

CADERNOS
TEORIAeDEBATE



[SÉRIE RECONSTRUÇÃO E TRANSFORMAÇÃO DO BRASIL]

**ESTADO, DEMOCRACIA
E INSTITUIÇÕES**



FUNDAÇÃO
Perseu Abramo
Partido dos Trabalhadores

CADERNOS TEORIAeDEBATE

[SÉRIE RECONSTRUÇÃO E TRANSFORMAÇÃO DO BRASIL]

ESTADO, DEMOCRACIA E INSTITUIÇÕES

Núcleo de Acompanhamento de Políticas Públicas
de Estado, Democracia e Instituições

Abril/2022

Este *Caderno Teoria e Debate* faz parte da série *Reconstrução e Transformação do Brasil*: um conjunto de elaborações que tem como objetivo problematizar questões da sociedade contemporânea e propor políticas públicas para o Brasil, realizado no âmbito do Centro de Altos Estudos e dos Núcleos de Acompanhamento de Políticas Públicas (NAPPs). Esses cadernos constituem subsídios para o debate propositivo e de alternativas para o país e não têm caráter de resolução partidária, programa de governo, além disso não necessariamente expressam as opiniões da direção da Fundação Perseu Abramo. As opiniões expressas neste documento são de responsabilidade dos autores.

EXPEDIENTE

Fundação Perseu Abramo

Instituída pelo Diretório Nacional do Partido dos Trabalhadores em maio de 1996.

Diretoria

Presidente: Aloizio Mercadante

Vice-presidenta: Vívian Farias

Elen Coutinho, Jéssica Italoema, Alberto Cantalice, Artur Henrique, Carlos Henrique Árabe, Geraldo Magela, Jorge Bittar e Valter Pomar.

Conselho Curador

Dilma Rousseff (presidenta de honra), Fernando Haddad (presidente), Ana Maria de Carvalho, Ademar Arthur Chioro dos Reis Fontenele, Arlete Avelar Sampaio, Azilton Ferreira Viana, Camila Vieira dos Santos, Celso Luiz Nunes Amorim, Dilson de Moura Peixoto Filho, Eleonora Menicucci, Eliane Aquino Custódio, Elisa Guaraná de Castro, Esther Bemerguy de Albuquerque, Everaldo de Oliveira Andrade, Fernando Damata Pimentel, Fernando Dantas Ferro, Francisco José Pinheiro, Iole Ilíada Lopes, José Roberto Paludo, Laís Wendel Abramo, Luiza Borges Dulci, Maria Isolda Dantas de Moura, Nabil Georges Bonduki, Nilma Lino Gomes, Paulo Gabriel Soledade Nacif, Penildon Silva Filho, Sandra Maria Sales Fagundes, Sergio Nobre, Tereza Helena Gabrielli Barreto Campello, Vladimir de Paula Brito.

Equipe editorial: Rose Spina, Rogério Chaves, Raquel Costa e David da Silva Jr.

Editoração e capa: Camila Roma

Revisão: Angélica Ramacciotti e Claudia Andreoti.

Napp de Estado, Democracia e Instituições:

Integrantes e equipe responsável pela construção do texto:

Jorge Messias, Ubiratan de Souza, Carolina Quiquinato, Esther Bemerguy, Márcia Quadrado, Marcelo Quevedo, Tiago Amaral Ciarallo, Mauro Menezes, José Celso Cardoso Jr., Gustavo Fontana Pedrollo, Pedro Abder Nunes Raim Ramos, Wagner Artur de Oliveira Cabral, Valter Correia da Silva.

Centro de Altos Estudos (CAE)

Coordenador-executivo: William Nozaki

Fundação Perseu Abramo

Rua Francisco Cruz, 234 - Vila Mariana 04117-091 São Paulo - SP

Fone: (11) 5571 4299 - www.fpabramo.org.br

SUMÁRIO

Apresentação.....	05
1. A Reforma Administrativa	07
2. Reflexões acerca da Prevenção e Combate à Corrupção	15
3. A participação popular como um dos eixos estruturantes de um Programa Democrático e Popular para a Reconstrução e Transformação do Brasil	31
4. Propostas para a reconstrução e transformação do Brasil.....	36

Apresentação

A Fundação Perseu Abramo (FPA) e o Partido dos Trabalhadores (PT) não têm medido esforços para elaborar propostas para a transformação do país. Sem perder de vista o legado de mais de quatro décadas da nossa luta e em uma conjuntura bastante difícil, foi elaborado e publicado, em 2020, o “Plano de Reconstrução e Transformação do Brasil (PRTB)”. O Plano tem uma grande amplitude, mas os desafios e a evolução da conjuntura ambiental, social, econômica e política nacional e global tornam necessárias propostas mais elaboradas na perspectiva de um novo governo democrático e popular.

Nesse contexto, o Núcleo de Acompanhamento de Políticas Públicas (Napp) de Estado, Democracia e Instituições organizou grupos de trabalhos (GTs) nos temas de Participação Popular, Reforma Administrativa e Combate à Corrupção. De maneira periódica, os GTs debateram os principais pontos trazidos no Plano de Reconstrução e Transformação do Brasil, assim como novos fatores apresentados, tanto internacionalmente quanto nacionalmente, que fossem de relevância aos temas propostos. Tais debates e fatores culminaram no texto a seguir, que se desdobra em propostas e visões de reconstrução nacional do Estado, assim como ponderações sobre temas complexos.

Legado dos governos petistas

Nos governos do presidente Lula e da presidenta Dilma, o Estado brasileiro passou por profundas transformações no que tange ao desenvolvimento da nação, especialmente em relação a sua história de desigualdade e exclusão social. De maneira progressiva, foram

gestões que avançaram na entrega de políticas públicas e na gestão compartilhada destas.

A articulação que nasceu do crescimento econômico, acompanhado de ganho de renda e dignidade, só foi possível com a constituição de novas formas de participação social, mais institucionalizadas, compreendendo desde a elaboração e implementação de políticas públicas, contribuindo para uma nova dinâmica na gestão federal. Os conselhos setoriais e temáticos foram expandidos e democratizados, com maior interação com os diferentes órgãos de governo, além da ampliação dos processos nacionais de conferência que passaram a incluir desde etapas municipais até territoriais, estaduais e regionais.

Desta forma, os governos petistas avançaram na efetiva participação social, na elaboração, implementação e, como consequência, também na avaliação de políticas públicas, bem como na inclusão das pautas transversais e afirmativas no planejamento da ação governamental.

Relativo ao tema da corrupção, o Brasil ainda não dispunha, até 2013, de lei que possibilitasse a responsabilização objetiva, independentemente de atribuição de dolo ou culpa, da pessoa jurídica por ato de corrupção. Portanto, estando aquém dos esforços mundiais que decorriam desde o final da década de 1990 para conter a corrupção no mundo todo, incluindo o surgimento das medidas de compliance. Apenas com o advento da Lei Anticorrupção (LAC) brasileira é que o país passa a contar com norma capaz de persuadir e dissuadir efetivamente a prática de atos de corrupção corporativa e a responsabilizar juridicamente a pessoa jurídica.

No entanto, além disso, no Brasil, no período entre 2003 e 2015, o governo federal promoveu avanços consideráveis na transparência pública. Por exemplo, criado em 2004, o Portal da Transparência

do governo federal brasileiro tornou-se referência internacional ao publicar detalhadamente, em tempo real (no máximo 24 horas), as despesas de todos os órgãos do Poder Executivo Federal. Desta maneira, iniciando um capítulo de governança brasileira para com sua população que seja um freio aos estímulos ocultos da corrupção ao mesmo tempo que engaja maior participação da sociedade, como foram os casos de questões orçamentárias no país.

1. A Reforma Administrativa

1.1 Introdução

O Brasil encontra-se, mais uma vez em sua história, diante de desafios e escolhas irreconciliáveis e precisa se reinventar como nação para reescrever o seu próprio percurso histórico. São nítidas as profundidades dos problemas econômicos, institucionais, sociais e ambientais que vivemos. É neste cenário desolador que se deve partir para o repensar o papel do Estado nacional, buscando garantir i) *desenvolvimento nacional como carro-chefe da ação do Estado*, ou seja, o Estado não existe para si próprio, mas como um veículo para o desenvolvimento da nação e a ii) *revalorização da política e da democracia*:

Para tanto, é preciso uma *reforma do Estado de natureza republicana*, que traga mais transparência aos processos decisórios, no trato da coisa pública de modo geral, redirecionando a esfera pública e a ação governamental para as necessidades vitais da população. Essa reforma deve ser estruturada a partir de seis ideias-força:

1. *(Re)ativação das capacidades estatais de planejamento governamental* e de coordenação estratégica (inter e intrassetorial, territorial e social) das políticas públicas nacionais e dos investimentos público-privados.

2. *Reforma Tributária/Fiscal progressiva na arrecadação e redistributiva nos gastos públicos.* Desfinanceirização da Dívida Pública Federal. (Re)visão das Regras Fiscais e Monetárias vigentes (teto de gastos, regra de ouro, superávit primário e relação STN-BC) para uma nova e melhor/mais efetiva governança orçamentária (orçamentação, alocação, monitoramento, avaliação e prospecção dos gastos públicos).

3. *Inovação e gestão pública:* governo digital, dimensionamento, planejamento e profissionalização da força de trabalho, monitoramento, avaliação e gestão do desempenho institucional e das competências profissionais.

4. *(Re)adequação do peso e papel institucional dos controles burocráticos* (interno e externo) do Estado e (Re)institucionalização da Participação Social como método de governo.

5. *Organização burocrática e relações de trabalho no setor público:* regulamentação dos direitos e condições de negociação coletiva e greve no setor público nacional.

6. *Pacto federativo para melhoria dos serviços públicos,* que comprometa todos os entes federativos

1.2 (Re)ativação das capacidades estatais de planejamento governamental

A rota de profissionalização das políticas públicas e dos seus servidores é parte da explicação do significativo aumento de cobertura social e de acesso da população e empresas ao rol de bens e serviços públicos pelo país. Todos reconhecem ser necessários e urgentes novos e permanentes ganhos de eficiência da máquina pública. Porém, de mais eficiência não se

obtem, automaticamente, mais eficácia ou efetividade da ação governamental. Em outras palavras, significa que o problema do Estado brasileiro é menos de eficiência (problema típico de gestão pública = fazer mais com menos) e mais de eficácia (fazer a coisa certa) e efetividade (transformar a realidade, eliminando ou mitigando os grandes e históricos problemas nacionais).

Ou seja, grande parte dos problemas do Estado brasileiro relaciona-se com a ausência ou precariedade do planejamento público (e não da gestão pura e simples)! Mas planejamento entendido aqui como processo tecnopolítico necessário e orientado para maior e melhor capacidade de governar.

Daí a necessidade e urgência de iniciativas mobilizadoras e criadoras de capacidades estatais e instrumentos governamentais à disposição dos governos e a serviço do desenvolvimento nacional.

É preciso compatibilizar a sustentabilidade empresarial de longo prazo com a função social pública das estatais, já que a eficiência microeconômica de curto prazo não pode estar acima da eficácia macroeconômica e da efetividade social nos médio e longo prazos.

1.3 Reforma Tributária/Fiscal progressiva

É preciso uma reforma tributária e fiscal progressiva na arrecadação e redistributiva nos gastos públicos. Desfinanciarização da Dívida Pública Federal. Revisão das Regras Fiscais e Monetárias vigentes (teto de gastos, regra de ouro, superávit primário e relação STN-BC) para uma nova e melhor e mais efetiva governança orçamentária, vale dizer: orçamentação, alocação, monitoramento, avaliação e prospecção dos gastos públicos.

A Reforma Tributária deve ser ampla, contemplando a totalidade das atuais anomalias, a partir das seguintes diretrizes gerais:

i. A Reforma Tributária deve ser pensada na perspectiva do desenvolvimento econômico e social do País.

ii. Ela deve estar adequada ao propósito de fortalecer o Estado de Bem-estar Social, preservando e diversificando as fontes para o financiamento da proteção social, em função do seu potencial como instrumento de redução das desigualdades e promotora do crescimento econômico e do desenvolvimento nacional.

iii. Deve avançar no sentido de promover a sua progressividade pela ampliação da tributação direta, que incide sobre a renda e o patrimônio das camadas mais ricas da população, ao mesmo tempo em que reduz a tributação indireta que incide sobre o consumo.

iv. A Reforma Tributária deve restabelecer as bases do equilíbrio federativo, aperfeiçoar e resgatar o papel da tributação sobre o comércio internacional como instrumento de política de desenvolvimento, e considerar a tributação ambiental.

v. Ela deve fomentar ações que resultem em aumento da arrecadação, pela revisão das renúncias fiscais e aperfeiçoamento dos instrumentos de combate à sonegação e à evasão.

1.4 Inovação e gestão pública

No eixo de inovação e gestão participativa, é preciso avançar em mecanismos como o governo digital, dimensionamento, planejamento e profissionalização da força de trabalho, monitoramento, avaliação e gestão do desempenho institucional

e das competências profissionais. Medidas para democratização da gestão pública: reforço dos princípios e mecanismos ligados ao mérito, transparência, autonomia, inovação, mobilidade e responsabilidade, tanto em nível individual como organizacional. Medidas para aperfeiçoamento cotidiano da gestão pública: instauração e difusão de novas tecnologias de informação, (tele)trabalho, gestão e comunicação intra e interpessoais e organizacionais no âmbito do setor público e em suas relações com o mercado e a sociedade.

1.5 (Re)adequação do peso e papel institucional dos controles burocráticos

É importante a (re)institucionalização da Participação Social como método de governo e garantir medidas para conferir mais e melhor transparência dos processos decisórios intragovernamentais e nas relações entre entes estatais e privados, bem como sobre resultados intermediários e finais dos atos de governo e das políticas públicas de modo geral.

Este é um dos principais campos de atuação republicana contra a visão moralista e punitivista de combate à corrupção no país. Medidas para estimular mais participação social e melhor controle público sobre os poderes da União (Executivo, Legislativo, Judiciário) e Ministério Público, nos três níveis da federação. O empoderamento social no âmbito de conselhos e outras instâncias de compartilhamento de poder no âmbito dos três poderes constitucionais (e Ministério Público) é condição fundamental para o reequilíbrio de poder e valorização da esfera pública no país.

1.6 Relações de Trabalho no Setor Público

Há cinco fundamentos históricos da ocupação no setor público, presentes em maior ou menor medida nos Estados nacionais contemporâneos, que precisam ser levados em consideração para uma boa estrutura de governança e por incentivos corretos à produtividade e ao desempenho institucional satisfatório ao longo do tempo.

São eles: i) estabilidade na ocupação, idealmente conquistada por critérios meritocráticos em ambiente geral de homogeneidade econômica, republicanismo político e democracia social, visando a proteção contra arbitrariedades – inclusive político-partidárias – cometidas pelo Estado-empregador; ii) remuneração adequada, isonômica e previsível ao longo do ciclo laboral; iii) qualificação elevada desde a entrada e capacitação permanente no âmbito das funções precípuas dos respectivos cargos e organizações; iv) cooperação – ao invés da competição – interpessoal e intra/interorganizações como critério de atuação e método primordial de trabalho no setor público; e v) liberdade de organização e autonomia de atuação sindical.

A regulamentação dos direitos e condições de negociação coletiva e greve no setor público nacional. Medidas de profissionalização e valorização da ocupação no (e do) serviço público, tais que uma verdadeira política de recursos humanos para o setor público brasileiro – que leve em consideração de modo articulado e orgânico as etapas de seleção, capacitação, alocação, remuneração, progressão e aposentação – esteja ancorada e inspirada pelos valores e princípios da república, da democracia e do desenvolvimento nacional.

O Estado brasileiro deve possuir tantas áreas de atuação programáticas e carreiras públicas (do tipo estratégicas/finalísticas

e transversais/estruturantes dos macroprocessos administrativos das políticas públicas) quanto as necessárias para enfrentar os grandes desafios da contemporaneidade

É preciso caminhar para uma definição mais ampla e bem fundamentada acerca das tais áreas de atuação programáticas e carreiras públicas, que condizem com a natureza inescapavelmente pública (vale dizer, universal, integral e gratuita) da ação estatal, a única que realmente justifica tecnicamente e legitima politicamente sua razão de ser e de agir

Deste modo, consideramos institucionalmente necessárias ao desenvolvimento nacional e ao bom funcionamento da máquina pública, todas as atividades estratégicas finalísticas que permitam a implementação das políticas públicas indicadas na Constituição Federal de 1988, bem como todas as atividades transversais estruturantes dos macroprocessos administrativos correlatos ao funcionamento constitucional adequado dos Poderes da República (Executivo, Legislativo e Judiciário).

O desempenho institucional dos sucessivos governos, em termos de eficiência, eficácia e efetividade da ação pública, vinha se mostrando crescente ao longo do tempo (ao menos até o golpe de 2016) e superior, ao que supõem os discursos em voga. Mesmo assim, aperfeiçoamentos incrementais no sentido da profissionalização crescente da burocracia e das formas de organização e funcionamento da administração pública são, ainda, necessários.

1.7 Pacto federativo para melhoria dos serviços públicos

A busca por um Estado melhor e mais efetivo não deve estar circunscrita ao governo federal. A maioria dos serviços públicos

que atendem diretamente à população estão em estados e municípios e esses entes possuem capacidades estatais desiguais, o que reverbera diretamente na qualidade dos serviços.

Dessa forma, o governo federal deve liderar um grande pacto dos entes federativos para a melhoria dos serviços públicos no Brasil. Esse pacto deve passar por um diagnóstico dos serviços e seus principais gargalos, apoio técnico e financeiro. Desta maneira, avançando para uma distinção de responsabilidades que equalize as capacidades dos entes federativos, de tal forma que os municípios representem a criação de políticas públicas locais e o nível federal os direcionamentos estratégicos para o desenvolvimento da nação. É imprescindível que a composição do Estado brasileiro permita que programas nacionais encontrem uma ampla variação, com participação ativa dos cidadãos, nas execuções de políticas públicas – voltadas para entrega mais uniforme de bens públicos.

1.8 Conclusões

Ao recuperar as ideias–força acima elencadas, visamos requalificar e pautar os termos do debate público sobre assuntos diretamente relacionados à necessidade de empoderamento da sociedade e do próprio Estado nacional no sentido da republicanização e democratização das relações intraestatais e entre agentes públicos e atores sociais e empresariais para a construção de um projeto de desenvolvimento adequado e aderente à realidade brasileira.

Com o conjunto de reformas sugeridas acima, o Estado nacional pode recuperar poder e centralidade em virtude de sua capacidade *sui generis* de mediar os diferentes interesses presentes na comunidade política para a construção de um referencial universalizante que se projeta no futuro. A história das nações desenvolvidas – e também das subdesenvolvidas – mostra que as

capacidades e os instrumentos de que dispõe o Estado para regular o mercado, mediar a participação da sociedade na condução dos assuntos públicos e moldar o desenvolvimento têm importância decisiva em suas trajetórias de afirmação e construção nacional.

Tal refundação deve ancorar o Estado em novas bases, assentadas no aprofundamento permanente da soberania popular, na defesa diuturna da vontade geral da população, no combate sem tréguas às desigualdades de toda ordem e na busca incessante pela formação de uma opinião pública livre e plural, sem descuidar de manter e aprofundar os direitos de cidadania conquistados em 1988. Só assim poderemos enfrentar os sobressaltos e rupturas institucionais que, de tempos em tempos, colocam o país nas mãos de governos ilegítimos, ilegais e impopulares. Um tempo novo exige um novo Estado.

2. Reflexões acerca da Prevenção e Combate à Corrupção

O problema da corrupção sempre esteve presente na história e constitui tema de interesse acadêmico recorrente, sendo objeto de estudo e pensamento de autores das mais distintas áreas do conhecimento e correntes ideológicas.

Embora não se tenha, ainda hoje, um consenso acerca da própria definição de termo corrupção, o problema recebeu abordagem multidisciplinar ao longo do tempo e foi enfrentado sob diferentes perspectivas e em várias dimensões, sendo esmiuçado a partir do ponto de vista ético, moral, filosófico, antropológico, cultural, social, histórico, literário, jurídico, político e econômico, contribuindo, cada qual, para a formação das concepções que geraram as proibições e controles legais que foram sendo estabelecidos (HEIDENHEIMER, JOHNSTON, 2011; FARRALES, 2012).

Todas essas análises foram, certamente, influenciadas pelas noções de Estado e de interesse público e interesse privado dominantes em cada momento e, sem dúvida, também moldaram a forma como o fenômeno foi sendo percebido, admitido ou mesmo incentivado pelas diferentes sociedades e grupos sociais (AVRITZER *et al*, 2008).

As pesquisas acadêmicas em torno da temática se avolumaram e se aprofundaram, no entanto, somente durante a metade do último século. Até o final dos anos 1970, na chamada primeira onda de estudos sobre corrupção, o debate esteve mais concentrado no campo da sociologia, onde foi dominado pela “teoria da modernização” (HUNTINGTON, 1975), a qual, sob uma perspectiva funcionalista, concebia a corrupção como fator de promoção do processo de desenvolvimento político e econômico das sociedades, como fenômeno inexorável e transitório do desenvolvimento de algumas nações (FILGUEIRAS, 2004).

Sob esse paradigma, a corrupção era vista como elemento caracterizador da cultura de alguns países ou mesmo como a “graxa” necessária para mover a lenta engrenagem burocrática estatal em países subdesenvolvidos marcados por alta burocracia. A tese era a de que a corrupção era considerada apenas um indicador da ausência de efetiva institucionalização política, mas importante instrumento de fomento ao desenvolvimento econômico. Assim, com a modernização da sociedade e da economia, a corrupção deixaria naturalmente de funcionar como catalisadora do processo de evolução institucional (LEFF, 1964).

Sob essa ótica, por exemplo, foram construídas as narrativas acerca da história da colonização do Brasil e da formação cultural e antropológica do seu povo, retratadas por obras clássicas como “Raízes do Brasil”, de Sérgio Buarque de Holanda; “Formação do Brasil Contemporâneo”, de Caio Prado Júnior; “Macunaíma – herói

sem nenhum caráter”, de Mário de Andrade; “O que faz o Brasil, Brasil” e “Carnavais, malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro”, de Roberto DaMatta (FURTADO, 2012).

Com a sobrecarga atribuída aos fatores históricos e culturais para explicar as causas da corrupção, essas análises contribuíram decisivamente para a construção do senso comum recorrente que associa o fenômeno da corrupção à própria cultura e identidade do brasileiro, a qual, ainda hoje, alimenta o conhecido sentimento de inferioridade como nação de parcela da sociedade brasileira – ceberemente definida por Nelson Rodrigues como “complexo de vira-latas” (AVRITZER *et al*, 2008).

Segundo essa visão, os níveis de corrupção no Brasil seriam mais elevados porque o brasileiro seria inevitável e determinantemente corrupto devido a certos valores e práticas que, presentes desde a origem, acabaram por constituir parte de seu caráter e de seu jeito de ser (FURTADO, 2012).

Embora amplamente difundida por um longo período e fortalecida pela divulgação frequente de pesquisas que medem a percepção da corrupção pela população, essa concepção simplista do fenômeno foi, em anos mais recentes, devidamente enfrentada no âmbito acadêmico (AVRITZER *et al*, 2008; FURTADO, 2012).

Também junto à opinião pública esse entendimento perdeu força, nos últimos anos, com o desenvolvimento de farta pesquisa empírica que, a par de oferecer reflexões e estudos que alargam a compreensão do fenômeno, o analisam, principalmente, sob a perspectiva sistêmica e institucional (AVRITZER *et al*, 2008; FILGUEIRAS, 2008).

Mais especificamente a partir dos anos 1980, o debate sobre corrupção atraiu a atenção maior dos economistas, que passaram

a analisar o problema com base na racionalidade econômica e maximização de interesses que fundamentam a teoria do *rent-seeking*, encarando-o como fator de atraso do desenvolvimento. Na medida em que distorce a concorrência, impõe excessivos e desnecessários custos de transação aos negócios e substitui os critérios de eficiência e competitividade em razão do mérito pelos critérios da proximidade política ou do pagamento de facilidades, a corrupção passa a ser considerada como obstáculo ao desenvolvimento da economia e à eficiência das atividades estatais e é alçada a problema a ser internacionalmente combatido (ROSE-ACKERMAN, 1978; GLYNN *et al.*, 2002).

Nos anos 1990, essa abordagem econômica da corrupção se torna hegemônica e o tema é, então, inserido na agenda do *rule of law* (MILHAUPT; PISTOR, 2010) como critério de avaliação do nível de desenvolvimento dos países, passando a orientar as decisões sobre concessão de financiamentos de organismos financeiros multilaterais de desenvolvimento (FMI, Banco Mundial, BID etc), e a influenciar a adoção de documentos e convenções internacionais específicas sobre o tema (DEMATTE, 2015).

O fato é que há, hoje, consenso científico acerca do caráter atemporal, sistêmico e transcultural da corrupção, já que se sabe que não se trata de problema exclusivo ou inerente a determinados países ou culturas, tampouco restrito à forma de governo ou de Estado ou à espécie de sistema político-administrativo.

Ao contrário, o interesse pela pesquisa sobre corrupção cresceu de forma expressiva nas últimas décadas em virtude, principalmente, da concordância dos estudiosos em torno dos malefícios de toda ordem causados de forma generalizada pela corrupção (ELLIOT *et al.*, n.d.) (Global & 2002, n.d.-a)

Nesse contexto, torna-se assente o fato de que a corrupção, em qualquer dos seus níveis e independentemente do setor em

que ocorra, afeta todos os países do mundo e, indistintamente, entidades públicas e instituições privadas, e de que, além do impacto nas políticas públicas e dos danos econômicos e sociais provocados, ela também mina a democracia e compromete a legitimidade das instituições e a confiança no sistema político (ELLIOT, 2002).

Ocorre que essa concepção mais ampliada acerca das causas e efeitos da corrupção não necessariamente contribuiu para expandir, simultaneamente, também o foco de enfrentamento do problema: as políticas anticorrupção continuaram voltadas, durante anos, em sua maioria, para a punição do corrupto e não, igualmente, do corruptor, como elemento da mesma estrutura. É de se ver, por exemplo, a definição tradicional, adotada pelo Banco Mundial e pela Transparência Internacional, que concebe a corrupção como abuso da função pública e como forma de ganho privado de vantagens indevidas pelos servidores (AVRITZER *et al*, 2008).

Essa abordagem limitada do fenômeno, além de desconsiderar as complexas interfaces entre a esfera pública e os interesses privados, políticos e econômicos que o envolvem, acabou por privilegiar, por um longo período, o combate à corrupção mediante o sancionamento da conduta de indivíduos, principalmente dos agentes públicos envolvidos na prática delituosa, deixando em segundo plano a punição das pessoas jurídicas, que são, no mais das vezes, as reais interessadas ou beneficiadas pelos ilícitos praticados por meio ou no âmbito das corporações.

Tal cenário de baixa dissuasão da corrupção empresarial, apenas mais recentemente, conforme se evidenciará adiante, sofreu significativa alteração.

É verdade que não se pode negar o avanço que a adoção, pelos Estados Unidos, em 1977, do *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA),

representou nesse processo, estabelecendo, pela primeira vez, a punição de empresas por atos de corrupção transnacional. Mas, mesmo naquele país, a mera possibilidade legal de punição das empresas não se afigurou medida suficiente para fazer frente ao problema.

Em 1985, por exemplo, um rumoroso escândalo de corrupção envolveu amplamente a indústria de defesa americana no pagamento de propina a funcionários públicos de países aliados (PAGOTTO, 2010).

Além disso, a adoção isolada de legislação punitiva de atos de corrupção praticados no exterior acabou gerando, num primeiro momento, uma aparente desvantagem competitiva para as empresas americanas face a suas concorrentes estrangeiras, principalmente europeias e asiáticas, que continuavam livres para se valer de atos de corrupção para obter contratos e realizar negócios em outros países, podendo, em alguns casos, inclusive, proceder à dedução fiscal do suborno pago como despesa necessária para efetivação do negócio (PAGOTTO, 2010; CARVALHO, 2015).

Diante dessa situação, o governo norte-americano atuou no plano internacional para assegurar que outros países também adotassem, internamente, medidas punitivas e dissuasórias contra a prática de atos de corrupção por empresas.

Nesse contexto, foram promulgadas uma série de convenções multilaterais voltadas especificamente para o tema da corrupção, algumas de escopo regional – como a Convenção Interamericana contra a Corrupção, da Organização dos Estados Americanos (OEA), firmada em 1996, e a Convenção relativa à luta contra a Corrupção em que estejam implicados Funcionários das Comunidades Europeias ou dos Estados-Membros da União Europeia, assinada em 1997 – e outras de âmbito geral, como

a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da OCDE, de 1997, que obrigou os países signatários a incorporarem, em seus ordenamentos jurídicos, normas punitivas da corrupção transnacional, dirigidas, inclusive e principalmente, a pessoas jurídicas, bem como a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNCAC), celebrada em 2002 (DEMATTÉ, 2015; CARVALHO, 2015).

Nessa linha evolutiva da luta anticorrupção, a adoção da UNCAC pode ser considerada o verdadeiro e determinante marco histórico, não apenas pelo fato de ser o primeiro instrumento vinculante, de escopo global, de combate à corrupção, refletindo o amplo consenso internacional acerca da matéria², mas pela abrangência de sua abordagem, que contempla, além dos tradicionais compromissos entre os Estados, também medidas que impactam o setor privado e a sociedade civil.

Ademais, observe-se que o foco da UNCAC não se restringe à clássica previsão da obrigatoriedade de criminalização de condutas e práticas – entre elas a responsabilização da pessoa jurídica pela prática de atos de corrupção, prevista no artigo 26 da Convenção, tampouco à relevante e inédita ênfase na cooperação internacional e na recuperação de ativos voltadas a tal propósito. Pela primeira vez, uma Convenção, que disciplina especificamente o tema da corrupção, dedica um espaço próprio às medidas preventivas a serem implementadas pelo setor privado.

Assim, com a promulgação da UNCAC, em dezembro de 2005, o debate sobre a responsabilidade das pessoas jurídicas pela prática de atos de corrupção, bem como a adoção de medidas preventivas por parte das empresas, adquire definitivamente relevância e centralidade nos planos nacional e internacional.

Ocorre, com isso, um reposicionamento da figura da empresa no processo de luta anticorrupção, uma vez que as corporações passam a ser vistas não só como beneficiárias, mas, também, como atores ou partícipes dos atos de corrupção e, portanto, corresponsáveis, com o Estado, pela prevenção e repressão da prática de ilícitos.

Essa abordagem que enfatiza o papel das empresas no combate à corrupção foi igualmente fortalecida com o lançamento, em 2000, do Pacto Global das Nações Unidas, o qual estabelece 10 (dez) Princípios universalmente aceitos nas áreas de direitos humanos, meio ambiente, trabalho e combate à corrupção a serem seguidos por governos, empresas e sociedade civil.

O 10º (décimo) princípio é exatamente o que dispõe sobre a estratégia anticorrupção, prevendo que as empresas devem combater a corrupção em todas as suas formas, inclusive extorsão e propina (AZUMA, 2014).

Observa-se, nesse contexto, que cada vez mais as empresas assumem um papel central no combate à corrupção e delas passa a ser exigida uma postura positiva e proativa na implementação de medidas que previnam a ocorrência do ilícito.

Ou seja, ao mesmo tempo em que os diplomas internacionais ampliam as hipóteses de sanção pelos atos de corrupção e impõem o sancionamento, inclusive das pessoas jurídicas pela prática de delitos, eles também incentivam que empresas adotem programas de compliance, assumindo, de forma compartilhada com o Estado, sua parcela de responsabilidade no combate a esse mal (NIETO MARTÍN, 2013).

Na seara anticorrupção, os programas de *compliance* pressupõem a formulação e implementação de políticas e medidas no âmbito de empresas que, de forma permanente e sistemática, contemplem ações preventivas e de monitoramento, bem como ações reativas de

detecção, apuração, correção e devida punição de condutas ilícitas praticadas por meio ou no âmbito da corporação, prevenindo riscos legais, regulatórios e reputacionais à empresa (COCA, 2013).

Esse movimento dos últimos anos de internacionalização do combate à corrupção, que alia o rigor do controle e intervenção estatal aos benefícios da autorregulação empresarial, consolida a concepção de que a corrupção é vista como séria ameaça aos países e à sociedade, os quais reconhecem os danos que as práticas corruptas podem acarretar ao Estado de Direito, à democracia e ao desenvolvimento econômico e social sustentável, bem como à realização dos direitos humanos e fundamentais como um todo.

Assim, há um alargamento do direito sancionatório voltado às empresas e as teorias de imputação objetiva de responsabilidade da pessoa jurídica ganham destaque, já que se considera que não há como pensar o desenvolvimento da atividade empresarial desacompanhado da gestão e contenção dos riscos que lhe são inerentes. Observa-se, também, o aumento da edição de leis que criam novos tipos penais, em especial tipos penais de perigo abstrato, além do endurecimento das penas para crimes já previstos (BADARÓ, BOTTINI, 2013).

Ocorre que, embora cresça, nesse ambiente, a demanda para que o Estado administre os riscos e contenha seus efeitos, o aparato estatal não se mostra capaz de oferecer, sozinho, respostas adequadas e tempestivas para regular e enfrentar tão complexa realidade (BLACK, 1997).

Com efeito, na tentativa de influenciar e moldar o comportamento do regulador, a estratégia reguladora do Estado continua a se concentrar na disciplina ordenadora, apoiando-se, prioritariamente, em técnicas prescritivas de comando e controle, que se fundamentam na ameaça de imposição de sanções e na

aplicação rotineira e banalizada de reprimendas (BLACK, 1998; MCBARNET e WHELAN, 1991).

Essa insuficiência das estratégias regulatórias estatais tradicionais na obtenção da conformidade corporativa restou evidenciada com a crise do Estado regulador, que teve seu ápice na crise econômica de 2008 (BRAITHWAITE, 1982; LEVI-FAUR, 2008).

Desde então, muito se discute acerca de qual seria o modelo adequado de regulação do comportamento empresarial. Entre os mecanismos alternativos considerados, encontra-se uma nova forma de o Estado se valer da regulação jurídica, não apenas impondo obrigações à luz do tradicional modelo de comando e controle, mas criando incentivos que estimulem a adoção dos comportamentos esperados e promovam a autorregulação dos agentes econômicos, os quais devem ser monitorados em um ambiente de cooperação que fomente e valorize condutas proativas por parte dos regulados.

Essas abordagens inovadoras sobre a regulação configuram evolução do papel e da atuação do Estado no processo de conformação de comportamentos, conferindo maior relevo à qualidade, desempenho e efetividade da regulação (BLACK 2001; GUNNINGHAM 2009).

Nesse contexto, uma vez que o temor à sanção deixa de ser visto como o fator mais importante ou determinante de obediência à norma, a atuação de outros atores que não o Estado, que pressionem social, técnico, jurídico ou economicamente os agentes regulados, ganha destaque como elementos de novos modelos e estratégias regulatórias (BRAITHWAITE, 1982; GUNNINGHAM *et al.*, 2005; SIEBER, 2013).

Os programas de *compliance* se apresentam, portanto, no cenário contemporâneo delineado, como nova categoria jurídica e verdadeira fonte de Direito a regular o comportamento empresarial. Adotados de forma espontânea, estimulada ou cogente por corporações, esses códigos de conformidade passam a ser utilizados como instrumentos regulatórios para a promoção de um novo padrão de comportamento das empresas em suas relações com a administração pública.

Desse modo, as diversas legislações anticorrupção que são aprovadas em dezenas de países ao redor do mundo nos últimos anos – ancoradas no discurso de contenção da corrupção como um risco da modernidade e na necessidade de proceder ao enfrentamento jurídico do problema, principalmente, sob a perspectiva da criminalidade empresarial, estabelecem não só regras rigorosas dirigidas à responsabilidade da pessoa jurídica, mas, também, atribuem às empresas o papel de copartícipes nesse processo de conformação do comportamento corporativo e na luta anticorrupção.

Como não poderia deixar de ser, esse movimento internacional que, seguindo a forma aqui esboçada, elegeu o Direito como seu instrumento regulatório privilegiado, contemplou, também, o Brasil.

Para combater o flagelo da corrupção e atender aos acordos multilaterais firmados, como a Convenção da OEA, da OCDE contra o suborno transnacional e da ONU – a UNCAC, o sistema jurídico brasileiro passou por um significativo processo de incremento e aperfeiçoamento do seu ferramental legal de combate à corrupção nas últimas décadas, constituindo o que é denominado, hoje, de microssistema normativo anticorrupção.

Não obstante a plêiade de normas adotadas direta ou indiretamente para se enfrentar a corrupção, o Brasil ainda não dispunha, até

2013, de lei que possibilitasse a responsabilização objetiva, independentemente de atribuição de dolo ou culpa, da pessoa jurídica por ato de corrupção. E não havia obstáculo jurídico que impedisse o preenchimento dessa lacuna normativa.

Com efeito, a Constituição Federal de 1988 consagrou, em seu art. 173, § 5º, a possibilidade de responsabilização das pessoas jurídicas, de forma autônoma e independente da responsabilidade de seus dirigentes. Ademais, o ordenamento jurídico brasileiro já contava com diversas normas que autorizam a responsabilização objetiva da empresa – como o Código Civil (Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002), nos arts. 932, III, e 933, a Lei de Defesa do Consumidor (Lei 8.078, de 11 de setembro de 1990), leis do campo do Direito Ambiental (como a Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, e a Lei 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, no art. 3º), entre outras.

Apenas com o advento da Lei Anticorrupção (LAC) brasileira é que o país passa a contar com norma capaz de persuadir e dissuadir, efetivamente, a prática de atos de corrupção corporativa e a responsabilizar juridicamente a pessoa jurídica.

Além disso, ademais de recrudescer a punição de empresas, a LAC adotou, também, mecanismo regulatório fundamental, que busca valorizar o comportamento preventivo das empresas, ao prever tratamento diferenciado àquelas que possuam adequado *compliance* anticorrupção, estabelecendo que a existência e a efetividade de programas de integridade serão necessariamente levadas em consideração na dosimetria das sanções.

Ou seja, na linha do modelo adotado por diversos outros países (ARROYO ZAPATERO; NIETO MARTÍN, 2013), os programas de *compliance* assumem, no modelo regulatório brasileiro, um papel determinante de instrumento indutor de um novo padrão de

comportamento das empresas em suas relações com a Administração Pública, na medida em que são previstos como mecanismo de dimensionamento e mensuração da responsabilidade da pessoa jurídica e/ou de seus dirigentes, apto a afastar ou flexibilizar essa responsabilização quando demonstrado que a empresa implementou prévia e adequadamente medidas robustas para evitar a ocorrência do ilícito (FRAZÃO, n.d.).

Posteriormente à edição da LAC e por sua influência, uma série de outras normas vieram a exigir, em determinados setores, como o de empresas estatais, ou em determinados contextos, caso da contratação com órgãos e entidades públicos estaduais e municipais, que as empresas implementem obrigatoriamente esses programas de *compliance*.

Como decorrência desse processo explosivo e inflacionário de normas que induzem ou impõem deveres de conformidade na seara anticorrupção, passou-se a vivenciar, no Brasil, um grande movimento de mercantilização do *compliance*, o qual requer profundo debate e reflexão de modo a se evitar que, ao invés de encorajar a conformação ética do comportamento das empresas, o modelo regulatório adotado estimule indevidamente a adoção de meros programas formais ou “de fachada”.

Com efeito, ao se analisar o debate internacional sobre o assunto e a experiência recente de outros países, observa-se que o tema da efetividade dos programas de *compliance* ganhou significativa centralidade nos últimos anos e a questão sobre a adoção ampla, indistinta e indiscriminada desses programas não reverte necessariamente em benefícios ao combate da corrupção.

Por outro lado, no campo da repressão à corrupção, também no início da década passada, ainda sob a influência de legislações estrangeiras, foram aprovadas, no Brasil, duas normas que

ampliaram os instrumentos investigativos e persecutórios dos órgãos de defesa do Estado, além de introduzirem novos tipos penais ou tornar mais rígidos alguns dos já existentes.

Trata-se, como se sabe, da Lei nº 12.683, de 2012, que modificou profundamente a Lei nº 9.613, de 1998 (Lei da Lavagem de Dinheiro) e da Lei nº 12.850, de 2013 (Lei das Organizações Criminosas).

A nova legislação da lavagem de dinheiro, que passou a admitir qualquer infração penal como antecedente desse crime, ampliou significativamente o espectro de sua incidência.

A seu turno, a Lei nº 12.850, de 2013, além de definir o conceito de organização criminosa, como tipo penal específico, “dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal a ser aplicado”.

O fato que a aplicação errática, e por vezes abusiva, dessas novas normas levou não ao resultado que se esperava de combate mais eficiente à corrupção, mas talvez tenha produzido, como reação, um retrocesso nesse enfrentamento.

A Lava Jato pode servir de indicativo de que o endurecimento da legislação criminal, por meio, por exemplo, do aumento de penas e da criação de novos tipos penais, conforme já assinalado acima, não redundava necessariamente no arrefecimento da corrupção.

Na verdade, o “kit de ferramentas” de ideias fornecidas pela comunidade internacional não tem sido eficaz em promover o controle ou o recuo da corrupção generalizada em países em desenvolvimento.

A própria OCDE, em publicação do seu Conselho em Integridade Pública, reconheceu que “abordagens tradicionais baseadas na criação de mais regras, conformidade mais rigorosa e cumprimento mais rígido têm eficácia limitada”. Portanto, não adianta perseguir

nessa mesma, o que não significa abdicar dos controles, mas utilizá-los de forma mais inteligente e inovadora.

Conforme definido por Bobbio (1994), a “democracia é o exercício do poder público em público”. A transparência é, portanto, atributo essencial nos regimes democráticos, na medida em que possibilita reduzir a assimetria informacional que separa governos da sociedade. Por meio dela, cidadãos podem não apenas controlar melhor seus governantes, mas também ter acesso de modo mais isonômico a serviços públicos.

No Brasil, no período entre 2003 e 2015, o governo federal promoveu avanços consideráveis na transparência pública. Essas iniciativas tiveram, como maior ênfase, questões orçamentárias ou financeiras. Criado em 2004, o Portal da Transparência do governo federal brasileiro, por exemplo, tornou-se referência internacional ao publicar detalhadamente, em tempo real (no máximo 24 horas), as despesas de todos os órgãos do Poder Executivo Federal. Nele, todos os dias mais de novos 30 mil documentos são processados e disponibilizados à sociedade em uma linguagem inteligível até mesmo aos cidadãos menos afetos à linguagem técnica da gestão pública.

Se, por um lado, esse nível de divulgação de dados orçamentários tornou-se um modelo para o mundo, ainda há um longo caminho em outros níveis de transparência, notadamente no que diz respeito às políticas públicas que têm impacto direto na vida dos cidadãos brasileiros.

Em áreas essenciais como saúde, educação ou assistência social, poucas informações são disponibilizadas à sociedade, principalmente no que diz respeito àquelas políticas ou serviços públicos diretamente relacionados à vida das pessoas.

Nesse sentido, muitas iniciativas poderiam ser instituídas para promover uma real transparência das políticas públicas. Informações absolutamente úteis ao exercício da cidadania – como os horários de atendimento dos médicos de família nos postos de saúde dos municípios, o estoque de medicamentos nas farmácias populares ou, até mesmo, o cardápio das escolas receptoras de recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) – poderiam ser disponibilizadas em aplicativos e portais na internet, permitindo a qualquer pessoa conhecer os detalhes das políticas públicas que se relacionam diretamente com suas vidas. Esses são apenas uns poucos exemplos do que poderia ser feito. Em todas as áreas da gestão pública federal, um amplo plano de transparência deveria ser implantado, com vistas a ampliar o acesso a informações úteis para os cidadãos de todos os serviços públicos financiados com recursos federais.

Trata-se, essencialmente, de promover melhorias na Governança e controles internos e a Controladoria-Geral da União, que já há algum tempo clama por uma lei orgânica que dê mais estabilidade à sua atuação.

Portanto, por mais que as medidas de controle e punitivistas se estendam ao autocontrole do *compliance*, o principal objetivo do país, para combater a corrupção, é avançar de maneira categórica na Governança da máquina pública e sua interface com a participação social.

3. A participação popular como um dos eixos estruturantes de um Programa Democrático e Popular para a Reconstrução e Transformação do Brasil

A participação popular nos governos Lula e Dilma

Nos governos do presidente Lula e da presidenta Dilma, a articulação entre crescimento econômico e redução das desigualdades contou com um importante processo de participação social na elaboração e implementação das políticas públicas, criando as bases para a construção de uma nova relação entre o Estado e a sociedade. No âmbito do governo federal, foi instituída uma nova dinâmica de participação social, organizada a partir da ampliação dos conselhos setoriais e temáticos, caracterizados por composições mais democráticas, com maior diversidade nas representações e ênfase na formulação de políticas públicas; e também pela expansão dos processos conferenciais nacionais que, além de ampliados, passaram a incluir diferentes escalas, com etapas municipais, territoriais, estaduais e regionais.

Além de manter dezenas de conselhos existentes, entre eles o Conselho Nacional de Educação, de Saúde, do Esporte, foram criados vários novos colegiados e reformulados outros tantos, que passaram a ter composição com paridade entre governo e sociedade civil, maior representatividade da diversidade da população brasileira e ampliação de sua organicidade no âmbito dos ministérios.

Nesse processo, foram criados conselhos, tais como o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social; Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial; Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção; Conselho Nacional de Combate à Discriminação; Conselho das Cidades; Conselho Nacional de Segurança Pública; Conselho Nacional de Juventude; Conselho

Nacional de Economia Solidária; Conselho Nacional de Política Indigenista; Conselho Nacional de Aquicultura e Pesca, dentre outros. Além disso, foram democratizados vários outros conselhos por meio de sua reformulação, como o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; Conselho Nacional dos Direitos do Idoso; Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente; Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência; Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável; Conselho Nacional de Saúde; Conselho Nacional dos Direitos da Mulher; Conselho Nacional do Meio Ambiente; Conselho Nacional de Recursos Hídricos, entre outros.

Esses avanços institucionais possibilitaram a participação social nas etapas de elaboração, implementação e controle social, bem como nas experiências de avaliação de políticas públicas; contribuíram para maior priorização das pautas transversais e afirmativas no planejamento da ação governamental; e promoveram a articulação entre conselhos, o que resultou na experiência dos Fóruns Interconselhos, com atuação especialmente na discussão do planejamento plurianual, definição de agendas prioritárias e acompanhamento das ações pactuadas.

Já as conferências nacionais, constituíram-se como espaço de debate entre o governo e sociedade civil com participação ampliada, a partir da realização de etapas em diferentes escalas, nos municípios, territórios, estados e regiões do país, e ainda realização de eventos setoriais e conferências livres. Passaram a abranger um leque maior de políticas públicas, contribuindo não só para a elaboração das ações federais, mas também para a definição do escopo de ações nas outras esferas de governo. Desde a 1ª Conferência Nacional de Saúde, em 1941, existem registros da realização de 138 conferências nacionais até 2016. Desse total, 112 conferências foram realizadas nos governos Lula e Dilma, sendo 73 até 2010. No governo Dilma houve conferências

que produziram avanços relevantes nos critérios de composição de delegação, instituindo limite para participação do poder público das diferentes esferas a um terço dos delegados, paridade de gênero e cota mínima para a representação de jovens nas delegações.

Também foi adotada, como método de participação, a inclusão de representações da sociedade civil nas delegações oficiais brasileiras, nas negociações internacionais e em eventos para definição de políticas, como as Reuniões do Mercosul e as Conferências das Nações Unidas, ocorridas entre 2003 e 2016.

Outra inovação foi a implementação da estratégia de desenvolvimento territorial, especialmente com o Programa Territórios da Cidadania, criado em 2008, com o propósito de superar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais, de gênero, raça e etnia no meio rural, baseado em um processo participativo, com vistas à integração e efetivação de políticas públicas no território com ações que chegaram a 1.852 municípios e 46% da população rural do país; e com a Agenda de Desenvolvimento Territorial, criada em 2014 com o intuito de aproximar os atores locais da formulação da estratégia de desenvolvimento do país, com foco na produção do planejamento territorial participativo.

O desmonte dos espaços de participação da sociedade civil na gestão pública

Com o golpe de 2016, tirou-se, ilegalmente, a companheira Dilma da Presidência da República, prendeu-se, injustamente, o presidente Lula que teve seus direitos políticos retirados. A partir das fraudes das eleições de 2018, com os governos Temer e Bolsonaro, abriu-se um processo de retirada de direitos individuais, coletivos e sociais da população brasileira, com grande retrocesso

na interlocução e participação da sociedade civil no âmbito do governo federal. Processo este aprofundado a partir de 2019, com a institucionalização do desmonte dos conselhos setoriais e temáticos, que teve início já em 1º de janeiro, com a edição da Medida Provisória nº 870 que, ao reorganizar a estrutura dos órgãos da administração pública federal, extinguiu o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) da estrutura da Presidência da República.

Posteriormente, o Decreto Presidencial nº 9.759, de 11 de abril de 2019, extinguiu colegiados instituídos por decretos e também aqueles “cuja lei em que são mencionados nada conste sobre a competência ou a composição”, além de estabelecer diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, o que na prática resultou na extinção ou descaracterização e esvaziamento, com mudanças na sua competência, composição, forma de escolha dos representantes, controle e contingenciamento de fundos e orçamentos de conselhos, comissões e comitês com participação da sociedade civil.

Com essa medida, o governo Bolsonaro fez desaparecer vários conselhos nacionais, como por exemplo, o Conselho Nacional de Política Indigenista e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, além de reformular inúmeras instâncias, reduzindo ou excluindo a participação, dentre elas o Conselho Nacional de Combate à Discriminação, Conselho Nacional de Juventude, Conselho Nacional dos Direitos do Idoso, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e o Conselho Nacional de Meio Ambiente, cuja representação foi reduzida de 96 para 23 cadeiras – de 21 conselheiros da sociedade e entidades de trabalhadores para apenas quatro membros da sociedade civil escolhidos por sorteio. O Decreto ainda alterou dezenas de comissões, comitês com atribuições técnicas que durante os

governos Lula e Dilma funcionaram com representações ativas da sociedade civil, como por exemplo, a Comissão Nacional de Biodiversidade.

As bancadas do PT na Câmara Federal e no Senado impetraram uma Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI-6121, no Supremo Tribunal Federal, que liminarmente delimitou a eficácia do Decreto, ainda sem decisão definitiva sobre sua constitucionalidade.

4. Propostas para reconstrução e transformação do Brasil

Existe um consenso dos *limites da democracia representativa e sua crise de legitimidade política e de burocratização*. Há um crescente divórcio entre a população e seus representantes no executivo e no parlamento. Além de política, essa também é uma crise fiscal do Estado contemporâneo, dominado pelo capital financeiro. O Estado liberal burguês, em seu estágio neoliberal, agravou o processo de exclusão social e a concentração dos assentamentos humanos nos médios e grandes centros urbanos, onde milhões de pessoas se encontram sem oportunidade de emprego e renda, e em condições precárias de vida em sociedade, evidenciando o fracasso das chamadas políticas compensatórias para a resolução dos problemas da sociedade capitalista. A hegemonia do capital financeiro e das grandes empresas multinacionais criaram um sistema globalizado, que suga recursos através das dívidas públicas dos países e das famílias, situação que Ladislau Dowbor, em título do seu livro “A era do capital improdutivo”, sintetizou de forma muito objetiva “*A nova arquitetura do poder: dominação financeira, sequestro da democracia e destruição do planeta*”.

A luta contra exclusão social, a falta de democracia, a defesa do meio ambiente, exigem um outro modelo de vida em sociedade com políticas

públicas que modifiquem a distribuição da riqueza, da renda e do poder nas cidades e nos países, concretizando formas de participação direta da população nas gestões públicas. Por isso, a experiência do Orçamento Participativo (OP) é tão reconhecida nacional e internacionalmente porque responde de maneira embrionária e simbólica aos desafios da modernidade e, sobretudo, à crise de legitimidade do Estado contemporâneo. A nossa experiência do OP também aponta o caminho para a superação, de maneira contemporânea, da crise do socialismo burocrático, respondendo de maneira criativa e original à principal questão política da decadência e da derrocada do Leste Europeu, ou seja, a relação autocrática do estado com a sociedade.

Neste sentido, para um *projeto de esquerda democrático e popular*, se coloca na ordem do dia a *radicalização da democracia*, a partir das relações do Estado com a sociedade, com a *implementação de práticas de democracia participativa em todas as esferas públicas: municipal, estadual e federal*. Somente assim, é possível assegurar o apoio social necessário para garantir a governabilidade, ao mesmo tempo em que se reforçam as condições para implementar uma ampla reforma política que nosso país tanto necessita, modificando as estruturas que tornam o sistema político vigente obsoleto e dominado por oligarquias e elites econômicas. Dentre outros pontos, por exemplo, o financiamento público exclusivo das campanhas eleitorais, a introdução da lista partidária fechada de candidatos (as) proporcionais, a fidelidade partidária, dentre outras medidas que visem combater a corrupção, a dependência do financiamento privado e fortalecer os programas e os partidos políticos.

Neste momento em que o PT, PCdoB, PSOL, os partidos de esquerda, os movimentos sociais e setores democráticos da sociedade buscam unir forças para construir uma maioria política e social para o “Fora Bolsonaro”, o *presidente LULA, LIVRE E INOCENTE* recupera seus direitos políticos para liderar a reconstrução e a transformação do país. Portanto, é fundamental a construção de

um programa democrático e popular, que tenha como um dos seus eixos estruturantes a participação direta da população através de um processo de democracia participativa.

Não podemos repetir os erros do passado e continuar acreditando numa frágil e equivocada política de alianças com partidos de centro e de direita, temos necessidade de *uma nova governabilidade que vá além do parlamento, sem excluí-lo*, com uma aliança direta com a população. *Para isso, é preciso implantar mecanismos de democracia participativa: orçamento participativo nacional, conferências setoriais e temáticas com caráter deliberativo e garantia da execução das suas deliberações.*

Não precisamos de nenhuma lei para fazer democracia participativa, pois a *Constituição Federal prevê a participação popular em seu artigo 1º, parágrafo único* “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes ou diretamente, nos termos desta Constituição”, no artigo 5º, inciso XVI, estabelece o “direito de reunião” e inciso XXXIV o “direito de petição aos Poderes Públicos”. A LC Federal 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, também no parágrafo único do art. 48 diz “A transparência será assegurada mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos”. *O Orçamento Participativo Nacional*, sem dúvida nenhuma, seria um processo dos mais politizadores para a formação de uma consciência social na defesa da soberania nacional e para construção de um novo modelo alternativo de desenvolvimento econômico e social sustentável para o nosso País.

Nos processos de implantação e desenvolvimento do Orçamento Participativo (OP), tanto no País como no exterior, duas questões têm se mostrado de fundamental importância: a vontade política dos governantes e a organização social. Nas experiências pioneiras

dos governos do PT e da Frente Popular na criação e desenvolvimento do OP em Porto Alegre (1989 – 2004), e do Estado do Rio Grande do Sul (1999 – 2002), o movimento social e comunitário teve um papel importante de organização, mobilização e reivindicação de políticas públicas. Por outro lado, o governo teve a sensibilidade e a vontade política para abrir o orçamento e passar a debater e decidir a receita e a despesa com a população. Por isso, podemos afirmar que os processos de implantação e desenvolvimento do OP, tanto no Brasil como no exterior, terão sempre três questões importantes a serem observadas para o seu bom desempenho: a *vontade política dos governantes* de verdadeiramente compartilhar o poder com a sociedade; *organização da sociedade* com a sua capacidade de organização, consciência social, mobilização, reivindicação de suas demandas e sua autonomia e um efetivo *processo de cogestão do Estado entre governo e sociedade*.

Em debates realizados pelo GT – Democracia Participativa do NAPP – Estado, Democracia e Instituições da Fundação Perseu Abramo – PT em todas as regiões do Brasil, entre abril e novembro de 2021, para discutir a implantação do Orçamento Participativo Nacional, a política dos conselhos setoriais de temáticos e a relação com os movimentos sociais, o debate e as manifestações foram pelo fim das emendas impositivas do parlamento, do teto de gastos e pela afirmação do protagonismo popular através da democracia participativa e, mais uma vez, se colocaram as duas questões fundamentais para a implantação e desenvolvimento do OP e da cogestão entre o governo e a sociedade: vontade política do governo e organização social.

O diálogo do governo federal com a sociedade civil, particularmente com os movimentos sociais populares, pode e deve ser qualificado. O conjunto de conselhos setoriais e a realização de conferências temáticas são fóruns importantes de interlocução do governo com a sociedade, que devem ser implementados e desenvolvidos. Para

além disto, é preciso qualificar a interlocução do governo com os movimentos sociais e com as camadas populares e população em geral, no que concerne à negociação das pautas de reivindicação e à aplicação do orçamento da União.

Os movimentos sociais e populares devem ter uma agenda de luta pela ampliação da democracia e para a construção da cidadania, através dos mecanismos da democracia participativa e da formulação de uma plataforma política que enfrente os problemas sociais e os apresente de forma organizada no espaço público, demandando soluções que têm potencial de se tornarem públicas, coletivas e institucionais. *Neste sentido, os movimentos sociais e populares lutam para a geração de novos direitos e de novos valores que preservem os laços de solidariedade.*

A democratização do estado e o avanço da afirmação da cidadania têm apontado avanços, também, no papel das políticas dos conselhos e dos movimentos sociais. Os conselhos temáticos e setoriais (conselhos municipais de saúde, assistência social, agricultura, habitação etc), os delegados do OP e os movimentos sociais, em função da especificidade, da complexidade e abrangência das políticas públicas têm um papel substantivo na definição de diretrizes para as políticas setoriais, na formatação de programas, como também na fase de elaboração do orçamento e do controle da sua execução, fiscalizando as intervenções realizadas diretamente pelo governo e/ou conveniadas com entidades e outras esferas de governos.

A relação articulada, baseada no diálogo e no respeito à autonomia dos diferentes segmentos da sociedade, precisa ser desenvolvida como forma de fortalecer e equilibrar a representação da sociedade frente ao estado. A redução destes canais ou sua instrumentalização desconstituem o papel dos movimentos sociais e desmobilizam os setores organizados, enfraquecendo

a democracia. É fundamental para os governos democrático-populares construir a interlocução e os mecanismos de decisão que permitam a expressão das reivindicações e críticas, preservando a autonomia dos movimentos sociais e garantindo mecanismos de interação, formulação de políticas e controle social.

Por isso, as administrações públicas do PT devem ter como *principal diretriz e instrumento estratégico de gestão pública participativa, transparente e de planejamento democrático, o Orçamento Participativo, combinado e complementado com as políticas dos conselhos temáticos e setoriais e dos movimentos sociais.*

Nesse sentido, um novo governo do PT e de unidade da esquerda em nível federal terá que implementar um processo de “*Refundação dos Conselhos Setoriais e Temáticos*”, com atribuições para definir o escopo das políticas públicas, que serão objeto de priorização e deliberação no Orçamento Participativo. Colegiados estes com composição democrática, eleita ou indicada pela sociedade civil, com representação paritária, representativa da diversidade dos diversos segmentos de nossa população e que atendam às diretrizes básicas em sua implantação.

Também deverá retomar as *Conferências Setoriais e Temáticas* como instrumentos de inserção da sociedade nas definições de políticas públicas com ampliação da participação direta, garantindo etapas locais que considerem as especificidades regionais e as características dos públicos prioritários aos quais se destinam as ações governamentais, publicidade de seus resultados e definição de instrumentos e método de acompanhamento da efetivação de suas resoluções.

Instituir a *estratégia de desenvolvimento territorial* como instrumento de participação na elaboração do planejamento do desenvolvimento e na integração, efetivação e controle de políticas

públicas no território, com potencial para incidir na redução das desigualdades sociais e regionais

Faz-se necessário, também, *desenvolver ferramentas democráticas como o plebiscito e referendos* – incorporando temas como o plebiscito, a ampliação da capacidade resolutiva das conferências na busca da permanente qualificação das políticas públicas de caráter setorial, regional e geral do Estado, bem como, aprofundar no OP a discussão e controle da execução dos Planos de Investimentos e da despesa pública, da receita e da dívida públicas e do financiamento do Estado.

Portanto, é fundamental *desenvolver programas de divulgação, formação e qualificação do processo do OP e das várias formas de democracia participativa* – com os conselheiros, delegados e população, especialmente aquela parcela de maior vulnerabilidade social.

Embora o debate do Plano Plurianual, nos governos Lula e Dilma, com a sociedade tenha sido um avanço, comparando-se aos governos anteriores, agora é necessário avançar, implementando o Plano Plurianual a partir das Diretrizes e Programa de Governo Popular e com debate na sociedade num processo de participação popular em todo País. *Chegou a hora do nosso futuro governo ousar mais e ter a sensibilidade e a vontade política de realizar um debate aberto e direto do Orçamento Federal com a população brasileira, através do processo do Orçamento Participativo. Este debate iniciaria um processo de participação popular com distribuição da renda pública, da democratização da gestão do Estado e da construção da cidadania.*

Nesse sentido, a proposta de um processo de Orçamento Participativo Nacional (OP-BR), deve levar em conta toda a experiência acumulada nos processos de OP no Brasil e no exterior. É com base neste

acúmulo de conceitos, princípios universais e metodologias de democracia e planejamento participativo, que estamos formulando esta proposta, baseada nas seguinte princípios:

Um dos princípios fundamentais a ser observado é a participação *direta, voluntária e universal dos cidadãos com caráter deliberativo no processo do Orçamento Participativo*. Para isso, é necessária a existência de uma metodologia de democracia direta e de planejamento participativo que garanta o caráter deliberativo da participação cidadã nas *assembleias públicas do OP em todos os municípios do país*. Este princípio é que faz a diferença do processo deliberativo e de construção da cidadania do OP com outras formas tradicionais de consulta popular.

Outro princípio é o da *autorregulamentação do processo do Orçamento Participativo*, elaborado pelos próprios participantes. O orçamento público é uma lei de iniciativa do executivo por previsão constitucional. O governante eleito adquire o direito de elaborar a proposta orçamentária para depois encaminhá-la ao Legislativo. Por isso, para se implementar o OP, não se precisa de nenhuma lei específica, basta a vontade política do governante eleito pela democracia representativa. O Poder Legislativo continua com todas as suas prerrogativas, transformando em lei a proposta orçamentária encaminhada e construída pelo Executivo, com participação popular. Este princípio da autorregulamentação possibilita que, a cada ano, os participantes do OP realizem uma avaliação crítica da experiência concreta e possam introduzir inovações no regulamento do processo, tanto na metodologia da democracia direta como na de planejamento participativo.

A discussão de todo o Orçamento e das políticas públicas é um princípio importante a ser observado. Não se pode separar uma parte do orçamento para discussão com a comunidade, pois é preciso ter uma visão de totalidade para tomar as decisões. É preciso

abrir todo o orçamento dos gastos de pessoal, dívida pública, serviços essenciais, investimentos e atividades-fim, projetos de desenvolvimento — bem como os recursos extraorçamentários disponíveis para financiamento através do sistema financeiro estatal. Deve, também, ser discutida a receita pública e a política fiscal, buscando uma reforma tributária com progressividade e justiça fiscal, baseada no princípio de quem tem mais paga mais e quem tem menos paga menos. Dessa forma, a população vai se apropriando da receita, da despesa e das políticas públicas em geral, criando condições para sua participação efetiva na totalidade da gestão pública.

Trata-se do princípio da *Transparência e Prestação de Contas do governo sobre tudo o que for decidido no Orçamento Participativo*. Para que o OP seja um processo de participação popular, com caráter deliberativo e de controle social sobre a execução do orçamento, é necessária a publicação de um *Plano de Investimentos e Serviços*, com as decisões tomadas pela população e governo.

O OP é também um processo político e social de construção da cidadania, gerando a solidariedade e consciência cidadã, no planejamento democrático e na preservação do direito das minorias. Cabe destacar, também, que a partir da experiência do OP no governo Olívio Dutra (1999 – 2002), no estado do Rio Grande do Sul (OP-RS), foi respondida a crítica dos setores conservadores e daqueles que se orientam por uma gestão concentradora, de que o OP só era possível na esfera municipal.

Ao contrário, na *experiência da esfera do estado, o OP aumentou sua potencialidade em recursos financeiros, orçamentários e extraorçamentários*. O Banco do Estado do Rio Grande do Sul (Banrisul) viabilizou, com linhas de crédito próprias, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e do Banco do Brasil, importantes recursos para financiamento de

programas nas áreas da agricultura, geração de trabalho e renda e de desenvolvimento econômico e regional, discutidos no OP-RS. Também *ampliou a competência legal para a atuação em políticas públicas mais complexas de caráter macrossocial* e de abrangência estadual, que não podiam ser realizadas na esfera municipal. Desta maneira, aprofundou-se o processo de gestão e planejamento participativo, cogestão e autogestão.

A partir da práxis do processo do OP, podemos dizer que o OP nacional (OP-BR) tem viabilidade porque terá mais potência, com a ampliação da competência legal na esfera federal, para realizar políticas públicas de desenvolvimento econômico e social, combinado com a *ampliação dos recursos financeiros orçamentários e extraorçamentários*. Também cabe destacar que, devido à maior complexidade das políticas públicas na esfera federal, além da participação direta dos cidadãos nas assembleias do OP-BR, estabelecendo as prioridades de temas e programas, os movimentos sociais e os conselhos temáticos e setoriais terão papel substancial na formatação dos programas e no controle da execução. Por último, as novas tecnologias da informação também são importantes aliadas no fortalecimento da democracia participativa. A formação de redes sociais e espaços virtuais de interação, são facilitadores do processo de comunicação, mobilização, diagnósticos de infraestrutura e serviços públicos nos municípios, regiões e estados, fiscalização e acompanhamento do processo de participação popular, os quais não substituem a participação direta e presencial, mas complementam, reforçam e ampliam

A primeira questão a ser resolvida é garantir a participação direta dos cidadãos brasileiros, com caráter deliberativo, em assembleias públicas do OP-BR, em todos os municípios das regiões e estados brasileiros. Para isto, já contamos com uma metodologia de democracia direta e de planejamento participativo

e com um software para apuração e sistematização das prioridades decididas pela população, experimentadas no OP-RS e nas demais experiências pelo Brasil, que podem ser o ponto de partida para o OP-BR. Entretanto, cabe registrar que, mesmo com toda esta experiência acumulada, a implementação do OP-BR não tem uma forma acabada e perfeita. Será um processo dialético de aprendizado constante, em que os cidadãos em geral, os movimentos sociais, os conselhos temáticos e setoriais, e o próprio governo irão experimentando e criando novos e variados mecanismos de democracia direta e de planejamento participativo.

A segunda questão é a partir dos recursos orçamentários para investimentos e serviços-fim e com linhas de crédito de recursos extraorçamentários de bancos e similares, como por exemplo: do BNDES; Banco do Brasil; Caixa Econômica Federal e outros, considerando os diagnósticos de órgãos de governo e da participação popular e o plano plurianual, elaborar uma lista de programas de desenvolvimento econômico e social e de obras e serviços públicos viáveis para a discussão e decisão com a população brasileira no OP-BR. Estes programas deverão observar critérios técnicos, legais e fontes de recursos para viabilizar a sua execução direta pela União, e/ou em parceria com estados e municípios, sob o controle dos delegados do OP-BR, dos conselhos temáticos e setoriais e da população em geral. Estes programas poderão ser atualizados a partir da práxis do OP-BR no sentido de contemplar novas demandas da população.

A terceira questão é qualificar o pacto federativo e combater as desigualdades regionais. No OP temos uma base territorial dividida em regiões/estados, que não são iguais em superfície, população, carências de serviços públicos e de infraestrutura. Por isso, é necessária a criação de critérios objetivos de distribuição de recursos entre as regiões/estados. No OP-BR teremos, além do governo relacionando-se diretamente com a população, outros

sujeitos políticos como os governos estaduais e municipais. Nesse sentido, a existência do OP-BR permitirá a qualificação do pacto federativo, possibilitando que as verbas voluntárias do governo federal para as políticas de desenvolvimento econômico e social, bem como as obras e serviços-fim, executadas diretamente, em parceria com governos estaduais e municipais, passem sob o crivo da participação popular no Orçamento Participativo e por *critérios objetivos e compensatórios de distribuição de recursos entre regiões, estados e municípios do país.*

A quarta questão é como organizar e mobilizar a população para as assembleias públicas do OP-BR. Em combinação com o governo federal, as entidades da sociedade civil organizada, os movimentos sociais, os estados e municípios se encarregarão da organização, divulgação, mobilização e da infraestrutura das assembleias. Desta maneira, o OP-BR terá, desde seu início, uma maior autonomia da sociedade em relação ao Estado, apostando na auto-organização.

Por último, *é necessária a elaboração de uma proposta de regulamento para iniciar o processo do OP-BR,* com critérios objetivos de distribuição de recursos entre as regiões, os estados e os municípios do País, metodologia de planejamento para a escolha dos temas e programas prioritários, forma e proporcionalidade na representação de delegados e conselheiros, além de estabelecer as etapas do processo do OP-BR. Para tudo isto, faz-se necessário a *constituição de um grupo de trabalho do governo com a participação da sociedade,* para tratar de todas as questões que dizem respeito à elaboração do projeto de implantação do OP-BR.

A luta contra a exclusão social exige políticas públicas que modifiquem a distribuição da riqueza, da renda e do poder no País, concretizando formas de participação direta da população

nas gestões públicas. *O Orçamento Participativo, traz consigo os valores inestimáveis da solidariedade e da universalização da política.* A agenda do nosso futuro governo exige essa radicalidade da democracia, que se funde com a expectativa dos milhões de eleitores que já elegeram Lula e Dilma por quatro vezes consecutivas à Presidência da República. *A socialização da política e a socialização do poder estão na raiz do processo do OP, condições fundamentais na construção de um novo modelo alternativo de desenvolvimento econômico e social sustentável para o nosso País, com soberania e liberdade.*

CADERNOS
TEORIAeDEBATE

Fundação Perseu Abramo

Rua Francisco Cruz, 234 - Vila Mariana 04117-091 São Paulo - SP

Fone: (11) 5571 4299 - www.fpabramo.org.br