reversão das prioridades de recursos públicos locais em prol das populações mais carentes."*

Assim, o OP serve como uma instância onde a própria comunidade definirá, diretamente, as prioridades locais. É, portanto, um exercício de democracia direta. Para isso, o OP deve ter um caráter mais deliberativo do que consultivo. Ou seja, suas decisões devem efetivamente decidir o destino dos recursos. De acordo com Costa²⁹,

"o Orçamento Público não deve ser encarado como um instrumento puramente técnico de gestão econômica, mas sim como um instrumento de planejamento com imenso conteúdo político e social cuja função é cuidar dos recursos públicos e investi-los de forma a atender as necessidades do município e prioridades demandadas pela população."

Como a Constituição Federal de 1988 definiu a elaboração das propostas orçamentárias como uma competência exclusiva do Poder Executivo, todos os processos relacionados com os orçamentos participativos devem partir da iniciativa deste poder.

²⁷ (Côrtes & Gugliano, 2010)

²⁸ (Avritzer e Navarro, 2003) apud (Costa, 2010)

²⁹ (Costa, 2008) apud (Costa, 2010)

Deste modo, estes instrumentos dependem da vontade política dos ocupantes do Poder Executivo para que possam funcionar de maneira efetiva. Este é um limitador à continuidade e estabilidade destes instrumentos de participação.

Ou seja, um dos problemas associados ao orçamento participativo é a dependência deste do Estado para que exista tanto uma infraestrutura quanto regras necessárias para seu funcionamento.

Em relação à participação popular, esta deveria ser aberta a todos os eleitores de cada região. Entretanto, a participação tem ocorrido de modo mais acentuado nas regiões mais carentes das cidades.

Normalmente, as decisões acerca dos recursos do orçamento participativo se concentram nas despesas de capital, ou seja, nas pequenas obras e investimentos do Estado em setores específicos demandados pela maioria da sociedade (como a construção de calçadas, a ampliação de escolas etc.).

Em geral, existem duas instâncias de participação da sociedade no orçamento participativo. Na primeira fase, em que a discussão é feita no âmbito local, ocorre a participação a participação direta da população em cada bairro ou região. Estes indivíduos escolhem os projetos ou áreas que, imaginam, são mais necessários em seu local ou região.

Após este momento, são escolhidos representantes de cada bairro ou região (os “delegados”) para uma segunda etapa de discussões. Neste segundo momento, o orçamento será consolidado e os recursos e projetos serão definidos e enviados para o Poder Executivo.

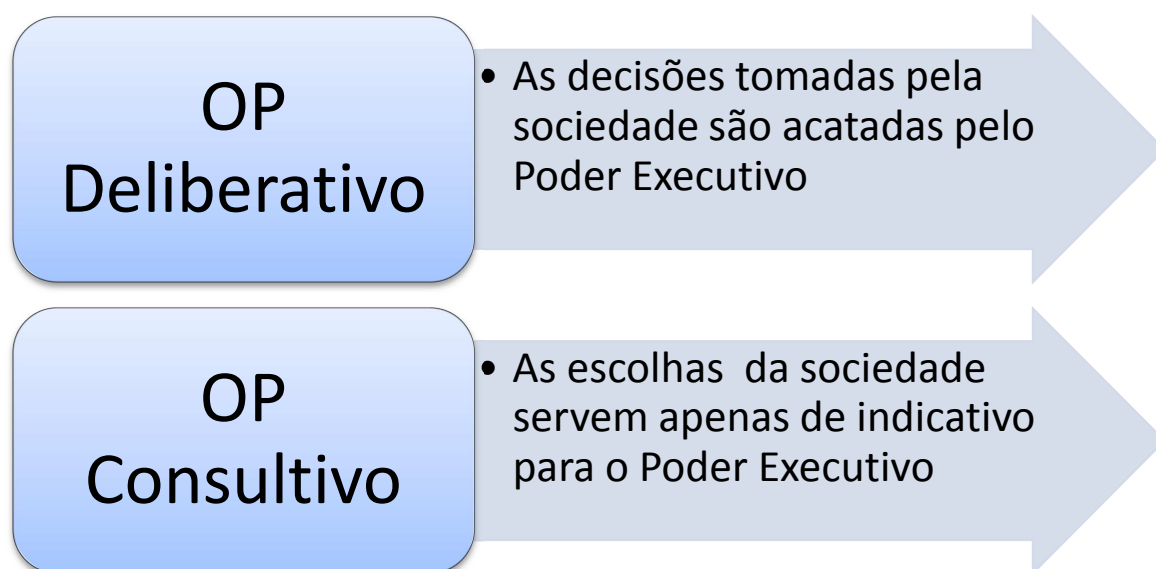


Figura 4 - OP Deliberativo e Consultivo

Alguns autores classificam o Orçamento Participativo em dois tipos: OP *Stricto Sensu* e OP *Lato Sensu*. A diferença principal seria o caráter

deliberativo do primeiro ou consultivo do segundo. De acordo com Avritzer e Navarro³⁰,

“existem duas formas de Orçamento Participativo, ambas diretamente relacionadas com a elaboração do Orçamento Municipal: **OP *Stricto Sensu*** e **OP *Lato Sensu***. O primeiro é aquele em que o processo de elaboração da proposta orçamentária é discutido entre o governo e a população, e que esta tem **poder deliberativo** sobre os tópicos definidos, ou seja, a voz e o voto dos representantes populares têm peso nas decisões orçamentárias, mesmo que não alcancem o orçamento como um todo. Já o **OP *Lato Sensu*** são todas as formas de participação que **não necessariamente conduzem a deliberações aceitas pelo poder público.**”

Assim, o Orçamento Participativo nem sempre define efetivamente o destino dos recursos públicos. De qualquer forma, a participação da população, mesmo no modelo consultivo, sempre é um indicativo político das preferências da comunidade e deve ser levado em consideração pelo poder público.

Vamos ver algumas questões agora?

1 - (ESAF – MPOG – EPPGG - 2005) Indique a opção que completa corretamente a frase a seguir: O orçamento participativo, como todas as demais formas democráticas de participação, deve evitar determinados riscos e desvios. Para que ele não seja uma mera consulta, agregação de preferências dadas ou levantamento de problemas, é essencial a preservação e ampliação de seu caráter

-
- a) reivindicativo**
 - b) regulativo**
 - c) educativo**
 - d) representativo**
 - e) deliberativo**

O Orçamento Participativo deve, além de apontar as preferências da população, definir o destino dos recursos do Estado. Ou seja, o resultado da definição das verbas alocadas pelo OP deve partir da participação popular.

³⁰ (Avritzer e Navarro, 2003) apud (Costa, 2010)

Isto é o caráter deliberativo – o que for definido pelo OP será a “palavra final”. Entretanto, como pela CF/88 a proposta orçamentária deve partir do Poder Executivo, isto ainda não pode ser feito de forma automático. Assim, o governo deve tomar a decisão política de ceder poder para a participação popular. O gabarito é a letra E.

2 - (ESAF – MPOG – APO - 2005) O orçamento participativo é um importante instrumento de participação do cidadão na gestão pública. A respeito desse instrumento, indique a opção correta.

a) O processo de Orçamento Participativo gera decisões públicas, pois permite que os governantes exerçam, direta e concretamente, a luta por seus interesses, combinando a sua decisão individual com a participação coletiva.

b) O processo de Orçamento Participativo permite a democratização da relação entre a União, Estados e Municípios, já que os gestores públicos deixam de ser simples coadjuvantes da política tradicional para serem protagonistas ativos da gestão pública.

c) O processo de Orçamento Participativo contribui para a criação de uma esfera pública, estatal, em que os governantes consolidam tanto processos de co-gestão pública quanto mecanismos de controle social sobre o Estado.

d) O processo de Orçamento Participativo tem a necessidade de um contínuo ajuste crítico, baseado em um princípio de auto-regulação, com o intuito de aperfeiçoar os seus conteúdos democráticos e de planejamento, e assegurar a sua não-estagnação.

e) O processo de Orçamento Participativo é aperfeiçoado pela acumulação de experiências orçamentárias, onde o que era apenas requerimento, demanda ou necessidade, muda de qualidade mediante o processo eleitoral, adquirindo natureza política.

A letra A está incorreta, pois o OP é um instrumento de participação popular nas decisões públicas. Assim, quem deve lutar por seus interesses é a população, e não seus governantes. O mesmo erro existe na letra B. É o cidadão que deve passar a ser protagonista, e não os gestores públicos.

A letra C tem uma “pegadinha”. O OP faz parte de uma esfera pública não-estatal (porque conta com a participação direta da

população). Já a letra D está correta. De acordo com Avritzer e Navarro³¹, o Orçamento Participativo tem os seguintes elementos:

- "i) cessão de soberania por quem detém o poder local;*
- ii) reintrodução de elementos de participação local;*
- iii) autorregulação soberana, a partir da definição de regras e procedimentos pelos participantes do OP e,**
- iv) reversão das prioridades de recursos públicos locais em prol das populações mais carentes."*

Portanto, o Orçamento Participativo deve ser constantemente revisto e aprimorado, de acordo com as experiências anteriores e as análises feitas pela sociedade.

Finalmente, a letra E está errada porque o processo do OP não pode ser considerado como de caráter eleitoral. O OP é um processo de participação direta da sociedade, e não um processo de democracia representativa (em que são eleitos representantes para tomar as decisões em nosso nome). Dessa forma, o gabarito é a letra D.

3 - (ESAF – MPOG – ADM - 2006) Assinale a opção correta. Por meio do orçamento participativo,

- a) o governo estabelece mecanismos de auto-gestão pública.**
- b) compatibilizam-se as relações entre União, Estados, DF e Municípios.**
- c) cria-se um processo contínuo de ajuste crítico, baseado no princípio da autoregulação.**
- d) os governantes lutam pelos seus interesses individuais.**
- e) o cidadão atende às suas demandas por serviços de qualidade.**

A autorregulação deve ser um dos elementos do Orçamento Participativo, de acordo com Avritzer e Navarro³². Para estes autores, o Orçamento Participativo deve ter o elemento de "autorregulação soberana, a partir da definição de regras e procedimentos pelos participantes do OP".

³¹ (Avritzer e Navarro, 2003) apud (Costa, 2010)

³² (Avritzer e Navarro, 2003) apud (Costa, 2010)

Dessa maneira, o OP necessita de uma constante revisão para que não fique defasado. As regras devem ser definidas pelos próprios cidadãos participantes do OP. Assim sendo, o gabarito é a letra C.

4 - (CESPE – MDS – ADMINISTRADOR - 2006) Uma das características recorrentes nas políticas públicas brasileiras é a descontinuidade administrativa, uma vez que inexistem concepções consolidadas de missão institucional.

Exato. Somente nos anos recentes tem existido uma preocupação maior com a continuidade das políticas públicas. Infelizmente, as experiências de continuidade ainda são as exceções no contexto político brasileiro.

Com isso, diversas políticas são redesenhadas ou modificadas sem que se possa avaliar o devido impacto destas mudanças ou que a própria política possa “amadurecer” e mostrar resultados concretos.

O gabarito, portanto, é questão correta.

5 - (CESPE – MDS – ADMINISTRADOR - 2006) Os maiores problemas das políticas públicas brasileiras concentram-se nas políticas econômicas, visto que a maior parte das agências reguladoras é pouco moderna e seus quadros demonstram reduzida eficiência gerencial.

Esta questão é um “saco de gatos” e não faz nenhum sentido. Claro que a escassez de recurso é um dos problemas de qualquer ação estatal e as políticas públicas acabam sendo prejudicadas.

A visão de curto prazo e fiscalista da equipe econômica muitas vezes dificultou a implementação das políticas públicas. Entretanto, isto não se relaciona com as agências reguladoras, que regulam a atividade econômica em setores específicos da economia.

O gabarito é questão errada.

6 - (CESPE – MDS – ADMINISTRADOR - 2006) No processo de participação nas políticas públicas, ações pró-ativas da sociedade civil dispensam a participação do Poder Legislativo como fiscalizador do Poder Executivo.

O chamado controle social, em que a sociedade controla e participa das decisões e ações governamentais, não dispensa a participação do Legislativo no controle das ações do poder Executivo.

Este controle do Legislativo é importante para que possamos manter o “checks and balances”, ou seja, o equilíbrio de forças no Estado. O gabarito é questão errada.

7 - (ESAF – CGU – AFC - 2004) No debate sobre as políticas sociais, alguns analistas sustentam que o Estado brasileiro tem gasto bastante com ações cujo impacto na redução de pobreza seria mais significativo caso fossem mais focalizadas. Em consequência, frequentemente se propõe a focalização das políticas sociais, em detrimento de políticas universais. Nos termos desse debate, indique a opção incorreta.

a) A focalização ou a seletividade das ações é entendida como a concentração dos esforços e dos recursos na população mais carente, de forma a aliviar os altos custos sociais das políticas de ajuste fiscal.

b) Originada no Consenso de Washington, a focalização enquanto seletividade das ações vem ganhando força em um contexto de crise do financiamento do gasto social, e no Brasil tem pautado o desenho e a implementação de vários programas sociais.

c) A focalização ou seletividade das ações também pode ser entendida como uma estratégia para a universalização do atendimento, tendo como objetivo final beneficiar a todos, porém, primeiramente e mais a quem tem menos.

d) A focalização diferencia-se da universalização por estar associada com medidas de promoção social e de fortalecimento da cidadania, vinculando-se os benefícios das políticas sociais ao cumprimento de exigências como frequência escolar, vacinação infantil e outras.

e) A universalização parte do princípio de que é preciso aumentar o gasto social, estatal e não estatal, para assegurar tanto a oferta irrestrita dos benefícios correspondentes aos direitos sociais quanto a execução de programas específicos de combate à pobreza, emergenciais e permanentes.

Esta questão analisa vários aspectos das políticas públicas que foram trazidos pelo Ipea. De acordo com este instituto, dentre os principais elementos que têm ocorrido na nossa história recente, podemos citar a focalização e a universalização.

A letra A está perfeita, pois o conceito de focalização é este mesmo descrito pela banca – o de focar esforços diretamente no público alvo das ações governamentais. Com isso, o Estado gasta menos recursos com pessoas que “não necessitam daquela assistência específica”.

A letra B também está certa, pois o Estado não tem recursos infinitos. Assim, deve gastar estes recursos com que realmente precisa, de modo que o financiamento destes programas e políticas seja sustentável no longo prazo.

A letra C também segue esta linha de raciocínio, pois se os recursos são mais bem gastos, sobrarão mais recursos para que a universalização dos serviços ocorra.

Já a letra D não faz sentido, pois a universalização também está associada com essas medidas de promoção social e de fortalecimento da cidadania (como a prestação de serviços de saúde e educação para todos, etc.). Por fim, a letra E está correta, pois a universalização depende de esforços do Estado e da sociedade civil. O gabarito é, portanto, a letra D.

A Evolução dos Direitos

A Tipologia de Marshall

Um conceito muito conhecido (e que já foi cobrado várias vezes em concursos) é a tipologia de T. A. Marshall. Esse autor fez uma análise da evolução dos direitos na Inglaterra.

De acordo com ele, os **direitos civis** foram os primeiros a serem conquistados pela população. E o que seriam estes direitos? Basicamente, seriam os direitos de ir e vir (liberdade), o direito de acesso à Justiça, o direito de firmar contratos, direito de livre expressão, dentre outros³³.

De acordo com Marshall³⁴, estes direitos englobariam:

*"- a **liberdade pessoal**, implicando na liberdade jurídica de ir e vir e não ser preso arbitrariamente, o que corresponde ao direito de livre acesso à justiça num patamar de atendimento Universalizado e igualitário;*

³³ (Marshall, 1967) apud (Silva, 2009)

³⁴ (Marshall, 1967) apud (Magalhães, 2005)

- a **liberdade de imprensa**, correspondente ao direito de livre manifestação oral e escrita;
- a **liberdade religiosa**, correspondente ao direito de culto;
- a **liberdade econômica**, baseada na capacidade de dispor de seus bens e celebrar contratos, correspondente ao direito de propriedade privada.”

Este movimento ocorreu, na Inglaterra, em torno do século dezoito, com a redução do poder absoluto do Estado e a conquista de garantias pelos indivíduos (constitucionais ou não) de que estes não seriam perseguidos por sua religião, por suas crenças, etc.

A seguir, viriam os **direitos políticos**. Após conseguir os direitos de agir livremente e expressar suas opiniões, a população buscou o direito de participar do processo político.

No início do século dezenove, poucos eram os cidadãos que participavam do processo político. Com a liberdade de imprensa, por exemplo, inicia-se um processo de demandas por maior participação, de uma representação mais ampliada – que resulta em diversas conquistas no plano político.

O cidadão passou a ter direito de integrar livremente associações e partidos políticos, de fazer propaganda eleitoral, dentre outras garantias, que permitiram uma maior participação nas decisões dos governantes.

De acordo com Marshall,

*"Esses direitos políticos estão ligados à formação do Estado Democrático representativo, e implicam uma **liberdade ativa**, consubstanciada na **participação dos cidadãos na determinação dos objetivos políticos do Estado**. Sua afirmação ocorre com a gradual supressão dos critérios censitários, permitindo que as pessoas de baixa renda e instrução pudessem se articular politicamente na condição de eleitores."*

Deste modo, os direitos políticos dizem respeito ao direito de votar e ser votado. Ou seja, direito de ser escolhido pela população como seu representante (elegibilidade) e direito de escolher seus representantes.

Este movimento de conquista dos direitos políticos já ocorreu dentro de um processo de democratização do processo político. O foco foi a inclusão das massas trabalhadoras no processo político e a concessão do direito de participar da elaboração das leis e das políticas públicas, além do controle dos agentes públicos e dos governantes³⁵.

³⁵ (Magalhães, 2005)

Finalmente, viriam os **direitos sociais**. O acesso aos direitos de votar e ser votado criou uma série de demandas da população em direção ao Estado. No final do século dezenove, a ideologia socialista e comunista era muito “sedutora” aos olhos dos trabalhadores.

Para evitar que estes trabalhadores se revoltassem e existissem greves e revoluções, os governos começaram a conceder gradualmente diversos direitos, como: direito a uma educação gratuita, direito de assistência médica, direitos previdenciários, etc.

Com a conquista destes direitos sociais, o Estado se transformou. Deixou de ser um Estado Liberal para ser um Estado do Bem Estar Social. De acordo com Magalhães³⁶, os direitos sociais são:

*" - **direito ao trabalho**, que implica a existência de oportunidades concretas para que o indivíduo possa inserir-se produtivamente no mercado;*

*- **direito à tutela da saúde**, mediante a qual a saúde do indivíduo passa a ser responsabilidade do Estado;*

*- **direito à educação**, implicando na liberdade de receber a instrução necessária para exercer sua cidadania e ingressar qualificadamente no mercado de trabalho, bem como desenvolver plenamente suas potencialidades intelectuais e artísticas;*

*- **direito à assistência social**, implicando com isso liberdade da miséria e da instabilidade, mediante a qual se espera que o Estado garanta o bem-estar do cidadão, provendo-o de uma renda mínima e zelando pela sua satisfação pessoal e sua satisfatória inserção na sociedade."*

Abaixo podemos ver um resumo desta evolução:

³⁶ (Magalhães, 2005)



Figura 5 - Evolução dos Direitos de Acordo com Marshall

Entretanto, esta teoria recebeu muitas críticas. A principal era a de que estes passos foram observados na Inglaterra, mas não seria possível fazer uma extrapolação disto para todos os países.

Naturalmente, cada país viveu um contexto diferente e em certos países a “ordem” dos passos foi outra. Em alguns países em desenvolvimento, por exemplo, os direitos sociais podem aparecer antes dos direitos políticos (países que contam com um Estado do Bem Estar Social razoavelmente desenvolvido, mas contam com sistemas políticos não democráticos).

No caso brasileiro, a metodologia de Marshall não seria adequada. O contexto histórico brasileiro foi muito diferente do europeu. Em nosso país, a ideologia liberal não teria tido o mesmo papel do desempenhado no Estado Inglês. De acordo com Haguette³⁷,

“o Estado brasileiro não tem sua origem ligada à luta contra um sistema feudal em decadência, portanto a ideologia liberal, que na Europa acompanhou a emergência da classe burguesa em sua luta contra os privilégios estamentais da aristocracia, desempenha papel bem diverso no cenário nacional.”

³⁷ (Haguette, 1994) apud (Magalhães, 2005)

De acordo com alguns autores, os direitos políticos nascem no Brasil com a Constituição de 1824³⁸. A partir deste marco, pouco a pouco, os direitos relacionados à participação política começam a aparecer.

Inicialmente, somente os homens livres e com algumas posses podiam participar da vida política. Com o passar do tempo, o direito de votar e ser votado foi concedido às mulheres, aos negros (e índios) e aos analfabetos.

Entretanto, no Brasil estes direitos políticos passaram por um pêndulo (ou “soluços”). Períodos mais democráticos conviveram com ditaduras (como o Estado Novo de Getúlio Vargas e a ditadura militar de 64-85).

Deste modo, a grande diferença seria, no caso brasileiro, a concessão de direitos sociais (como ocorreu na ditadura de Vargas) antes dos direitos políticos³⁹.

De acordo com Murilo de Carvalho⁴⁰,

“a lógica da sequência descrita por Marshall foi invertida no Brasil: a pirâmide dos direitos foi colocada de cabeça para baixo. Aqui, primeiro vieram os direitos sociais, nos anos 1930, implantados em período de supressão dos direitos políticos e de redução dos direitos civis por Getúlio Vargas, um ditador que se tornou popular – o que explicaria, em parte, a origem do Estado clientelista no país. O autor verifica que a falta de liberdade política sempre foi compensada pelo autoritarismo do Brasil pós-1930, com o paternalismo social.”

Assim sendo, no caso brasileiro a ordem dos direitos foi invertida. Além disso, os direitos foram concedidos, e não conquistados como no caso britânico.

Classificação de Bobbio

Outra classificação dos direitos é a de Bobbio. Para ele, os direitos se afirmaram de acordo com quatro gerações⁴¹. A **primeira geração** dos direitos seriam os relacionados com os **direitos individuais**.

³⁸ (Carvalho, 2005) apud (Silva, 2009)

³⁹ (Silva, 2009)

⁴⁰ (Carvalho, 2001) apud (Souza, 2006)

⁴¹ (Oliveira, 2007)

Estes teriam sido conquistados através da luta contra os regimes absolutistas e seriam relacionados com o direito a vida, o direito a liberdade e o direito a igualdade perante a lei.

Alguns chamam estes direitos de negativos, pois servem para restringir o poder do Estado perante o cidadão.

Já os **direitos de segunda geração** seriam os direitos coletivos. Estes direitos nasceram com o choque de classes sociais e referem-se aos direitos do trabalho, de assistência médica, de educação, de transporte, de moradia, dentre outros.

Estes direitos já podem ser classificados como direitos positivos, pois o Estado passaria a ter uma atuação em prol do cidadão, em busca de prover condições mínimas de cidadania a todos.

Com a evolução da vida em sociedade, a atividade humana passou a impactar mais diretamente o nosso ecossistema. Com isso, começa a aparecer a preocupação com a nossa sobrevivência no longo prazo. O direito ao meio ambiente seria, portanto, relacionado com a **terceira geração de direitos**, por exemplo.

O direito do consumidor, de acordo com Bobbio, estaria também inserido neste rol de direitos. Finalmente, o autor aponta os direitos de bioética e de bioengenharia como os **direitos de quarta geração**.

A clonagem de espécies de plantas, a reprodução humana assistida (através de técnicas de seleção de genes apropriados), bem como a proteção do patrimônio genético da terra estariam inseridas dentro desta classificação de direitos.

Primeira Geração	• Direitos individuais (liberdade, igualdade perante a lei, etc.)
Segunda Geração	• Direitos Coletivos (direitos sociais)
Terceira Geração	• Direitos de Solidariedade ou Difusos (meio ambiente, direito do consumidor, etc.)
Quarta Geração	• Direitos de Manipulação Genética (biotecnologia e bioengenharia)

Figura 6 - Classificação dos Direitos de acordo com Bobbio

Vamos ver agora algumas questões?

8 - (ESAF – MPOG – EPPGG - 2009) O historiador T. A. Marshall é uma referência obrigatória quando se trata de pesquisar a evolução dos direitos civis, políticos e sociais. Para ele, há uma sequência cronológica e lógica no desenvolvimento de tais direitos, com a conquista das liberdades civis levando à obtenção do direito de votar e ser votado e a expansão da representação política popular permitindo a aprovação parlamentar dos direitos sociais. Os seguintes enunciados se referem ao Brasil. Escolha a única opção válida.

- a) É correto afirmar que a mesma sequência ocorreu, apenas com interrupções no exercício dos direitos políticos.**
- b) É correto afirmar que, a despeito das limitações impostas aos direitos políticos, o regime militar ampliou os direitos civis e sociais.**
- c) É correto afirmar que a prolongada vigência da Escravidão impediu que a evolução dos direitos seguisse a sequência estabelecida por Marshall.**
- d) É correto afirmar que a grande expansão dos direitos sociais registrada no primeiro governo Vargas ocorreu em grande parte sob um regime que suprimiu direitos políticos.**
- e) É correto afirmar que os direitos civis, políticos e sociais foram estabelecidos simultaneamente com a promulgação da Constituição de 1988.**

A primeira frase está errada, pois a ordem ou sequência foi alterada no Brasil (com a vinda dos direitos sociais antes dos direitos políticos). A segunda opção também está errada. O regime militar não ampliou os direitos civis. O direito de ir e vir, por exemplo, foi restringido. O mesmo ocorreu com a liberdade de expressão.

A letra C também está errada, pois foram outros fatores que geraram essa situação (fragilidade institucional, por exemplo). Já a letra D está correta e é o nosso gabarito.

Finalmente, a letra E está errada porque alguns direitos já existiam, em certa parte, antes da CF/88. Dessa maneira, não foi a nova constituição que criou estes direitos ao mesmo tempo. Portanto, o nosso gabarito é mesmo a letra D.

9 - (ESAF – MPOG – EPPGG - 2005) Marshall (1964) apresenta uma importante contribuição sobre as causas históricas de desenvolvimento da sociedade que culminaram no crescimento do Estado de Bem-estar. Na coluna A, à esquerda, encontra-se a fase

histórica e na coluna B, à direita, o tipo de luta social predominante:

Coluna A	Coluna B
AI – primeira fase	BI – Luta pela conquista dos direitos civis (liberdade de expressão, por exemplo).
AII – segunda fase	BII – Luta pela conquista dos direitos sociais (como educação, por exemplo).
AIII – terceira fase	BIII – conquista dos direitos políticos (voto, por exemplo).

Solicita-se relacionar a coluna A com a coluna B e assinalar a opção que indica as relações corretas.

- a) AI-BII; AII-BI; AIII-BIII.**
- b) AI-BI; AII-BII; AIII-BIII.**
- c) AI-BI; AII-BIII; AIII-BII.**
- d) AI-BII; AII-BIII; AIII-BI.**
- e) AI-BIII; AII-BI; AIII-BII.**

De acordo com Marshall, a conquista dos direitos, nas sociedades modernas, passou por três fases: a primeira fase foi a dos **direitos civis** (liberdade de ir e vir, liberdade de expressão, etc.); a segunda fase foi a dos **direitos políticos** (direito de votar e ser votado) e a terceira fase foi a dos **direitos sociais** (direito a moradia, direito a educação, direito a saúde, etc.). Desse modo, o gabarito é a letra C.

O equilíbrio federativo e a governança democrática

Coordenação Federativa

Muitas das políticas públicas em um país que adota o federalismo dependem da atuação de dois ou mais níveis de Estado (poder central e dos estados). Desta forma, estes governos (no caso do Brasil: União, estados e municípios) devem entender que são interdependentes e que devem compartilhar as decisões e responsabilidades.

De acordo com Abrucio⁴²:

*"No caso dos **sistemas federais**, em que vigora uma **soberania compartilhada**, constituiu-se um processo negociado e extenso de shared decision making ("processo decisório compartilhado"), ou seja, de compartilhamento de decisões e responsabilidades."*

Desta forma, este compartilhamento deve acontecer para que as políticas públicas tenham sucesso. Muitas ações governamentais devem ser aplicadas no nível local, por exemplo, mas necessitam de financiamento da União para que possam acontecer.

Por outro lado, os estados e municípios devem desejar participar dos programas, ou seja, se não existir um incentivo à participação destes entes regionais, estes poderão não apoiar e executar a política pública.

Como estes entes são autônomos, a organização dos programas governamentais em sistemas federativos é uma tarefa mais complexa do que em um Estado unitário⁴³. Como sabemos, um Presidente da República não tem comando sobre um Governador.

Assim, estes governos devem atuar em conjunto. Infelizmente, nem sempre as políticas públicas são bem coordenadas. De acordo com Pierson⁴⁴:

"No federalismo, dada a divisão de poderes entre os entes, as iniciativas políticas são altamente interdependentes, mas são, de modo frequente, modestamente coordenadas."

⁴² (Abrucio, 2005)

⁴³ (Abrucio, 2005)

⁴⁴ (Pierson, 1995) apud (Abrucio, 2005)

De acordo com o autor, **todo federalismo concentra ações de cooperação e competição**. Um comportamento cooperativo é fundamental para que os recursos sejam mais bem geridos, para que um ente mais capacitado financeiramente possa auxiliar ao outro ou para a troca de informações valiosas entre os entes.

Além disso, a cooperação é um instrumento importante para diminuir certas diferenças entre as regiões do país. Podemos ver isto no caso brasileiro, em que a União auxilia com recursos financeiros e humanos certas regiões menos favorecidas e desenvolvidas.

Já a **competição federativa** é importante para que o poder central não consiga dominar os outros, bem como para que a inovação possa florescer. É comum que diversas práticas administrativas inovadoras e políticas públicas apareçam inicialmente em entes subnacionais.

Os próprios programas de renda mínima, tão elogiados atualmente, foram introduzidos nos estados antes do governo federal (por exemplo, no governo do Distrito Federal em 1995).

Além disso, as diversas estratégias e modelos de gestão adotados nos diversos entes podem ser comparados pelos eleitores, criando uma “competição positiva” entre os gestores públicos.

Entretanto, a competição pode ser danosa quando se “joga” um ente contra os outros, em vez de levá-los à cooperação e à integração. De acordo com Abrucio⁴⁵, em países com grandes diferenças sócio-econômicas (como o Brasil), a competição entre os entes deve ser limitada para que as diferenças não se acentuem.

Outro problema da competição federativa é a “**guerra fiscal**”, processo em que os estados e municípios oferecem cada vez mais vantagens aos investidores para atrair projetos para suas regiões.

Este processo pode levar a um enfraquecimento financeiro de todos os entes, pois o leilão (onde cada estado oferece mais vantagens aos investidores) se torna predatório e os governos perdem suas principais fontes de receita.

De acordo com Arretche⁴⁶, o processo de **coordenação federativa** pode acontecer de acordo com vários instrumentos:

1. **Regras legais** que obriguem os atores a compartilhar decisões e tarefas – definição das competências no terreno das políticas públicas, por exemplo;
2. Existência de **fóruns federativos**, com a participação dos próprios entes – como são os **senados** em geral;

⁴⁵ (Abrucio, 2005)

⁴⁶ (Arretche, 2004) apud (Abrucio, 2005)

3. Existência de **cortes constitucionais**, que possibilitem aos mesmos acionar a defesa de seus direitos;
4. Construção de uma **cultura política baseada no respeito mútuo e na negociação** no plano intergovernamental.

Federalismo Brasileiro

A federação no Brasil surgiu com o governo republicano. De acordo com Giambiagi⁴⁷, *surgiu como uma reação ao centralismo do império*. Em seu início, os governos estaduais foram muito fortes na república.

Foi a época da República Velha, em que a política do “café-com-leite” comandava o país. Neste cenário, as oligarquias que comandavam os estados de Minas Gerais e São Paulo se alternavam no poder. Esta situação fortalecia o poder dos governadores, que detinham uma autonomia grande.

Com a quebra do “acordo” entre estas oligarquias em 1930, ocorreu a revolução militar que empossou Getúlio Vargas. Este fortaleceu o governo central e retirou a autonomia dos estados. O equilíbrio federativo só voltaria na Constituição Federal de 1946.

Entretanto, em 1964, em um ambiente de grande instabilidade política, os militares depuseram João Goulart e retomaram o poder, concentrando novamente o poder no governo central. De acordo com Abrucio⁴⁸:

*“O interregno 1946-1964 foi o primeiro momento de maior equilíbrio em nossa federação, tanto do ponto de vista da relação entre as esferas de poder como da prática democrática. Mas o golpe militar acabou com este padrão e por cerca de 20 anos manteve um **modelo unionista autoritário**, com **grande centralização política, administrativa e financeira**.”*

Quando o modelo desenvolvimentista adotado com o regime militar começou a se esgotar, o processo de democratização começou a ganhar força e a ideia da descentralização assumiu um papel de destaque.

Os governadores eleitos em 1982 tornaram-se cada vez mais influentes e buscaram inserir, na nova carta constitucional, este novo panorama de fortalecimento dos entes subnacionais.

⁴⁷ (Giambiagi & Além, 2008)

⁴⁸ (Abrucio, 2005)

De acordo com Giambiagi⁴⁹:

*"o processo de descentralização no Brasil, iniciado nos anos 1980 e aprofundado com a Constituição de 1988, teve basicamente uma motivação política. **O objetivo era o fortalecimento financeiro e político de estados e municípios em detrimento do governo central**, visto como essencial ao movimento de redemocratização do país."*

Dentro deste contexto, a nova constituição inovou no nosso federalismo, inserindo, pela primeira vez, os municípios como entes federativos e transferindo receitas para estados e, principalmente, municípios.

Esta foi uma mudança significativa, pois igualou os municípios aos estados e à União em seus deveres e direitos. **Entretanto, estes municípios, em sua grande maioria, não detinham capacidade gerencial e arrecadatória para executar as políticas públicas.**

Além desse ponto, estes municípios passaram a também disputar entre si os investimentos privados. Ao invés de utilizar seus recursos na oferta de serviços à população, estes eram empregados na disputa predatória por novos investimentos em suas localidades. Este movimento foi chamado de "**Hobbesianismo municipal**", ou seja, o "vale tudo" entre estas municipalidades⁵⁰.

O processo de descentralização dependeu, portanto, das transferências federais da União para os estados e municípios (através do FPM e do FPE). No início dos anos 1990, os percentuais destes fundos constitucionais foram acrescidos, levando, inclusive, a um movimento de criação de inúmeros municípios sem qualquer condição de se manter sem ajuda externa.

De acordo com Abrucio⁵¹:

*"Dois fenômenos destacam-se nesse novo federalismo brasileiro, desenhado na década de 1980 com reflexos ao longo dos anos 1990. Primeiro, o estabelecimento de um **amplo processo de descentralização**, tanto em termos financeiros como políticos. Em segundo lugar, a **criação de um modelo predatório e não-cooperativo de relações***

⁴⁹ (Giambiagi & Além, 2008)

⁵⁰ (Salles, 2010)

⁵¹ (Abrucio, 2005)

intergovernamentais, com predomínio do componente individualista.”

Este cenário levou a um comportamento individualista dos governadores, que utilizaram esta maior autonomia para projetos personalistas de poder. Dentre os instrumentos utilizados, temos o uso dos bancos estaduais como financiadores das ações dos próprios governos estaduais. Estes governos transformaram estes bancos, portanto, em uma “máquina de fazer moeda”.

Este cenário explosivo de irresponsabilidade dos governadores gerou diversos “rombos” nas contas estaduais. Por diversas vezes, a União foi chamada para financiar os déficits dos estados.

E, de certa forma, com esta alternativa de ajuda, os estados sentiam-se “livres” para ter uma postura irresponsável com as finanças públicas. Os entes subnacionais tinham sempre esta “porta” de salvação, ou seja, de repassar suas dívidas para a União.

Como o cenário econômico estava posto como o problema número um do governo central, a busca pela estabilidade econômica centralizou as atenções da União até 1994. Entretanto, com o plano Real, a inflação se reduziu, expondo os diversos “esqueletos” (palavra que, resumidamente, significava “problemas que estavam escondidos até então”) estaduais.

A busca pelo “socorro” da União era sempre a solução desejada pelos governadores nestes momentos.

De acordo com Mendes⁵²:

*“Essa situação começou a mudar quando o governo central percebeu que a **estabilidade macroeconômica do país dependia da imposição de uma restrição orçamentária forte aos governos locais.**”*

Desta forma, a partir deste momento, a União iniciou um extenso programa de renegociação das dívidas estaduais, exigiu a privatização de diversos bancos estaduais e modelou um novo arcabouço normativo que acabaria por gerar, entre outras medidas, a Lei de Responsabilidade Fiscal (que, apesar de valer também para a União, foi um instrumento que buscou aumentar a disciplina dos entes subnacionais).

Além disso, outro aspecto derivado da descentralização foi o imenso número de municípios criados entre a Constituição Federal de 88 e a Emenda Constitucional nº15 de 1996.

Como a CF/88 tinha repassado aos estados a competência de instituir os critérios legais para a criação de municípios, os estados

⁵² (Mendes, 2004)

passaram a incentivar a criação destes de forma irresponsável, “de olho” nos recursos automáticos advindos do Fundo de Participação dos Municípios.

Isto ocorria, pois cada município criado ganhava o direito de receber o FPM instantaneamente depois de criado. Deste modo, ocorreu uma competição predatória entre os estados neste ponto⁵³.

Concluindo, o modelo brasileiro de federalismo foi derivado de um processo centralizador, próprio de nossa história. Portanto, em nossa história, a União concentrou, durante diversas oportunidades, inúmeros poderes e recursos.

Entretanto, passamos por momentos de descentralização de tempos em tempos, como os vividos na década de 1980, que se refletiram na CF/88.

Portanto, ainda estamos em busca do modelo cooperativo, que é previsto na CF/88, mas ainda não conseguimos pôr este modelo totalmente em prática.

Vamos ver mais algumas questões?

10 - (ESAF – SEFAZ-SP - AUDITOR – 2009) Considerado fundamental à governança no setor público, o processo pelo qual as entidades públicas e seus responsáveis devem prestar contas dos resultados obtidos, em função das responsabilidades que lhes foram atribuídas por delegação de poder, denomina-se:

- a) Transparência.**
- b) Integridade.**
- c) Equidade.**
- d) Responsabilidade Fiscal.**
- e) Accountability.**

Questão bem tranquila da ESAF. O conceito que se refere à necessidade de prestação de contas pelos agentes públicos é exatamente a accountability. O gabarito é a letra E.

11 - (ESAF – MTE - AUDITOR – 2010) Assinale a opção correta.

- a) As eleições e o voto são mecanismos de accountability horizontal.**
- b) Uma alta demanda social por accountability afeta, negativamente, a capacidade de governança.**

⁵³ (Torres, 2004)

- c) Sem legitimidade, não há como se falar em governabilidade.***
- d) Instâncias responsáveis pela fiscalização das prestações de contas contribuem para o desempenho da accountability vertical.***
- e) Uma boa governabilidade garante uma boa governança.***

A letra A está errada, pois as eleições são exemplos de accountability vertical e não horizontal. Na letra B, o contrário é que ocorre. A accountability favorece a governança. A letra C está perfeita e é o nosso gabarito.

Já a letra D mais uma vez inverte os conceitos e está incorreta (estas instâncias responsáveis pela fiscalização das prestações de contas, como o TCU, fazem parte da accountability horizontal). Finalmente, a governabilidade por si só não garante uma boa governança. Esta era exatamente uma das conclusões do PDRAE em 1995. O gabarito é mesmo a letra C.

12 - (ESAF – ANA – ANALISTA - 2009) Sobre accountability, analise as afirmações que se seguem e selecione a opção que melhor representa o resultado de sua análise:

() A accountability diz respeito à capacidade que os constituintes têm de impor sanções aos governantes, notadamente reconduzindo ao cargo aqueles que se desincumbem bem de sua missão e destituindo os que possuem desempenho insatisfatório;

() A accountability inclui a prestação de contas dos detentores de mandato e o veredicto popular sobre essa prestação de contas;

() A accountability depende de mecanismos institucionais, sobretudo da existência de eleições competitivas periódicas.

- a) C, C, C***
- b) C, C, E***
- c) C, E, E***
- d) E, E, E***
- e) E, C, E***

A capacidade que os eleitores têm de “pôr para fora” os representantes que não os agradam é um aspecto da accountability, no caso a vertical. Desse modo, uma maneira de “controlar” a atuação destes representantes seria através da reeleição dos que se portarem a contento e a rejeição dos que não tiverem uma boa atuação. A primeira frase está correta.

Desse modo, a segunda frase também está correta, pois a accountability pressupõe a prestação de contas pelos agentes públicos e um julgamento destas contas pela população. É o que chamamos de controle social, que só pode ocorrer com transparência.

A terceira frase é um pouco polêmica, pois a accountability normalmente necessita destas instituições, mas pode ocorrer “fora” deste âmbito, como na accountability societal, que ocorre através da pressão da mídia, dos grupos de pressão, sindicatos, etc.

Acredito que a banca quis afirmar que a accountability societal só ocorre quando existem instituições (como a presença de uma justiça imparcial e eleições limpas e regulares) que possibilitem a emergência de controles “não institucionais”, como o controle social. O gabarito é, assim, a letra A.

13 - (CESPE – MDS – ADMINISTRADOR - 2006) No Brasil, seguidas mudanças nos altos escalões dos cargos públicos frequentemente levam programas e políticas públicas a serem redimensionados, reorientados ou suspensos.

Perfeito. As mudanças de postos políticos acabam constantemente derivando em mudanças nas políticas públicas, pois existe uma noção, infelizmente, de que as políticas são ligadas às pessoas e não ao Estado. Com isso, existe muito desperdício de recursos e ineficiência. O gabarito é questão correta.

14 - (CESPE – IEMA – ANALISTA - 2007) Para se alcançar a justiça, é preciso superar o conceito de igualdade e aplicar o conceito de equidade.

Exato. O conceito de equidade “vai além” do conceito de igualdade. Não basta tratar a todos da mesma forma, se queremos diminuir as desigualdades econômicas e sociais.

Necessitamos tratar de modo especial os mais necessitados, na medida de sua desigualdade. Isto significa buscar uma equidade. O gabarito é questão correta.

15 - (CESPE - TCU / ACE - 2008) Considerando-se que as políticas são decisões programadas que orientam o dia-a-dia da administração, refletem os objetivos estratégicos e orientam os dirigentes e demais empregados ou servidores em situações que exigem decisão e julgamento, é correto afirmar que, no caso dos

órgãos governamentais de controle externo, uma das políticas de relações com o público externo é dar publicidade imediata a quaisquer investigações resultantes de denúncias de irregularidades e manter sob sigilo, perante o denunciante, todas as providências adotadas para a apuração dos fatos.

Existe uma contradição nesta questão, pois se devemos dar transparência das investigações ao público em geral, não podemos pensar em sigilo com relação aos denunciantes. O gabarito é questão errada.

16 - (CESPE – SGA-AC – ASSISTENTE SOCIAL - 2007) As políticas sociais do estado de bem-estar datadas no século XX assemelham-se às do século anterior por manterem o foco de suas ações direcionadas para a pobreza extrema, desvinculada da concepção de cidadania e dos direitos sociais.

Esta questão é uma boa “casca de banana” para o candidato distraído. Apesar dos mais pobres serem em geral os maiores usuários destes serviços, eles não são restritos a estes indivíduos.

A ideia por trás do Estado de Bem-estar Social é a de que todos os cidadãos devem ter estas condições mínimas. Deste modo, não existe esta “desvinculação” entre o conceito de cidadania e dos direitos sociais. O gabarito é questão incorreta.

17 - (CESPE – SGA-AC – ASSISTENTE SOCIAL - 2007) Na perspectiva liberal, o papel do Estado consiste em fornecer a base legal com a qual a sociedade pode maximizar os benefícios aos homens.

Perfeito. O papel do Estado, dentro do prisma liberal, é o de criar um ambiente de respeito aos direitos individuais, bem como dos contratos, que possibilite a “maximização dos benefícios dos homens”. O gabarito é questão correta.

Governança e Governança Democrática

Os termos governança e governabilidade passaram a ser mais debatidos após as crises econômicas dos países em desenvolvimento nos

anos 70 e 80 do século passado e do crescente processo de globalização⁵⁴.

Um exemplo de instituição que disseminou estes conceitos foi o do Banco Mundial. Esta instituição estava preocupada, naquela época, com uma baixa capacidade dos governos em desenvolvimento de implementarem seus programas com eficiência e eficácia.

Portanto, o conhecimento destes conceitos nos possibilita entender melhor os desafios que os Estados modernos enfrentam nestes tempos complexos. Entretanto, são termos muito confundidos, pois são conceitos entrelaçados e conexos.

O conceito de **governabilidade** é mais relacionado à **capacidade política de governar**⁵⁵, ou seja, às condições de um governo de se legitimar perante a sociedade como um todo. É um termo ligado ao próprio exercício do poder e às condições materiais que devem existir para que um governo consiga exercer suas funções.

Se um governo conta com apoio da sociedade como um todo para governar, ele tem governabilidade. A governabilidade insere-se então nos aspectos políticos do Estado: as relações entre os poderes, os sistemas partidários, a forma de governo, etc.⁵⁶

Já a **governança está relacionada com a gestão dos recursos e com a capacidade deste governo de implementar as políticas públicas**, ou seja, sua capacidade gerencial, técnica e financeira.

Outra diferença entre a governança e a governabilidade relaciona-se com a fonte de cada uma. No caso da governabilidade, sua fonte direta são os cidadãos e da cidadania organizada⁵⁷.

Ou seja, sem o apoio destes, nenhum governo consegue desenvolver as condições políticas para suas políticas públicas.

Já no caso da governança, de acordo com Araújo⁵⁸, sua fonte não seriam os cidadãos, mais os agentes e servidores públicos (pois são os que efetivamente formulam e executam as políticas públicas).

De acordo com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado⁵⁹ - PDRAE, o governo brasileiro não carece de governabilidade, mas de governança. Veja o texto original abaixo:

⁵⁴ (Araújo V. d., 2002)

⁵⁵ (Matias-Pereira, Curso de Administração Pública: foco nas instituições e ações governamentais, 2009)

⁵⁶ (Matias-Pereira, Curso de Administração Pública: foco nas instituições e ações governamentais, 2009)

⁵⁷ (Araújo V. d., 2003)

⁵⁸ (Araújo V. d., 2003)

*"...pretende-se reforçar a **governança** - a capacidade de governo do Estado - através da transição programada de um tipo de administração pública burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno, para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento do cidadão. **O governo brasileiro não carece de "governabilidade", ou seja, de poder para governar, dada sua legitimidade democrática e o apoio com que conta na sociedade civil.** Enfrenta, entretanto, um **problema de governança**, na medida em que sua **capacidade de implementar as políticas públicas** é limitada pela rigidez e ineficiência da máquina administrativa."*

Assim, de acordo com a análise de Bresser, o Brasil naquela época (anos 90) tinha apenas um problema de governança. Após a redemocratização, o governo era percebido pela população como legítimo, portanto tinha apoio – e governabilidade. O que faltava era capacidade gerencial e financeira de atender às demandas da sociedade por serviços públicos. De acordo com Bresser:

"Um governo pode ter governabilidade, na medida em que seus dirigentes contem com os necessários apoios políticos para governar, e no entanto pode governar mal por lhe faltar a capacidade da governança."⁶⁰

Vamos analisar uma questão que analisa este tópico?

18 - (CESPE - TCE-AC / ANALISTA - 2006) Aumentar a governança do Estado significa aumentar sua capacidade administrativa de gerenciar com efetividade e eficiência, voltando-se a ação dos serviços do Estado para o atendimento ao cidadão.

Esta questão está perfeita e seu texto foi retirado do PDRAE. De acordo com o Plano Diretor⁶¹ em seu tópico 6.1, um de seus objetivos é:

"Aumentar a governança do Estado, ou seja, sua capacidade administrativa de governar com

⁵⁹ (Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, 1995)

⁶⁰ (Bresser Pereira, 1998)

⁶¹ (Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, 1995)

efetividade e eficiência, voltando a ação dos serviços do Estado para o atendimento dos cidadãos.”

Portanto, a questão está correta.

Mas professor, eu não entendi porque estes conceitos são entrelaçados!

Pessoal, imaginem que vocês estejam morando agora no Egito (que enfrentou diversas revoltas para derrubar o ditador Mubarak). Este país enfrentou uma crise de governabilidade, ou seja, não foi visto pela sua própria população como legítimo para governar o país.

Com estas revoltas que aconteceram, certamente diversos serviços públicos foram suspensos (como escolas e hospitais) e vários programas governamentais não foram executados de forma correta.

Desta forma, a dificuldade do próprio governo de exercer o poder (governabilidade) acaba afetando a capacidade deste mesmo governo de viabilizar as políticas públicas (governança), não é mesmo?

Entretanto, a falta de governança também pode diminuir a governabilidade. Mas como vimos no texto acima do PDRAE, a falta de governança não reduziu a governabilidade no caso brasileiro.

Ou seja, é possível um Estado ter uma baixa governança e manter a sua governabilidade. Abaixo podemos ver um resumo dos conceitos:

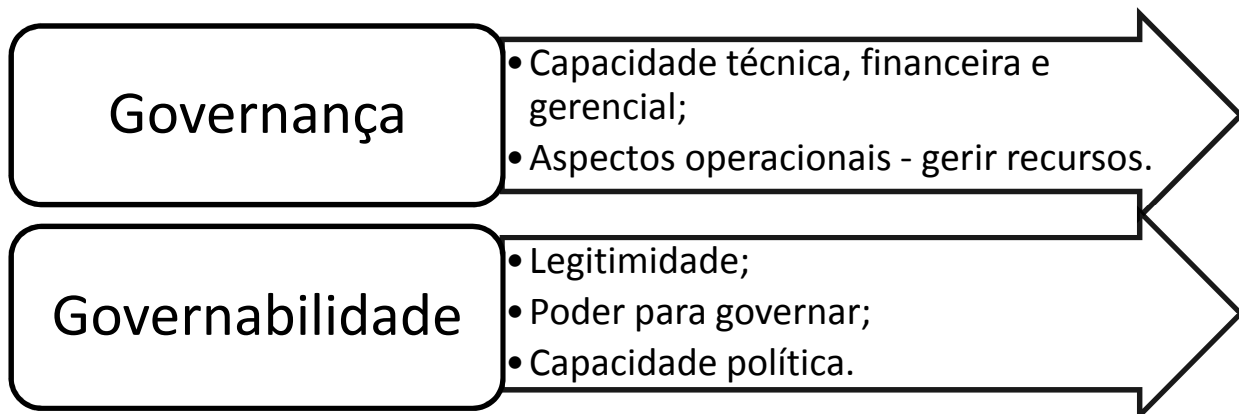


Figura 7 - Governança e governabilidade

Outra vertente teórica considera a governança (ou “governance”) como uma mudança no papel do Estado. Este passaria a ser mais pluralista, ou seja, aceitaria uma participação maior da sociedade na formulação das políticas públicas. Seria o movimento da governança pública. Alguns autores chamam este movimento de **Governança Democrática**.

Desta forma, a governança pública seria uma maneira de aumentar a participação da sociedade na gestão do Estado e de tornar as decisões **menos técnicas e mais políticas**.

De acordo com Kooiman⁶², a governança poderia ser definida como *"um modelo horizontal de relação entre atores públicos e privados no processo de elaboração de políticas públicas."* Assim, o Estado abre espaço para um maior envolvimento de outros atores não-estatais na formulação, implementação, execução e avaliação das políticas públicas.

De acordo com Secchi⁶³, a governança pública (no conceito tradicional) seria ligada ao movimento do Neoliberalismo. De acordo com o autor:

"A etiqueta "governance" denota pluralismo, no sentido que diferentes atores têm, ou deveriam ter, o direito de influenciar a construção das políticas públicas. Essa definição implicitamente traduz-se numa mudança do papel do Estado (menos hierárquico e menos monopolista) na solução de problemas públicos."

Assim, na visão destes autores, o movimento da governança pública seria uma resposta dos Estados a um **ambiente de maior complexidade e maiores demandas sociais**; à **ascensão dos valores neoliberais** (que derivam de uma desconfiança na capacidade do Estado sozinho resolver os problemas da sociedade e prescrevem uma associação com entidades da sociedade civil para que estas ajudem ao Estado) e à **própria elevação do modelo gerencial** (e sua preocupação com o desempenho da máquina estatal).

De acordo com estes autores, o resgate das redes ou comunidades como estruturas de construção de políticas públicas⁶⁴ é um dos pontos mais importantes do movimento da governança pública.

Além disso, dentro desta lógica, o Estado passa a ter de lidar com uma gama de redes interorganizacionais, integradas por diversos diferentes atores, sejam pertencentes ao Estado ou não, que estarão envolvidos neste processo.

Portanto, neste modelo, o Estado deixa de "fazer tudo sozinho" e passa a contar com diversos atores (ONG's, Organizações Sociais, etc.) no processo de execução das políticas. **Assim, deixa de ocupar um**

⁶² (Kooiman, 1993) apud (Secchi, 2009)

⁶³ (Secchi, 2009)

⁶⁴ (Brugué e Valles, 2005) apud (Secchi, 2009)

papel de execução para assumir uma posição de coordenação e controle das políticas públicas⁶⁵.

De acordo com Matias-Pereira⁶⁶, a Governança Pública está apoiada em quatro princípios:

- ✓ Relações Éticas;
- ✓ Conformidade, em todas as suas dimensões;
- ✓ Transparência;
- ✓ Prestação responsável de contas.

Já Esteve⁶⁷ descreve o novo conceito de **governança democrática** como um movimento que:

"implica a condução do desenvolvimento econômico e tecnológico em função dos valores de equidade social, coesão territorial, sustentabilidade, ética e ampliação e aprofundamento da democracia e da participação política."

De acordo com este autor, esse movimento de governança seria caracterizado pelos seguintes aspectos:

- ✓ O envolvimento da cidadania na solução dos desafios sociais.
- ✓ O fortalecimento dos valores cívicos e públicos.
- ✓ A revalorização da política democrática e do papel do governo representativo.
- ✓ A construção compartilhada do fortalecimento do interesse geral.
- ✓ A transparência e a prestação de contas são também condições essenciais da governança democrática.

Vamos ver algumas questões agora?

19 - (ESAF – CGU / AFC – 2004) O desafio do Estado brasileiro pressupõe uma tarefa de transformação que exige a redefinição de seus papéis, funções e mecanismos de funcionamento interno. Este processo impõe novas exigências à sociedade como um todo. Assinale a opção correta entre as seguintes afirmações sobre governança.

⁶⁵ (Richards e Smith, 2002) apud (Secchi, 2009)

⁶⁶ (Matias-Pereira, Os efeitos da crise política e ética sobre as instituições e a economia no Brasil, 2006)

⁶⁷ (Esteve, 2009)

- a) A governança consiste na própria autoridade política ou legitimidade possuída pelo Estado para apresentar à sociedade civil e ao mercado um amplo projeto para determinada nação.**
- b) A governança é composta das condições sistêmicas nas quais se edifica um projeto de Estado e sociedade.**
- c) A governança visa não apenas superar a crise do Estado e do seu aparelho, mas também cooperar na superação do atual quadro social persistente em nosso país.**
- d) As principais fontes e origens da governança são os cidadãos e a cidadania organizada.**
- e) A governança é a capacidade que um determinado governo tem para formular e implementar as suas políticas, ou seja, os aspectos adjetivos/ instrumentais da governabilidade.**

A letra A, B, C e D estão erradas, pois estes conceitos se relacionam com a governabilidade e não de governança. A única alternativa correta é a E, que finalmente descreve corretamente um aspecto da governança. Assim, o gabarito é a letra E.

20 - (ESAF – CGU / AFC – 2004) Assinale como verdadeira (V) ou falsa (F) as definições sobre a Governabilidade, relacionadas a seguir:

- () A governabilidade refere-se às próprias condições substantivas / materiais de exercício do poder e de legitimidade do Estado e do seu governo, derivadas da sua postura diante da sociedade civil e do mercado.**
- () A governabilidade é a autoridade política do Estado em si, entendida como a habilidade que este tem para agregar os múltiplos interesses dispersos pela sociedade e apresentar-lhes um objetivo comum.**
- () A fonte e a origem da governabilidade são as leis e o poder legislativo, pois é ele que garante a estabilidade política do Estado, por representar todas as unidades da Federação e os diversos segmentos da sociedade.**
- () A fonte da governabilidade são os agentes públicos ou servidores do Estado que possibilitam a formulação / implementação correta das políticas públicas.**
- () A governabilidade é o apoio obtido pelo Estado às suas políticas e à sua capacidade de articular alianças e coalizões para viabilizar o projeto de Estado e sociedade a ser implementado.**

Escolha a opção correta.

- a) V, F, V, V, F**
- b) F, V, F, V, V**
- c) V, V, F, F, V**
- d) V, F, V, F, F**
- e) F, F, V, F, V**

De acordo com Araujo⁶⁸, “a fonte da governabilidade são os cidadãos e a cidadania organizada”. Portanto, a terceira e a quarta afirmativa estão erradas. Já as demais estão corretas e, assim, o nosso gabarito é a letra C.

21 - (ESAF – MTE - AUDITOR – 2010) Assinale a opção correta.

- a) As eleições e o voto são mecanismos de accountability horizontal.**
- b) Uma alta demanda social por accountability afeta, negativamente, a capacidade de governança.**
- c) Sem legitimidade, não há como se falar em governabilidade.**
- d) Instâncias responsáveis pela fiscalização das prestações de contas contribuem para o desempenho da accountability vertical.**
- e) Uma boa governabilidade garante uma boa governança.**

A letra A está errada, pois as eleições são exemplos de accountability vertical e não horizontal. Na letra B, o contrário é que ocorre. A accountability favorece a governança. A letra C está perfeita e é o nosso gabarito.

Já a letra D mais uma vez inverte os conceitos e está incorreta (estas instâncias responsáveis pela fiscalização das prestações de contas, como o TCU, fazem parte da accountability horizontal). Finalmente, a governabilidade por si só não garante uma boa governança. Esta era exatamente uma das conclusões do PDRAE em 1995. O gabarito é mesmo a letra C.

22 - (ESAF – AFRF – 2009) Sobre o tema 'governabilidade, governança e accountability', assinale a opção incorreta.

- a) A accountability visa a fortalecer o controle social e político, em detrimento do controle burocrático.**

⁶⁸ (Araújo V. d., 2002)

b) Governança pode ser entendida como um modelo horizontal de relação entre atores públicos e privados no processo de elaboração de políticas públicas.

c) O conceito de governança possui um caráter mais amplo que o conceito de governabilidade.

d) As parcerias público-privadas (PPPs) constituem um exemplo de coordenação de atores estatais e não estatais, típico da governança.

e) A governabilidade refere-se mais à dimensão estatal do exercício do poder.

A primeira alternativa está incorreta, pois o conceito de Accountability se relaciona com a responsividade dos agentes públicos, ou seja, com o dever de prestação de contas de seus atos à sociedade.

Desta forma, a accountability se refere à uma "resposta" dos agentes públicos no tocante aos recursos públicos geridos. Do jeito que a frase está construída, não faz muito sentido, pois a prestação de contas não poderia nunca ser em detrimento de um controle (seja burocrático ou não). Este é, portanto, nosso gabarito.

As outras alternativas foram baseadas em um artigo de Alcindo Gonçalves⁶⁹. Veja como este autor conceituou a governabilidade:

"Já a governança tem um caráter mais amplo. Pode englobar dimensões presentes na governabilidade, mas vai além. Veja-se, por exemplo, a definição de Melo (apud Santos, 1997, p. 341): "refere-se ao modus operandi das políticas governamentais - que inclui, dentre outras, questões ligadas ao formato político institucional do processo decisório, a definição do mix apropriado de financiamento de políticas e ao alcance geral dos programas".

Assim, a letra C está correta, de acordo com a definição de Gonçalves. As letras B e D se enquadram no conceito de governança como um movimento de resposta do Estado a uma série de novos desafios, de acordo com o conceito de Kooiman⁷⁰. O gabarito é mesmo a letra A.

⁶⁹ (Gonçalves, 2005)

⁷⁰ (Kooiman, 1993) apud (Secchi, 2009)

Lista de Questões Trabalhadas na Aula.

1 - (ESAF – MPOG – EPPGG - 2005) Indique a opção que completa corretamente a frase a seguir: O orçamento participativo, como todas as demais formas democráticas de participação, deve evitar determinados riscos e desvios. Para que ele não seja uma mera consulta, agregação de preferências dadas ou levantamento de problemas, é essencial a preservação e ampliação de seu caráter _____.

- a) reivindicativo
- b) regulativo
- c) educativo
- d) representativo
- e) deliberativo

2 - (ESAF – MPOG – APO - 2005) O orçamento participativo é um importante instrumento de participação do cidadão na gestão pública. A respeito desse instrumento, indique a opção correta.

- a) O processo de Orçamento Participativo gera decisões públicas, pois permite que os governantes exerçam, direta e concretamente, a luta por seus interesses, combinando a sua decisão individual com a participação coletiva.
- b) O processo de Orçamento Participativo permite a democratização da relação entre a União, Estados e Municípios, já que os gestores públicos deixam de ser simples coadjuvantes da política tradicional para serem protagonistas ativos da gestão pública.
- c) O processo de Orçamento Participativo contribui para a criação de uma esfera pública, estatal, em que os governantes consolidam tanto processos de co-gestão pública quanto mecanismos de controle social sobre o Estado.
- d) O processo de Orçamento Participativo tem a necessidade de um contínuo ajuste crítico, baseado em um princípio de auto-regulação, com o intuito de aperfeiçoar os seus conteúdos democráticos e de planejamento, e assegurar a sua não-estagnação.
- e) O processo de Orçamento Participativo é aperfeiçoado pela acumulação de experiências orçamentárias, onde o que era apenas requerimento, demanda ou necessidade, muda de qualidade mediante o processo eleitoral, adquirindo natureza política.

3 - (ESAF – MPOG – ADM - 2006) Assinale a opção correta. Por meio do orçamento participativo,

- a) o governo estabelece mecanismos de auto-gestão pública.
- b) compatibilizam-se as relações entre União, Estados, DF e Municípios.
- c) cria-se um processo contínuo de ajuste crítico, baseado no princípio da autoregulação.
- d) os governantes lutam pelos seus interesses individuais.
- e) o cidadão atende às suas demandas por serviços de qualidade.

4 - (CESPE – MDS – ADMINISTRADOR - 2006) Uma das características recorrentes nas políticas públicas brasileiras é a descontinuidade administrativa, uma vez que inexistem concepções consolidadas de missão institucional.

5 - (CESPE – MDS – ADMINISTRADOR - 2006) Os maiores problemas das políticas públicas brasileiras concentram-se nas políticas econômicas, visto que a maior parte das agências reguladoras é pouco moderna e seus quadros demonstram reduzida eficiência gerencial.

6 - (CESPE – MDS – ADMINISTRADOR - 2006) No processo de participação nas políticas públicas, ações pró-ativas da sociedade civil dispensam a participação do Poder Legislativo como fiscalizador do Poder Executivo.

7 - (ESAF – CGU – AFC - 2004) No debate sobre as políticas sociais, alguns analistas sustentam que o Estado brasileiro tem gasto bastante com ações cujo impacto na redução de pobreza seria mais significativo caso fossem mais focalizadas. Em consequência, frequentemente se propõe a focalização das políticas sociais, em detrimento de políticas universais. Nos termos desse debate, indique a opção incorreta.

- a) A focalização ou a seletividade das ações é entendida como a concentração dos esforços e dos recursos na população mais carente, de forma a aliviar os altos custos sociais das políticas de ajuste fiscal.
- b) Originada no Consenso de Washington, a focalização enquanto seletividade das ações vem ganhando força em um contexto de crise do financiamento do gasto social, e no Brasil tem pautado o desenho e a implementação de vários programas sociais.
- c) A focalização ou seletividade das ações também pode ser entendida como uma estratégia para a universalização do atendimento, tendo como objetivo final beneficiar a todos, porém, primeiramente e mais a quem tem menos.

d) A focalização diferencia-se da universalização por estar associada com medidas de promoção social e de fortalecimento da cidadania, vinculando-se os benefícios das políticas sociais ao cumprimento de exigências como frequência escolar, vacinação infantil e outras.

e) A universalização parte do princípio de que é preciso aumentar o gasto social, estatal e não estatal, para assegurar tanto a oferta irrestrita dos benefícios correspondentes aos direitos sociais quanto a execução de programas específicos de combate à pobreza, emergenciais e permanentes.

8 - (ESAF – MPOG – EPPGG - 2009) O historiador T. A. Marshall é uma referência obrigatória quando se trata de pesquisar a evolução dos direitos civis, políticos e sociais. Para ele, há uma sequência cronológica e lógica no desenvolvimento de tais direitos, com a conquista das liberdades civis levando à obtenção do direito de votar e ser votado e a expansão da representação política popular permitindo a aprovação parlamentar dos direitos sociais. Os seguintes enunciados se referem ao Brasil. Escolha a única opção válida.

a) É correto afirmar que a mesma sequência ocorreu, apenas com interrupções no exercício dos direitos políticos.

b) É correto afirmar que, a despeito das limitações impostas aos direitos políticos, o regime militar ampliou os direitos civis e sociais.

c) É correto afirmar que a prolongada vigência da Escravidão impediu que a evolução dos direitos seguisse a sequência estabelecida por Marshall.

d) É correto afirmar que a grande expansão dos direitos sociais registrada no primeiro governo Vargas ocorreu em grande parte sob um regime que suprimiu direitos políticos.

e) É correto afirmar que os direitos civis, políticos e sociais foram estabelecidos simultaneamente com a promulgação da Constituição de 1988.

9 - (ESAF – MPOG – EPPGG - 2005) Marshall (1964) apresenta uma importante contribuição sobre as causas históricas de desenvolvimento da sociedade que culminaram no crescimento do Estado de Bem-estar. Na coluna A, à esquerda, encontra-se a fase histórica e na coluna B, à direita, o tipo de luta social predominante:

Coluna A	Coluna B
AI – primeira fase	BI – Luta pela conquista dos direitos civis (liberdade de expressão, por exemplo).
AII – segunda fase	BII – Luta pela conquista dos direitos sociais (como educação, por exemplo).
AIII – terceira fase	BIII – conquista dos direitos políticos (voto, por exemplo).

Solicita-se relacionar a coluna A com a coluna B e assinalar a opção que indica as relações corretas.

- a) AI-BII; AII-BI; AIII-BIII.
- b) AI-BI; AII-BII; AIII-BIII.
- c) AI-BI; AII-BIII; AIII-BII.
- d) AI-BII; AII-BIII; AIII-BI.
- e) AI-BIII; AII-BI; AIII-BII.

10 - (ESAF – SEFAZ-SP - AUDITOR – 2009) Considerado fundamental à governança no setor público, o processo pelo qual as entidades públicas e seus responsáveis devem prestar contas dos resultados obtidos, em função das responsabilidades que lhes foram atribuídas por delegação de poder, denomina-se:

- a) Transparência.
- b) Integridade.
- c) Equidade.
- d) Responsabilidade Fiscal.
- e) Accountability.

11 - (ESAF – MTE - AUDITOR – 2010) Assinale a opção correta.

- a) As eleições e o voto são mecanismos de accountability horizontal.
- b) Uma alta demanda social por accountability afeta, negativamente, a capacidade de governança.

- c) Sem legitimidade, não há como se falar em governabilidade.
- d) Instâncias responsáveis pela fiscalização das prestações de contas contribuem para o desempenho da accountability vertical.
- e) Uma boa governabilidade garante uma boa governança.

12 - (ESAF – ANA – ANALISTA - 2009) Sobre accountability, analise as afirmações que se seguem e selecione a opção que melhor representa o resultado de sua análise:

- () A accountability diz respeito à capacidade que os constituintes têm de impor sanções aos governantes, notadamente reconduzindo ao cargo aqueles que se desincumbem bem de sua missão e destituindo os que possuem desempenho insatisfatório;
- () A accountability inclui a prestação de contas dos detentores de mandato e o veredicto popular sobre essa prestação de contas;
- () A accountability depende de mecanismos institucionais, sobretudo da existência de eleições competitivas periódicas.

- a) C, C, C
- b) C, C, E
- c) C, E, E
- d) E, E, E
- e) E, C, E

13 - (CESPE – MDS – ADMINISTRADOR - 2006) No Brasil, seguidas mudanças nos altos escalões dos cargos públicos frequentemente levam programas e políticas públicas a serem redimensionados, reorientados ou suspensos.

14 - (CESPE – IEMA – ANALISTA - 2007) Para se alcançar a justiça, é preciso superar o conceito de igualdade e aplicar o conceito de equidade.

15 - (CESPE - TCU / ACE - 2008) Considerando-se que as políticas são decisões programadas que orientam o dia-a-dia da administração, refletem os objetivos estratégicos e orientam os dirigentes e demais empregados ou servidores em situações que exigem decisão e julgamento, é correto afirmar que, no caso dos órgãos governamentais de controle externo, uma das políticas de relações com o público externo é dar publicidade imediata a quaisquer investigações resultantes de denúncias de irregularidades e manter sob sigilo, perante o denunciante, todas as providências adotadas para a apuração dos fatos.

16 - (CESPE – SGA-AC – ASSISTENTE SOCIAL - 2007) As políticas sociais do estado de bem-estar datadas no século XX assemelham-se às do século anterior por manterem o foco de suas ações direcionadas para a pobreza extrema, desvinculada da concepção de cidadania e dos direitos sociais.

17 - (CESPE – SGA-AC – ASSISTENTE SOCIAL - 2007) Na perspectiva liberal, o papel do Estado consiste em fornecer a base legal com a qual a sociedade pode maximizar os benefícios aos homens.

18 - (CESPE - TCE-AC / ANALISTA - 2006) Aumentar a governança do Estado significa aumentar sua capacidade administrativa de gerenciar com efetividade e eficiência, voltando-se a ação dos serviços do Estado para o atendimento ao cidadão.

19 - (ESAF – CGU / AFC – 2004) O desafio do Estado brasileiro pressupõe uma tarefa de transformação que exige a redefinição de seus papéis, funções e mecanismos de funcionamento interno. Este processo impõe novas exigências à sociedade como um todo. Assinale a opção correta entre as seguintes afirmações sobre governança.

a) A governança consiste na própria autoridade política ou legitimidade possuída pelo Estado para apresentar à sociedade civil e ao mercado um amplo projeto para determinada nação.

b) A governança é composta das condições sistêmicas nas quais se edifica um projeto de Estado e sociedade.

c) A governança visa não apenas superar a crise do Estado e do seu aparelho, mas também cooperar na superação do atual quadro social persistente em nosso país.

d) As principais fontes e origens da governança são os cidadãos e a cidadania organizada.

e) A governança é a capacidade que um determinado governo tem para formular e implementar as suas políticas, ou seja, os aspectos adjetivos/instrumentais da governabilidade.

20 - (ESAF – CGU / AFC – 2004) Assinale como verdadeira (V) ou falsa (F) as definições sobre a Governabilidade, relacionadas a seguir:

() A governabilidade refere-se às próprias condições substantivas / materiais de exercício do poder e de legitimidade do Estado e do seu governo, derivadas da sua postura diante da sociedade civil e do mercado.

() A governabilidade é a autoridade política do Estado em si, entendida como a habilidade que este tem para agregar os múltiplos interesses dispersos pela sociedade e apresentar-lhes um objetivo comum.

() A fonte e a origem da governabilidade são as leis e o poder legislativo, pois é ele que garante a estabilidade política do Estado, por representar todas as unidades da Federação e os diversos segmentos da sociedade.

() A fonte da governabilidade são os agentes públicos ou servidores do Estado que possibilitam a formulação / implementação correta das políticas públicas.

() A governabilidade é o apoio obtido pelo Estado às suas políticas e à sua capacidade de articular alianças e coalizões para viabilizar o projeto de Estado e sociedade a ser implementado.

Escolha a opção correta.

- a) V, F, V, V, F
- b) F, V, F, V, V
- c) V, V, F, F, V
- d) V, F, V, F, F
- e) F, F, V, F, V

21 - (ESAF – MTE - AUDITOR – 2010) Assinale a opção correta.

- a) As eleições e o voto são mecanismos de accountability horizontal.
- b) Uma alta demanda social por accountability afeta, negativamente, a capacidade de governança.
- c) Sem legitimidade, não há como se falar em governabilidade.
- d) Instâncias responsáveis pela fiscalização das prestações de contas contribuem para o desempenho da accountability vertical.
- e) Uma boa governabilidade garante uma boa governança.

22 - (ESAF – AFRF – 2009) Sobre o tema 'governabilidade, governança e accountability', assinale a opção incorreta.

- a) A accountability visa a fortalecer o controle social e político, em detrimento do controle burocrático.
- b) Governança pode ser entendida como um modelo horizontal de relação entre atores públicos e privados no processo de elaboração de políticas públicas.
- c) O conceito de governança possui um caráter mais amplo que o conceito de governabilidade.

- d) As parcerias público-privadas (PPPs) constituem um exemplo de coordenação de atores estatais e não estatais, típico da governança.
- e) A governabilidade refere-se mais à dimensão estatal do exercício do poder.

Gabarito

- | | | |
|------|-------|-------|
| 1. E | 9. C | 17. C |
| 2. D | 10. E | 18. C |
| 3. C | 11. C | 19. E |
| 4. C | 12. A | 20. C |
| 5. E | 13. C | 21. C |
| 6. E | 14. C | 22. A |
| 7. D | 15. E | |
| 8. D | 16. E | |

Bibliografia

- (1995). *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República.
- Abrucio, F. L. (Jun de 2005). A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia Política*, V. 24, 41-67.
- Araújo, V. d. (2002). *A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho*. Brasília: ENAP.
- Araújo, V. d. (2003). O túnel no fim da luz: uma análise da privatização do setor elétrico em Mato Grosso no marco da governabilidade democrática. *XVII Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública*. Caracas.
- Bresser Pereira, L. C. (1998). A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, 22.
- Campos, A. M. (fev/abr de 1990). Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? *Revista da Administração Pública*, 24(2), 30-50.
- Carneiro, C. B. (2006). Conselhos de Políticas Públicas: desafios para sua institucionalização. In: E. Saraiva, & E. Ferrarezi, *Políticas Públicas; coletânea* (pp. 149-167). Brasília: ENAP.
- Côrtes, S., & Gugliano, A. (mai/ago de 2010). Entre neocorporativistas e deliberativos: uma interpretação sobre os paradigmas de análise dos fóruns participativos no Brasil. *Sociologias*, 44-75.

- Costa, D. M. (2010). Vinte Anos de Orçamento Participativo: análise das experiências em municípios brasileiros. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, V.15(Nº56), 8-28.
- de Araújo, A. N. (2010). Articulação entre o conceito de governança e as funções de planejamento e controle na gestão de políticas públicas. *III Congresso Consad de Gestão Pública*. Brasília.
- Esteve, J. P. (2009). *Governança Democrática: construção coletiva do desenvolvimento das cidades*. Belo Horizonte: Editora UFJF.
- Farah, M. F. (Jan-Fev de 2001). Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. *RAP – Revista de Administração Pública*, V. 35(N. 1), 119-145.
- Giambiagi, F., & Além, A. C. (2008). *Finanças Públicas* (3º Ed. ed.). Rio de Janeiro: Elsevier.
- Gonçalves, A. F. (2005). O conceito de governança. *Conpedi*. Manaus.
- IPEA. (2002). *A Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação no Brasil*. Brasília: IPEA.
- Magalhães, J. F. (2005). *Ciência Política*. Brasília: Vestcon.
- Matias-Pereira, J. (2006). Os efeitos da crise política e ética sobre as instituições e a economia no Brasil. *Observatório de la Economia Latinoamericana*, n.67.
- Matias-Pereira, J. (2009). *Curso de Administração Pública: foco nas instituições e ações governamentais* (2º ed.). São Paulo: Atlas.
- Mendes, M. (2004). Federalismo fiscal. In: P. R. Arvate, & C. Biderman, *Economia do Setor Público no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- O'Donnell, G. (1998). Accountability Horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova*(44).
- Oliveira, S. A. (Jul-Dez de 2007). Norberto Bobbio: teoria política e direitos humanos. *Rev. Filos.*, 361-372.
- Paludo, A. V. (2010). *Administração pública: teoria e questões* (1º ed.). Rio de Janeiro: Elsevier.
- Raichelis, R. (2000). Democratizar a gestão das políticas sociais – um desafio a ser enfrentado pela sociedade civil. *Política Social - Programa de Capacitação Continuada para Analistas Sociais*. Brasília.
- Salles, H. d. (2010). Gestão Democrática e Participativa. *Monografia - Especialização em Gestão Pública Municipal*. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC.
- Secchi, L. (Mar/Abr de 2009). Modelos organizacionais e reformas da Administração Pública. *Revista de Administração Pública*, 347-69.

- Silva, A. C. (Dez de 2009). Os direitos políticos e a formação de partidos no Brasil: uma retrospectiva histórica. *Revista Habitus*, 35-42.
- Souza, V. A. (Nov de 2006). Direitos no Brasil: necessidade de um choque de cidadania. *Revista de Sociologia Política*, 211-214.
- Teixeira, E. (24 de Maio de 2012). *Movimentos Sociais e Conselhos*.
Fonte: <http://empreende.org.br/>:
<http://empreende.org.br/pdf/Democracia%20e%20Participa%C3%A7%C3%A3o/Movimentos%20Sociais%20e%20Conselhos.pdf>
- Tonella, C. (Jan/Jun de 2004). Ampliação da Participação Democrática: Conselhos Gestores de políticas públicas em Maringá. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*(n. 106), 137-156.
- Torres, M. D. (2004). *Estado, democracia e administração pública no Brasil* (1º Ed. ed.). Rio de Janeiro: FGV.

Por hoje é só pessoal! Estarei disponível no e-mail abaixo para qualquer dúvida.

Bons estudos e sucesso!

Rodrigo Rennó

rodrigorenno@estrategiaconcursos.com.br

<http://www.facebook.com/rodrigorenno99>

<http://twitter.com/rrenno99>

Conheça meus outros cursos atualmente no site!

Acesse <http://www.estrategiaconcursos.com.br/professores/2800/cursos>