ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS

CADERNOS DA ESCOLA DO LEGISLATIVO

40

Volume 23 | Número 40 | julho/dezembro 2021

MESA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

Deputado Agostinho Patrus
Presidente

Deputado Antonio Carlos Arantes
1º-vice-presidente

Deputado Doutor Jean Freire
2º-vice-presidente

Deputado Alencar da Silveira Jr.
3º-vice-presidente

Deputado Tadeu Martins Leite
1º-secretário

Deputado Carlos Henrique
2º-secretário

Deputado Arlen Santiago
3º-secretário

SECRETARIA

Cristiano Felix dos Santos Silva
Diretor-geral

Luíza Homen Oliveira
Secretária-geral da Mesa

EDIÇÃO

Marialice Nogueira Emboava
Stefania de Resende Negri

ESCOLA DO LEGISLATIVO

Ruth Schmitz de Castro

REVISÃO*

Gerência de Publicidade e Comunicação Visual

NORMALIZAÇÃO

Gerência de Biblioteca

PROJETO GRÁFICO

Gleise Marino
Maria de Lourdes Macedo Ribeiro

EDITORAÇÃO E DIAGRAMAÇÃO

Celeno Ivanovo
Letícia Martinez Matos

*A revisão linguística dos *abstracts* dos artigos aqui publicados é de responsabilidade de seus respectivos autores.

Cadernos da Escola do Legislativo. - Vol. 1, n. 1, (jan./jun.1994) - .

Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, Escola do Legislativo, 1994 - .

Semestral

ISSN 1676-8450. eISSN 2595-4539.

Sumário

5 Editorial

PENSANDO EM MINAS

11 Reformas administrativas em perspectiva internacional: características e resultados
José Celso Cardoso Jr.
Regina Coeli Moreira Camargos

ARTIGOS

41 Relato Integrado como instrumento de prestação de contas do desenvolvimento sustentável
Daniel Galo Carli Mariano da Cunha

83 *Accountability* e transparência na administração pública no Brasil e o ODS 16: desenvolvimentos recentes e perspectivas futuras
Alexandre Bossi
Ana Fialho

115 Burocracia como grupo de interesse: estudo de caso da atuação da burocracia penitenciária de Minas Gerais na ALMG (1995 a 2018)
Natália Martino

RESENHA

155 Por que eleições importam?
Helga do Nascimento de Almeida

CONSELHO EDITORIAL

Álvaro Ricardo de Souza Cruz
Faculdade de Direito da PUC Minas

Antônio José Calhau de Resende
Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais

Fabiana de Menezes Soares
Faculdade de Direito da UFMG

Manoel Leonardo W. Duarte dos Santos
Departamento de Ciência Política da UFMG
Centro de Estudos Latino Americanos (Cela)/Centro de Estudos Legislativos (CEL) da UFMG

Marta Tavares de Almeida
Instituto Nacional de Administração/Portugal

Ricardo Carneiro
Fundação João Pinheiro

Rildo Mota
Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor)/ Câmara dos Deputados

Regina Magalhães
Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais

Editorial

Na busca permanente de contribuirmos para a difusão de estudos interdisciplinares sobre a realidade sociopolítica, econômica e cultural e para a socialização desses conhecimentos, chegamos, neste 2º semestre de 2021, à 40ª edição dos *Cadernos da Escola do Legislativo*. Os artigos aqui apresentados tratam de questões relevantes nas sociedades democráticas e muito debatidas na atualidade, como eficiência da gestão pública, prestação de contas, fiscalização do Estado, práticas de *lobby* e eleições.

Neste número, retomamos a seção Pensando em Minas, com a escolha de uma das temáticas do ciclo de palestras do programa homônimo, promovido pela Escola do Legislativo da ALMG. Em *Reformas administrativas em perspectiva internacional: características e resultados*, **Regina Coeli Moreira Camargo** e **José Celso Cardoso Júnior** apresentam um panorama de reformas da administração pública ocorridas pelo mundo nas últimas quatro décadas, enriquecendo as recentes discussões sobre a tramitação da PEC 32/2020 no Congresso Nacional e sobre o papel do Estado e do servidor público.

As experiências analisadas pelos autores têm em comum a inspiração na teoria econômica neoliberal, que defende a restrição da intervenção do Estado na economia e a diminuição dos gastos públicos como formas de se alcançar o equilíbrio fiscal necessário à retomada do crescimento. A redução das despesas com o funcionalismo, por meio do enxugamento dos quadros funcionais, de cortes e congelamentos de salários e da adoção de novas regras de contratação, aparece como um dos principais pontos dessas reformas, cujas medidas acarretaram a precarização das condições

de trabalho dos servidores e a queda da oferta e da qualidade dos serviços públicos. Camargo e Cardoso apontam um alinhamento das propostas da PEC 32 com essas experiências e alertam para a necessidade do diálogo social e de uma cuidadosa análise do cenário econômico durante a tramitação da proposta, a fim de se evitarem os impactos negativos observados em outros países.

Na esteira das inter-relações entre ações internacionais e nacionais e, em específico, em consonância com a crescente preocupação com questões ambientais e com a urgência do estabelecimento de uma agenda global de sustentabilidade, **Daniel Galo Carli da Cunha** apresenta o artigo *Relato Integrado como instrumento de prestação de contas do desenvolvimento sustentável*. O autor parte de um retrospecto de debates e movimentos internacionais em prol da proteção ao meio ambiente, iniciados na década de 1960, e mostra como o conceito de sustentabilidade se ampliou, passando a abranger boas práticas de governança e estratégias transparentes de mensuração e de divulgação dos impactos ambientais e sociais das ações empreendidas por organizações públicas e privadas.

Exemplo disso foi o surgimento, em 2013, de uma coalizão global formada por investidores, empresas, profissionais do setor contábil e organizações não governamentais, cujo conselho criou a Estrutura Internacional para Relato Integrado. O documento propõe que haja uma padronização dos relatórios anuais de prestação de contas emitidos pelas instituições, para que eles passem a compreender informações integradas e alinhadas à perspectiva da sustentabilidade, em vez de restritas a dados financeiros. É essa a temática central do artigo. Por meio da revisão da literatura e da análise de atos normativos nacionais, recomendações e acordos internacionais, Cunha mostra a importância dos relatórios de sustentabilidade para o desenvolvimento de modelos de gestão efetivamente comprometidos com valores de responsabilidade social e de transparência na prestação de contas à sociedade.

No artigo Accountability *e transparência pública no Brasil e o ODS 16: desenvolvimentos recentes e perspectivas futuras*, **Alexandre Bossi** e **Ana Fialho** também se dedicam à temática da sustentabilidade e

da prestação de contas, tendo como foco a Agenda 2030 da ONU, que reúne 17 objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS) almejados para o final de década em curso. Os autores se detêm sobre o ODS 16 – paz, justiça e instituições eficazes – e, em particular, analisam seus efeitos sobre a gestão das instituições públicas brasileiras, sob a ótica dos princípios defendidos pelas Nações Unidas, tais quais efetividade na prestação de serviços à sociedade, transparência na divulgação de informações, promoção da participação e do controle social, combate à corrupção, defesa do Estado Democrático de Direito, entre outros.

Para isso, apresentam, por um lado, as quatro metas do ODS 16 diretamente relacionadas à *accountability* e seus respectivos indicadores, e, por outro, o arcabouço legal e algumas das medidas adotadas pelos três Poderes no Brasil, em nível federal, estadual e municipal, com vistas à adequação das diretrizes das Nações Unidas à realidade nacional e ao cumprimento das recomendações concernentes ao desenvolvimento sustentável. As tecnologias de informação e comunicação também são apontadas como importantes ferramentas para o fortalecimento da transparência e da participação social, sendo premente a necessidade de democratização de acesso. Fialho e Bossi finalizam apontando desafios e indicando caminhos para uma gestão pública não apenas eficaz, mas também inclusiva e responsável.

O último artigo aborda as relações entre Parlamento e grupos de pressão, dentro da perspectiva teórica da democracia pluralista. Em *Burocracia como grupo de interesse: estudo de caso da atuação da burocracia penitenciária de Minas Gerais na ALMG (1995 a 2018)*, **Natália Martino** trata do surgimento, da consolidação e da crescente presença da categoria de agentes penitenciários na arena política mineira. Por meio do levantamento e da análise de documentos referentes à participação de membros das forças de segurança pública em audiências das Comissões de Segurança Pública e de Direitos Humanos da ALMG, a autora mostra como a burocracia de custódia penitenciária, em específico, se organiza e se fortalece ao longo do período analisado, tornando-se um novo grupo de pressão no Legislativo.

Um fator determinante foi a criação da carreira de agente penitenciário, em 2013, e o aumento progressivo de servidores concursados atuando na área prisional em Minas, o que propiciou uma maior coesão no grupo e a superação, ao menos parcial, das clivagens internas. Com isso, nota-se um incremento das ações de *lobby* empreendidas por essa categoria, em especial via participação em audiências públicas, com o objetivo de influenciar os debates e as tomadas de decisão do poder público na esfera das políticas penais, em prol de interesses corporativistas. Não menos importantes são as alianças estabelecidas com deputados, muito embora haja certa instabilidade, pois são impactadas por circunstâncias como eleições e mudanças em coalizões de governo. Tais flutuações nas disputas e nos acordos com os parlamentares tornam ainda mais complexos os jogos políticos que se desenrolam no Parlamento.

Fechando esta edição, **Helga do Nascimento de Almeida** apresenta a resenha do livro *Por que as eleições importam?*, de autoria do professor e cientista político polonês Adam Przeworski. A obra reafirma a importância das eleições nos governos democráticos modernos, chamando a atenção, porém, para o limitado poder transformador sobre as relações econômicas e sociais. Com efeito, não se pode ignorar o fato de que, em sociedades capitalistas, o poder político é fortemente influenciado pelos detentores do poder econômico. Como forma de proteger seus interesses privados e de manter o *status quo*, as elites não apenas influenciam o processo eleitoral, por meio, por exemplo, de apoio financeiro e de táticas de manipulação da opinião pública, como também exercem pressão e interferem sobre as agendas políticas e sobre os processos de tomada de decisões dos governos eleitos. Portanto, segundo Przeworski, os pleitos raramente podem ser considerados competitivos ou justos. Ainda assim, é inegável para ele o valor das eleições enquanto mecanismo de participação da coletividade na escolha dos governantes. Muito embora não garantam mudanças relevantes na estratificação social, pleitos democráticos conferem legitimidade às decisões políticas e consistem em um método eficaz de gestão pacífica de conflitos.

Esperamos que apreciem a leitura!

Aos interessados em publicar nos *Cadernos da Escola do Legislativo*, recebemos artigos em fluxo contínuo. A submissão pode ser feita pelo Sistema Eletrônico de Editoração de Revistas (cadernosdolegislativo.almg.gov.br/seer) ou por *e-mail* (nepel@almg.gov.br).

Stefania R. Negri
Editora dos *Cadernos da Escola do Legislativo*
E-mail: nepel@almg.gov.br

1

Reformas administrativas em perspectiva internacional: características e resultados

DOI: https://doi.org/10.29327/264759.23.40-1

José Celso Cardoso Jr.[1]

Regina Coeli Moreira Camargos[2]

Resumo: O artigo trata das reformas administrativas implementadas desde a década de 1980, quando teve início a reestruturação dos sistemas de bem-estar social na Europa e nos EUA. Essas reformas visaram a reduzir e reformular o papel socioeconômico do Estado. De acordo com a teoria econômica neoliberal, ao fim do período conhecido como "30 anos gloriosos" do capitalismo, após a Segunda Guerra Mundial, a intervenção socioeconômica estatal causara disfuncionalidades na economia, tais como aumento do déficit público, estagnação do crescimento e da produtividade e aumento da inflação. Para corrigi-las, era necessário reduzir a participação do Estado na atividade econômica e no provimento de bens e serviços à sociedade e adotar métodos de gestão semelhantes aos da iniciativa privada. No Brasil, a primeira reforma administrativa ocorreu em 1995. Atualmente, tramita no Congresso Nacional a Proposta de Emenda à Constituição (PEC 32/2020), de iniciativa do Poder Executivo. Essa proposta tem muitas semelhanças com as reformas ocorridas na União Europeia após a crise de 2008-2009.

1 Doutor em Desenvolvimento Econômico (Unicamp). Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Presidente da Associação dos Funcionários do Ipea (Afipea-Sindical). *E-mail*: zcelsojr@gmail.com. Currículo Lattes: http://lattes.cnpq.br/8073331679965690.

2 Doutora em Ciência Política (Fafich/UFMG). Pesquisadora em pós-doutorado em Desenvolvimento Econômico (Unicamp). Consultora de relações de trabalho. *E-mail*: rcmoreiracamargos@gmail.com. Currículo Lattes: http://lattes.cnpq.br/1846541179701776.

Palavras-chave: Reforma administrativa. Proposta de Emenda à Constituição – PEC 32/2020. Neoliberalismo. Austeridade fiscal.

Abstract: *The article deals with the sector public reforms implemented in Europe and United States of America since the 1980's when the restructuring of the Welfare systems has begun. These reforms aimed at reducing and reformulating the socioeconomic role of the state. According to neo-liberal economic theory, at the end of the period known as the "30 glorious years of capitalism", after World War II, state socio-economic intervention had caused dysfunctionalities in the economy, such as an increase in the public deficit, stagnation of growth and productivity, and an increase in inflation. To correct them, it was necessary to reduce state participation in economic activity and in the provision of goods and services to society, and to adopt management methods similar to those of the private sector. In Brazil, the first administrative reform occurred in 1995. Currently, the Proposal for Constitutional Amendment (PEC 32/2020), an initiative of the government, is being processed in the National Congress. This proposal has many similarities with the reforms that occurred in the European Union after the 2008-2009 crisis.*

Keywords: *Administrative reform. Proposal for Constitutional Amendment 32/2020. Neoliberalism. Fiscal austerity.*

1 – Introdução

A Proposta de Emenda Constitucional 32/2020, que trata da reforma da administração pública federal, está tramitando no Congresso Nacional. Ela modifica substancialmente os artigos 37 a 41 da Constituição Federal, que definem regras para contratação, movimentação funcional e dispensa de servidores públicos federais, exceto do Poder Judiciário.

A reforma administrativa está sendo justificada pelo atual governo como necessária ao equilíbrio das contas públicas, pois, argumenta-se, irá reduzir ou eliminar supostos privilégios econômicos do funcionalismo que atualmente oneram as despesas primárias do governo federal.

Em nível internacional, as reformas administrativas foram um dos eixos orientadores da reestruturação dos Estados de

bem-estar social nas últimas quatro décadas. Os contornos, resultados e características dessas reformas variaram em cada caso, mas existem elementos semelhantes entre elas, pois se inspiraram em diretrizes de organismos internacionais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional.

O objetivo do presente artigo é fazer um balanço dessas reformas à luz da bibliografia existente sobre o tema e tentar estabelecer pontos de convergência entre elas e a PEC 32/2020.

2 – Reformas administrativas no mundo: breve retrospectiva

A primeira geração de reformas administrativas data do início dos anos 1980 e ocorreu durante a primeira crise do capitalismo após um longo ciclo expansivo que ficou conhecido como "os 30 anos gloriosos". Foram pioneiras e exemplares as experiências do Reino Unido durante os mandatos da primeira ministra britânica Margareth Thatcher (1979-1990) e dos EUA nos governos de Ronald Reagan (1981-1989).

Desde então, as reformas se disseminaram baseadas no argumento de que o modelo weberiano, que orientou a constituição das administrações públicas na maioria dos países capitalistas, estava esgotado, pois ensejara a constituição de uma burocracia excessivamente autônoma e apartada dos reais interesses do conjunto da sociedade. Esse modelo deveria ser substituído por outro, inspirado nos procedimentos de gestão da iniciativa privada. O novo modelo ficou conhecido como *New Public Management* (*NPM*).

A *NPM* partiu das seguintes premissas:

- A estrutura do Estado-providência é onerosa, impede o crescimento econômico e a estabilidade fiscal.

- A nova gestão da administração pública deve adotar modelos e técnicas da iniciativa privada, considerados

mais adequados ao novo cenário econômico da globalização.

- O novo modelo deve ser implementado mediante a adoção de um conjunto de medidas que visem a reduzir despesas, melhorar a eficiência no uso dos recursos públicos, avaliar periodicamente os resultados das políticas e dos serviços com base em indicadores objetivos e prestar contas aos usuários dos serviços públicos. O conceito de cidadão, que era central na relação entre estado e sociedade no contexto do Estado-providência, deveria ser substituído pelo de usuário ou cliente, que caracteriza as relações entre as empresas privadas e os consumidores.

Segundo Carvalho (2008), a *NPM* propôs diversas medidas, que foram adotadas pelos governos em sua totalidade ou separadamente. A combinação entre elas dependeu dos contextos nacionais, das escolhas dos agentes políticos e dirigentes da administração pública. Essas medidas incluíram:

- Avaliação de desempenho baseada em indicadores mensuráveis.
- Ênfase no controle dos resultados.
- Estímulo à competição no interior do aparelho de Estado.
- Estímulo à contratualização das relações de trabalho e eliminação gradual dos planos de cargos e salários.
- Fortalecimento da administração indireta e estímulo à descentralização administrativa.
- Fortalecimento da autonomia dos gestores públicos.
- Ênfase na redução de despesas e eficiência alocativa dos recursos em detrimento da equidade e universalidade na oferta dos serviços.
- Criação de "redes de cooperação" com a iniciativa privada. O Estado, gradativamente, deveria se tornar um

mediador da prestação de serviços, e não o executor direto.

- Criação de agências independentes para regular as atividades de interesse da sociedade realizadas por empresas públicas e privadas.

Carvalho (2008) também ressalta que a implementação da *NPM* foi acompanhada de justificativas de natureza política para angariar o apoio da sociedade e dos agentes do mercado, entre elas a de que a administração pública se apoiava numa burocracia ineficiente, onerosa ao erário, insulada e inadequada aos desafios da competividade num mundo globalizado.

Pallavicini (2020), ao analisar as reformas administrativas em diversos países da América Latina a partir do início dos anos 1990, menciona que foram influenciadas por um relatório do Banco Mundial intitulado *Informe sobre el desarrollo mundial: el Estado en un mundo en transformación*, inspirado nas teses do chamado Consenso de Washington.

O relatório recomendava que as reformas administrativas na região deveriam se concentrar nas seguintes ações: privatizações, descentralização de funções do governo central, redução no quadro funcional e adoção de critérios mais flexíveis para a contratação de servidores.

O referido relatório, tal como a Exposição de Motivos da PEC 32/2020, salientava que a redução de despesas com o funcionalismo era condição necessária ao alcance do equilíbrio fiscal e essencial à retomada do crescimento econômico na região[3].

A primeira geração de reformas administrativas inspiradas na *NPM* se estendeu até meados dos anos 1990. A partir de

3 Exposição de Motivos. Proposta de Emenda à Constituição n.º 32, de 3/9/2020. Altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa (p. 12-13). Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node01i94551r6wtlpw4glo9hbzno31766247.node0?codteor=1928147&filename=PEC+32/2020.

então, sobreveio a segunda geração, denominada *New Public Governance* (*NPG*).

A diferença básica entre as duas gerações de reformas administrativas consiste em que a primeira, mais fortemente orientada pela ideia de Estado mínimo, almejava, principalmente, a redução do custeio do aparelho de Estado, enquanto a segunda, influenciada pelas propostas de uma terceira via de desenvolvimento das sociedades contemporâneas,[4] perseguiu a realocação e focalização de recursos públicos e o compartilhamento com a iniciativa privada de atividades até então realizadas integralmente pelo Estado por meio de organizações sociais (OS) e parcerias público-privadas (PPP).

Pallavicini (2020) comenta que as reformas administrativas de segunda geração se inspiraram em estudos da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e visavam a que o Estado prestasse serviços à sociedade com efetividade, eficácia e equidade.[5] Na relação com o setor privado, o Estado deveria criar e garantir condições favoráveis ao investimento para viabilizar a retomada do crescimento econômico.

Na Espanha e em Portugal ocorreram reformas administrativas de segunda geração que têm semelhanças com as ocorridas na América Latina, inclusive no Brasil, a partir da segunda metade da década de 1990.

Uma das semelhanças reside no fato de que as reformas foram implementadas em países que experimentavam processos de redemocratização e amplas reformas constitucionais que propu-

4 A chamada "Terceira Via" foi uma proposta de alguns partidos social-democratas europeus, entre eles o Partido Trabalhista inglês, que retornou ao poder em 1997 com a eleição de Tony Blair como primeiro-ministro. Inspirado nas ideias do sociólogo Anthony Giddens, a Terceira Via almejava corrigir os excessos fiscalistas neoliberais sem, no entanto, restaurar o Estado de bem-estar social construído no segundo pós-guerra ou rumar ao socialismo.

5 A autora cita o seguinte estudo: ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Governance in Transition:* Public Management Reforms in OECD Countries. Paris: OECD Publishing, 1995.

nham melhoria da distribuição de renda e aumento da participação social nos processos decisórios dos governos. Ao mesmo tempo, esses países enfrentavam graves problemas econômicos, como inflação elevada, estagnação e desarranjos fiscais.

De acordo com Bresser-Pereira (1996) e Martins (1997), a reforma administrativa brasileira de 1995 combinou elementos das duas gerações de reformas ocorridas no mundo a partir da década de 1980.

A crise econômica global de 2008 originou uma terceira geração de reformas que retomou e reforçou a radicalidade da *NPM*. Na União Europeia, algumas reformas foram implementadas mediante memorandos de entendimento estabelecidos entre governos e a Troika (FMI, Banco Central Europeu e Comissão Europeia), cujos casos mais conhecidos são os de Portugal, em 2011, e da Grécia, em 2010. Existem alguns pontos de contato entre esses memorandos de entendimento e a PEC 32/2020 proposta pelo atual governo. Não se trata de mera coincidência, uma vez que os governos brasileiros, desde 2016, encamparam uma agenda econômica de inspiração neoliberal.

As reformas administrativas mais recentes serão analisadas a seguir.

3 – As reformas administrativas de terceira geração e a PEC 32/2020

A contenção dos danos da crise de 2008-2009 ocorreu mediante vultosos aportes de recursos financeiros dos tesouros nacionais e bancos centrais ao caixa de bancos, seguradoras e corretoras envolvidas em audaciosas operações financeiras, cuja origem foi a "bolha" do mercado imobiliário norte-americano. A especulação desenfreada com ativos financeiros negociados em escala global, a partir do *boom* imobiliário ocorrido nos EUA entre o fim dos anos 1990 e início dos 2000, gerou uma avalanche de operações sem liquidez que desabou sobre as principais economias do mundo em setembro de 2008, quando foi anunciada a insolvência do banco norte-americano Lehman Brothers.

Dois anos após a quebra do Lehman Brothers, o sistema financeiro mundial estava relativamente estabilizado, mas a economia real mergulhou num ciclo que combinou períodos de recessão seguidos de baixo crescimento econômico, cuja principal consequência, de acordo com insuspeitos economistas liberais, foi uma brutal concentração de renda.

Nesse cenário, os Estados nacionais, cujas finanças foram comprometidas com operações de socorro ao sistema financeiro e por forte retração econômica, passaram a implementar, a partir de 2008, uma série de reformas assentadas em programas de austeridade fiscal, que incluíram, entre outras medidas, cortes substanciais no investimento e nos gastos públicos, no nível de emprego e nos salários dos servidores.

O livro intitulado *Public Sector Shock: The Impact of Policy Retrenchment in Europe*, coeditado pela OIT, em 2013, descreve em profundidade as características e principais efeitos das reformas ocorridas no setor público de diversos países da União Europeia. Essas reformas resultaram em alterações profundas no papel desempenhado pelo Estado desde o segundo pós-guerra no tocante ao desenvolvimento socioeconômico dos países europeus.

Nos países mais desenvolvidos do continente, observou-se o aprofundamento da redefinição do papel do Estado, que vinha ocorrendo desde os anos de 1980. Mas, nos países menos desenvolvidos do capitalismo europeu, foram implementadas reformas abruptas, que modificaram substancialmente diversas estruturas dos seus sistemas de bem-estar social.

Nuns e noutros casos, observaram-se alterações qualitativas e quantitativas no atendimento do Estado às demandas sociais em áreas como educação, saúde e segurança pública e nos sistemas de intermediação de emprego. Além disso, em todos os casos analisados no livro, houve redução no quadro de servidores, piora nas suas condições de trabalho e flexibilização nas formas de contratação, demissão e remuneração no setor público.

No primeiro artigo do referido livro, escrito por Vaughan-Whitehead (2013), lemos que as reformas administrativas implementadas em vários países europeus, desde a crise de 2008, não têm precedentes em termos da magnitude dos cortes efetuados no nível de emprego e nos salários dos servidores, conforme pode ser visto no Quadro 1.

Quadro 1: Ajustes nos salários e no emprego em países selecionados da União Europeia

País	Emprego	Salários/alterações nas tabelas salariais
Croácia	Proibição de novas contratações a partir de 2009.	Corte linear de 6% em janeiro de 2009, seguido de congelamento. Salários voltaram ao patamar de janeiro de 2008.
Estônia	Corte de 1% no quadro de pessoal em 2008/09.	71% dos servidores públicos tiveram cortes nos salários entre 2009 e 2010 (-10% na administração pública e -3% na educação).
França	Corte de -7% entre 2008/12 no serviço público central; redução de pessoal nos hospitais.	Entre 2000 e 2010, os salários-base de todas as carreiras sofreram perda real de 10%, pois foram reajustados abaixo da inflação.
Alemanha	Informação não disponível.	Reajustes salariais individualizados e atrelados ao desempenho, sendo que 8% da remuneração é variável. Adoção de nova tabela salarial para terceirizados com valores mais baixos. Aumento da participação de baixos salários no setor público (próximos ao menor salário-base).
Grécia	Corte de 26% no quadro de servidores regulares em 2015 e de 15% dos contratados por tempo determinado em 2011.	Corte de 15% a 20% no bônus natalino e extinção do 13.° e 14.° salários em 2012.

País	Emprego	Salários/alterações nas tabelas salariais
Hungria	Corte de 1,7% no quadro de servidores entre 2010 e 2011.	Extinção do 13.° salário e de subsídios para moradia, calefação doméstica e viagens a trabalho em 2009. Redução em 37% dos salários dos servidores menos qualificados e em 15% dos mais qualificados entre 2008 e 2010.
Irlanda	Servidores aposentados não foram substituídos; redução do quadro de servidores com contratos temporários. Ambas as medidas representaram uma queda de 5,2% no emprego público entre 2009 e 2011.	Em 2009, salários mais baixos no setor público foram reduzidos em 5% e os mais altos em 15%. Redução média entre 2009 e 2010 foi de 4,7%.
Letônia	Redução do quadro de servidores em 4,3% entre 2008/09.	Corte de 25% nos salários da administração direta e de 20% na educação entre 2009/10.
Lituânia	Corte de 1,1% no quadro de servidores entre 2008/09.	Corte de 15% na administração direta entre 2009/10.
Países Baixos	Entre 2008/10 o emprego *part time* cresceu 6%. Estavam previstos cortes expressivos no quadro de servidores a partir de 2014.	Congelamento dos salários nominais em 2010 e 2011, o que levou à queda nos salários reais em 2% na administração direta e em 2,5% na educação.
Portugal	Redução em 9,5% no quadro de servidores na administração direta entre 2005 e 2010.	Queda de 2.5% no salário real na administração direta em 2010 e de 3,5% a 10% em 2011. Em 2012 foram extintos o 13.° e o 14.° salários, levando à queda de 16% no poder aquisitivo dos servidores mais qualificados.
Romênia	Redução de 9,5% no quadro de servidores entre 2008/11. Novos cortes foram realizados em 2012.	Redução linear de 25% em 2010. Em 2011, redução do 13.° salário em 10% e abolição de diversos bônus. Salários congelados desde 2012.

País	Emprego	Salários/alterações nas tabelas salariais
Espanha	Foram extintos 18 mil postos de trabalho na administração direta em 2010 e não houve novas contratações em 2011 e 2012.	Redução linear de 5% em 2010, seguida de congelamento em 2011 e 2012. Em consequência, houve redução real de 10% entre 2010/12.
Reino Unido	Redução total de 10% no quadro de servidores entre 2010 e 2014. A maioria dos cortes ocorreu entre 2010 e 2011, sendo 9% na administração direta, 4% na educação e 3% na saúde.	Salários foram congelados entre 2010 e 2012, levando a uma queda real de 5% entre 2010 e 2011.
Suécia	Entre 1991 e 2007 o país havia cortado seu quadro de servidores regulares em 17,7%. Entre 2008 e 2010 houve um corte de 1,4%, principalmente entre servidores com contratos *part time* e temporários. Foram também realizados cortes expressivos nos níveis locais e regionais da administração pública.	Entre 2005 e 2009 os reajustes salariais no setor público foram reajustados em 3,3%, correspondendo ao mesmo patamar concedido no setor privado.

Fonte: VAUGHAN-WHITEHEAD (2013), Tabela 1.2, p. 14-15. Tradução e elaboração dos autores.

O autor argumenta que as recentes reformas administrativas na União Europeia foram ajustes abrangentes, profundos e rápidos que ocorreram mediante cortes lineares e indiscriminados no orçamento e resultaram em demissões, cortes nos salários e benefícios dos servidores e congelamento do investimento público em áreas como previdência, saúde e educação.

Ele também analisa as principais características dessas reformas e seus efeitos no nível de emprego, nas condições de trabalho no setor público e na qualidade dos serviços oferecidos

à sociedade. Primeiramente, faz um breve histórico dos processos reformistas no setor público desde os anos de 1980.

As primeiras reformas priorizaram a privatização, o *outsourcing* e o estabelecimento de parcerias com a iniciativa privada e organizações sociais para a prestação de serviços antes oferecidos pelo Estado, principalmente nas áreas de educação, saúde e intermediação de mão de obra. Essas medidas levaram, a médio prazo, à redução do quadro estável de servidores, que foram gradativamente substituídos por trabalhadores com contratos temporários e a tempo parcial.

Segundo Vaughan-Whitehead (2013), a maioria dos países da União Europeia foi mais cautelosa nessa primeira onda reformista, com exceção do Reino Unido, notadamente nos governos de Margareth Thatcher. Ele cita, especialmente, o irrestrito recurso, nesse país, ao *outsourcing*, inclusive em áreas nas quais o estado britânico, historicamente, tinha elevada competência e eficiência, como saúde e intermediação de mão de obra.

A onda reformista deslanchada após a crise de 2008-2009 se caracterizou por medidas ainda mais radicais. Tais medidas foram abrangentes, pois afetaram as principais áreas de atuação governamental. Foram profundas, pois promoveram modificações paradigmáticas na forma de organização e funcionamento de diversas áreas do setor público. Por fim, foram rápidas e ocorreram num curto período de tempo.

Com essas reformas, os países visaram a dar respostas imediatas ao crescimento do déficit fiscal causado pelos pacotes bilionários de salvação de grandes bancos e pela forte retração econômica que se seguiu à crise financeira. Foram implementados programas de austeridade, que resultaram em profundos cortes nos orçamentos públicos. De acordo com Vaughan-Whitehead (2013), cada programa teve características específicas e ritmo próprio de aplicação, sendo mais radicais nos países menos desenvolvidos da União Europeia.

Alguns programas foram diretamente impostos pela Troika – organismo constituído pelo Banco Central Europeu, pelo FMI e pela Comissão Europeia – aos governos de países como Grécia, Portugal e do leste europeu. Nesses países, o teor das reformas do setor público foi eminentemente fiscalista e privatista, limitando-se à transferência de ativos públicos e da gestão de agências estatais à iniciativa privada.

Por sua vez, os países que vinham implantando reformas de caráter mais estrutural desde os anos 1980, como Alemanha, Suécia, Reino Unido e França, intensificaram a privatização de agências dos seus respectivos sistemas de bem-estar, entretanto tentaram manter alguma regulação pública sobre elas.

Em relação ao conteúdo das reformas estruturais implantadas nos países mais desenvolvidos, o autor destaca: a) descentralização das responsabilidades e dos gastos do Estado, transferindo-os para os entes subnacionais; b) mudanças na política de gestão da força de trabalho no setor público mediante a adoção de formas de remuneração baseadas no desempenho; e c) busca por ganhos de escala na oferta de serviços como saúde e educação que levaram ao fechamento ou fusão de escolas, hospitais e postos de saúde.

Tais reformas foram justificadas, entre outras razões, pela necessidade de ajustar o gasto público às novas realidades socioeconômicas vivenciadas pelos países em virtude de mudanças demográficas e das perspectivas mais modestas de crescimento econômico. Essas novas realidades impunham a necessidade de utilizar os recursos públicos com mais eficiência, isto é, "fazer mais, com menos" ou "fazer melhor, com menos".

Na avaliação de Vaughan-Whitehead (2013), mesmo os países que fizeram reformas menos fiscalistas obtiveram resultados pouco virtuosos. Para o autor, os estados nacionais, na realidade, passaram a "fazer menos com mais". No médio e longo prazo, os sucessivos cortes orçamentários, a gradativa precarização das condições de trabalho dos servidores, o recurso indiscriminado ao *outsourcing* e às parcerias com a iniciativa privada

para realização de atividades essenciais resultaram em custos muito elevados, entre eles aumento da desigualdade social e redução do dinamismo econômico.

Obviamente, os países menos desenvolvidos que fizeram ajustes eminentemente fiscalistas – frequentemente, por imposição de organismos internacionais – colheram resultados muito piores, pois, em geral, suas estruturas econômicas e seus sistemas de bem-estar eram menos robustos que os dos países mais desenvolvidos. Ou seja, nesses países, os efeitos das reformas do setor público na economia e para a sociedade foram muito mais perversos.

Para o autor, qualquer reforma do setor público deveria ser precedida de minuciosa análise sobre o desempenho da economia e do setor público num longo período de tempo e de uma projeção de resultados, a longo prazo, sobre seus custos e benefícios. Reformas radicais, segundo ele, podem até trazer resultados fiscais vistosos no curto prazo, mas costumam ter consequências socioeconômicas danosas e dificilmente reversíveis a médio e longo prazo.

Além disso, as reformas requerem uma estrutura institucional sólida, constituída por diversos órgãos e agências do Estado, que devem subsidiar os responsáveis por sua implementação com informações, dados e análises para que a tomada de decisões seja baseada em critérios objetivos e vise à melhoria das condições de vida dos cidadãos.

É desejável, também, que as reformas sejam acompanhadas e avaliadas por organizações da sociedade civil, sindicatos de servidores, conselhos de usuários e concessionários de serviços públicos. Ou seja, uma reforma virtuosa do setor público deve ter o diálogo social como princípio e meio de realização, pois tende a afetar as condições de vida de milhares de pessoas.

O Quadro 2 mostra um panorama pessimista em relação à prática do diálogo social no contexto da implementação das recentes reformas administrativas na União Europeia.

Quadro 2: Impactos dos ajustes no setor público nas condições de trabalho e no diálogo social em países selecionados da União Europeia

País	Condições de trabalho	Diálogo social
Croácia	Restrições ao pagamento de horas extras.	-
Estônia	Corte em 60% nos gastos com treinamento. Não pagamento de horas extras na educação.	-
França	Intensificação do ritmo de trabalho em vários serviços públicos, decorrente dos cortes nos empregos.	Não houve nenhum tipo de negociação dos ajustes/reformas com os sindicatos.
Alemanha	Condições de trabalho menos favoráveis para os acordos coletivos celebrados após a implementação das reformas (jornada de trabalho mais flexível, remuneração baseada em desempenho, aumento da jornada semanal de trabalho).	Fragmentação da negociação coletiva e descentralização do nível nacional para os níveis locais e regionais.
Grécia	Aumento na jornada de trabalho e redução no adicional de horas extras; congelamento das promoções e progressões; criação de sistema de ranqueamento e novas tabelas salariais rebaixadas.	Frequentes ondas de greves e protestos.
Hungria	Redução das aposentadorias e dos salários-hora.	Desmonte das estruturas tripartites de negociação,redução das negociações coletivas.

País	Condições de trabalho	Diálogo social
Irlanda	-	Agenda de negociações sobre reajuste salarial cancelada em março de 2009. Onda de protestos contra o congelamento de salários e aposentadorias em meados de 2009. Em março de 2010 foram realizadas rodadas de negociação com os servidores, entretanto não foi possível reverter os cortes salariais e as aposentadorias compulsórias impostas pelas reformas.
Letônia	-	Aumento dos protestos e greves. Flexibilização das regras das negociações coletivas.
Lituânia	-	Cortes unilaterais de salário em junho de 2009, sem consulta aos sindicatos de servidores, levaram a uma onda de greves seguida de uma negociação nacional em outubro daquele ano.
Países Baixos	-	Descentralização da negociação coletiva de salários. Em 1993, existiam 8 negociações nacionais e em 2012 foram 14.
Portugal	Redução dos adicionais de horas extras e congelamento de subsídios e adicionais para moradia, alimentação, viagens a trabalho e atividades insalubres. Critérios mais rígidos para progressão nas carreiras e congelamento das progressões em 2011, inclusive por mérito. Redução em 50% dos treinamentos e cursos de qualificação.	Aumento de greves e protestos em todos os níveis e setores da administração pública.

País	Condições de trabalho	Diálogo social
Romênia	Não pagamento de horas-extras, que foi substituído pela compensação em forma de dias de folga. Extinção de reembolsos por gastos incorridos fora da jornada habitual de trabalho. Redução dos treinamentos e cursos de qualificação.	Criação de nova regulamentação, mais restritiva, para a negociação coletiva no setor público, abolindo-se os contratos nacionais.
Espanha	Aumento da jornada semanal de trabalho; extinção da contribuição do Estado para o fundo de pensão dos servidores; extinção do auxílio-doença em algumas regiões do país.	Ruptura unilateral, por parte do governo, do acordo salarial celebrado em 2010, levando ao aumento dos conflitos trabalhistas, restrição à atuação dos sindicatos e ao diálogo social no setor público. Redução do número de servidores liberados para atuar nos sindicatos.
Suécia	Aumento expressivo da participação de servidores com contratos a tempo determinado (18% do total de servidores). Aumento progressivo da jornada de trabalho após a crise de 2008.	Flexibilização da negociação no sentido da individualização e diferenciação salarial.
Reino Unido	Progressiva redução dos treinamentos e cursos de qualificação. Aumento das jornadas de trabalho em consonância com os expressivos cortes nos empregos.	Aumento do número e frequência de protestos no setor público.

Fonte: VAUGHAN-WHITEHEAD (2013), Tabela 1.5, p. 25-27. Tradução e elaboração dos autores.

4 – Impactos e tendências das reformas administrativas recentes na União Europeia

Vaughan-Whitehead (2013) menciona alguns impactos negativos decorrentes das reformas no setor público realizadas após 2008. Alguns foram imediatos e outros são tendências de médio e longo prazo.

Segundo o autor, a maioria das reformas visou sobretudo à redução indiscriminada de despesas e investimentos do setor público. Como aconteceram num contexto econômico desfavorável, caracterizado por altas taxas de desemprego e baixo dinamismo econômico, contribuíram para agravar os problemas preexistentes.

A seguir, serão indicados e comentados alguns impactos negativos das reformas administrativas após 2008.

- Crescimento do número de greves e protestos do funcionalismo público, inclusive entre categorias que até então tinham pouca propensão a fazê-lo, entre elas os policiais. Entre as motivações das greves se destacam cortes salariais e de pessoal, aumento da jornada de trabalho, extinção de benefícios, bônus e adicionais (por exemplo, 13.° e 14.° salários, adicionais de horas extras e trabalho noturno e cortes nos planos de previdência), congelamento das promoções e progressões, restrições à liberação de servidores para exercício de atividades sindicais e cortes em investimentos para qualificação e treinamento.

- Achatamento salarial nos níveis hierárquicos mais elevados da administração pública, que tem levado a uma onda de aposentadorias precoces e desligamentos voluntários entre os profissionais mais qualificados. As consequências serão sentidas a médio e longo prazos em termos do rebaixamento do perfil profissional dos servidores em áreas que demandam elevada formação técnica e acadêmica. Observou-se, ademais, redução das

diferenças salariais entre funcionários mais graduados do setor público e privado, o que estimula a "fuga de cérebros" do setor público para a iniciativa privada.

- Redução expressiva das diferenças salariais entre servidores de carreira e funcionários das prestadoras de serviços e organizações sociais nos níveis hierárquicos menos graduados da administração pública em detrimento dos primeiros, cujas consequências são desmotivação e queda na produtividade. Em Portugal, o valor do menor salário vigente no serviço público é inferior ao que é pago na iniciativa privada. Esse achatamento salarial levou ao aumento do número de trabalhadores considerados pobres, dada a expressiva participação do emprego público no total das ocupações do país (pouco mais de 20%). Cabe mencionar também que os cortes salariais afetaram mais drasticamente os trabalhadores menos qualificados.

- Substituição gradativa, mas intensa, de servidores com contratos a prazo determinado por outros com contratos temporários e a tempo parcial. Isso levou ao aumento da rotatividade da mão de obra no setor público e teve impactos negativos na qualidade e continuidade da prestação de serviços à sociedade. O autor cita a Espanha como um caso bastante ilustrativo. O país realizou duas grandes reformas administrativas. A primeira, ocorrida em 1986, foi uma exigência para o ingresso do país na União Europeia, e a segunda, em 2010, uma resposta aos impactos fiscais da crise financeira de 2008-2009, que incluiu, entre outras medidas, a extinção da relativa estabilidade no emprego dos servidores. Na Alemanha, comenta o autor, o crescimento de contratos de trabalho atípicos após 2010 ensejou um rápido aumento do número de trabalhadores com baixos salários no setor público do país, até então pouco afetado pelas políticas econômicas neoliberais. O autor também menciona que na Alemanha o setor público se transformou, recentemente, no maior responsável pelo crescimento do

número de trabalhadores com baixos salários, devido à disseminação do *outsourcing*, dos contratos temporários e a tempo parcial.

- Aumento das desigualdades salariais de gênero, pois os cortes e congelamentos de salários, benefícios e promoções afetaram sobretudo as categorias com maior participação de mulheres, como saúde, educação e serviços de assistência social. Essas categorias eram as mais numerosas do serviço público europeu, tinham os salários mais baixos antes dos ajustes implementados após a crise de 2008-2009 e foram as mais penalizadas com os cortes e congelamentos.

- Queda na qualidade dos serviços públicos oferecidos à população devido ao rebaixamento das condições de trabalho dos servidores provocada pelos cortes salariais, aumento da jornada de trabalho, demissões e aposentadorias precoces, congelamento das promoções e progressões e redução dos investimentos em infraestrutura, qualificação e treinamento. Em Portugal, segundo o autor, as demissões e aposentadorias precoces de professores levaram ao aumento expressivo do número de alunos por classe e, consequentemente, à queda na qualidade do ensino.

- As reformas fiscalistas no setor público foram frequentemente acompanhadas de campanhas de desqualificação dos servidores. A categoria foi responsabilizada pelo déficit público e pela baixa produtividade dos serviços prestados pelo Estado. Como resultado, observou-se a reversão da imagem do Estado e dos servidores públicos perante a sociedade, outrora vistos como elementos centrais do modelo social europeu. Além disso, notou-se que essas campanhas desestimularam os jovens a trabalhar no setor público, especialmente os mais qualificados.

- O rebaixamento salarial e das condições de trabalho no setor público está prejudicando a luta por direitos tra-

balhistas na iniciativa privada, pois o estatuto de proteção social ao trabalho no Estado sempre foi referência importante para o sindicalismo no setor privado. Na verdade, o que vem ocorrendo é que o modelo trabalhista na iniciativa privada, geralmente muito menos generoso, está inspirando, em sentido inverso, reformulações nas relações e condições de trabalho no setor público.

- O rebaixamento das condições de trabalho dos servidores públicos mais qualificados no leste europeu está estimulando movimentos migratórios desses trabalhadores para os países mais desenvolvidos do continente.

- Raramente, as reformas foram realizadas mediante o diálogo social. Segundo o autor, poucos países da OCDE realizaram algum tipo de consulta à sociedade ou a envolveram em processos de monitoramento e acompanhamento das reformas.

- Foram também raros os casos em que negociações e acordos com os servidores e suas entidades representativas antecederam as reformas e, mesmo quando isso ocorreu, observou-se, com certa frequência, descumprimento dos acordos firmados com os gestores públicos. No caso da Grécia, a OIT designou para esse país, em 2011, uma comissão de alto nível para inspecionar as violações unilaterais aos direitos previstos em acordos coletivos firmados pelas organizações sindicais de servidores públicos.

- Em países onde foram realizadas reformas radicais observaram-se mudanças drásticas no direito de greve e negociação coletiva, que resultaram em queda na taxa de sindicalização. Frequentemente, houve fragmentação dos processos de negociação, que passaram do âmbito nacional para o regional ou local. Mesmo na Alemanha, onde existe forte tradição de centralização da negociação coletiva no setor público, observou-se um movimento de descentralização e fragmentação do processo. Como

se sabe, esse movimento reduz o poder dos sindicatos e tende a fragilizar a ação coletiva dos trabalhadores. Por outro lado, em países onde a organização sindical no setor público sempre foi forte e atuante, como na França, foi mais difícil implementar políticas de ajuste mais radicais.

- As reformas não resultaram em aumento da eficiência dos serviços prestados pelo Estado. Na realidade, em diversos casos, levaram à queda no desempenho do conjunto do setor público e na qualidade dos serviços. O autor ilustra essa afirmação com os casos do Reino Unido, da Alemanha e da Irlanda. No Reino Unido, os objetivos de curto prazo dos prestadores de serviços se dissociaram da missão institucional do Estado em prover serviços essenciais como tratamento e abastecimento de água. Além disso, os contratos de prestação de serviços têm baixa transparência, as empresas privadas raramente prestam contas à sociedade sobre seus serviços e sua busca permanente por redução de custos compromete a qualidade dos serviços. Na Alemanha, ocorreu um estrangulamento das finanças dos municípios que inviabilizou a continuidade da oferta de uma série de serviços às comunidades locais. Na Irlanda, a redução do investimento público em educação penalizou fortemente as famílias mais pobres que não tinham condições de pagar escolas para seus filhos.

- O autor também menciona que os cortes no investimento público em áreas como tecnologia da informação, segurança e sistema de justiça estão levando, respectivamente, à fragilização dos sistemas estatais de estatísticas, ao aumento da violência e da corrupção.

- Ademais, afirma que as reformas de cunho fiscalista comprometem reformas estruturais que poderiam realmente melhorar, a médio e longo prazo, a qualidade, o volume e a eficiência dos serviços prestados pelo setor

público à população, pois desestruturam e desorganizam o aparelho do Estado.

- As reformas fiscalistas, por fim, contradizem os princípios da Nova Gestão Pública (*New Public Management – NPM*) que inspiraram as reformas administrativas de primeira geração. Entre eles, a remuneração baseada em desempenho. Ora, como premiar os servidores por desempenho se os bônus e adicionais foram eliminados e os salários e a movimentação na carreira congelados? Outro princípio de gestão de pessoal da *NPM* era estimular o trânsito dos servidores entre diversos órgãos e carreiras durante sua vida funcional. Mas como fazer isso num contexto em que órgãos e setores estão sendo reduzidos, fundidos ou eliminados? Em suma, a *NPM* propunha, entre outras medidas, uma mudança profunda na forma de gestão de pessoas na administração pública, mas a desestruturação levada a cabo pelas reformas fiscalistas está impedindo, na prática, a implementação dessas mudanças ao restringir fortemente o raio de ação dos gestores públicos.

A PEC 32/2020 que ora tramita no Congresso Nacional propõe medidas muito semelhantes às ocorridas em países da União Europeia após 2008.

De acordo com nota técnica elaborada pelo Dieese, um dos aspectos centrais da PEC é "a extinção do chamado Regime Jurídico Único no serviço público, com a instituição de uma série de novas formas de contratação pela administração pública" (DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS, 2021, p. 2).

O estudo do Dieese prossegue dizendo que "a PEC 32/2020 insere no texto constitucional o Art. 39-A, que determina a instituição de novo regime jurídico pelos entes, que irá compreender cinco novos vínculos com a administração pública" (DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS, 2021, p. 2), a saber:

I – Vínculo de experiência, como etapa de concurso público;

II – Vínculo por prazo determinado;

III – Cargo com vínculo por prazo indeterminado;

IV – Cargo típico de Estado; e

V – Cargo de liderança e assessoramento.

Entre os novos tipos de vínculos, somente o cargo típico de Estado terá possibilidade de alcançar a estabilidade, mesmo assim, após o servidor ter cumprido o período de experiência de dois anos e obtido avaliação de desempenho satisfatória. Ou seja, a aprovação no concurso público somente será efetivada após o servidor cumprir esses requisitos.

A PEC 32/2020 também facilita bastante a perda do cargo pelos servidores. Atualmente, a Constituição garante que a perda do cargo somente ocorrerá após sentença judicial transitada em julgado, mediante processo administrativo em que seja assegurada ampla defesa ao servidor e com base numa avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar – que até hoje não foi editada. Pela PEC 32/2020, os procedimentos para avaliação de desempenho serão definidos em lei ordinária.

Segundo o Dieese, essa mudança "significa a possibilidade de que seja mais facilmente aprovada ou modificada uma legislação que defina critérios subjetivos de avaliação dos servidores, fazendo com que a perda do cargo seja enormemente facilitada" (DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS, 2021, p. 4).

No entendimento da instituição, há inegáveis analogias entre os novos vínculos propostos pela reforma administrativa e a Lei 13.467/2017 – reforma trabalhista –, que ampliou as possibilidades de utilização de contratos de trabalho mais precários que o celetista padrão, entre eles o contrato a tempo parcial e

por tempo determinado, além de criar o contrato intermitente, ainda mais precário que os anteriores.

Em suma, a PEC 32/2020, se aprovada, aproximará a realidade do mercado de trabalho no setor público à do setor privado, que, como se sabe, tem sido historicamente caracterizada por elevadas taxas de rotatividade, informalidade e desemprego.

Ao aproximar essas realidades mediante criação de vínculos de trabalho sem estabilidade, cujo acesso ocorrerá sem realização de concurso público, a PEC 32/2020 poderá resultar, segundo o Dieese, em aumento do peso das indicações políticas. Por fim, a instituição afirma que

> a PEC 32/2020, apresentada pelo governo como uma modernização na forma de contratação do setor público, nada mais é que a institucionalização da precarização na administração pública e dos serviços públicos e a institucionalização de práticas patrimonialistas(DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SÓCIOECONÔMICOS, 2021, p. 8).

Em conclusão, a PEC 32/2020 está em linha com as reformas administrativas de terceira geração de cunho fiscalista. Se aprovada, poderá desestruturar o aparelho de Estado, tendo consequências danosas sobre a qualidade e abrangência dos serviços atualmente prestados à sociedade.

5 – Considerações finais

No momento em que tramita, de forma apressada, uma proposta de reforma administrativa no Congresso Nacional é fundamental refletir sobre as experiências internacionais aqui sucintamente descritas. Nos países que tinham uma sólida e longeva estrutura de bem-estar social, as reformas recentes, de cunho fiscalista, causaram aumento das desigualdades no âmbito da sociedade e do funcionalismo, acirraram conflitos trabalhistas no setor público, reduziram a oferta e a qualidade

dos serviços prestados à população, retardaram a recuperação da economia e desestruturaram o aparelho estatal de proteção social. Se uma proposta de semelhante teor for implementada num país como o nosso, marcado por imensas desigualdades socioeconômicas e frequente instabilidade política e institucional, suas consequências a médio e longo prazo podem ser ainda mais danosas.

O foco da PEC 32/2020 consiste, basicamente, em reduzir despesas de forma linear e indiscriminada, sem base num diagnóstico rigoroso e detalhado sobre as principais fontes da despesa pública com o funcionalismo. Não menciona, principalmente, propostas concretas para melhorar a abrangência e eficiência dos serviços prestados pelo Estado à sociedade, especialmente aos segmentos mais vulneráveis. Portanto, dificilmente será capaz de promover melhorias sistêmicas e duradouras na atuação do estado brasileiro e de corrigir distorções na gestão de pessoas na administração pública federal.

Ademais, a PEC 32 se alinha às reformas neoliberais implementadas no País desde 2016, como o "Teto de gastos" e as reformas trabalhista e previdenciária, sob a justificativa de que proporcionariam a melhora dos indicadores econômicos, sociais e financeiros do País e das contas públicas. Até o momento, entretanto, não foram observados quaisquer efeitos benéficos dessas reformas, ao contrário, elas aprisionaram o País na armadilha da estagnação, das desigualdades e do empobrecimento de amplas parcelas da população.

A PEC 32/2020 optou por um caminho de reforma administrativa radical e disruptivo, que até pode, a curto prazo, proporcionar algum alívio às contas públicas – embora tal argumento seja muito questionado por especialistas com larga experiência no tema. Entretanto, reformas radicais não são sustentáveis a médio e longo prazo, em virtude dos efeitos negativos que tendem a gerar no sistema político, nas instituições e na economia.

A análise cautelosa de experiências de reformas administrativas no Brasil e no mundo, nas últimas décadas, é necessária

para se tentar evitar retrocessos no longo e tortuosos caminho do país rumo à construção de um Estado democrático, republicano e promotor de direitos fundamentais para a maioria da sociedade.

6 – Referências

BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos**. A administração pública gerencial**: estratégia e estrutura para um novo Estado. Brasília: Mare/Enap, 1996. (Texto para discussão, n. 9).

CARVALHO, Elizabeth R. de. **Reforma administrativa sob o mote do *new public management***: os casos de Portugal, Espanha e Irlanda. Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa, 2008. *Working Paper* elaborado no âmbito do projecto "Administração Pública e Competitividade numa perspectiva comparada". Disponível em: https://www.academia.edu/3648988/NPM_em_Portugal,_Irlanda_e_Espanha. Acesso em: 29/10/2021.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Os novos vínculos de contratação no serviço público propostos na PEC 32/2020**. São Paulo: Dieese, 2021. Nota Técnica n.° 250. Disponível em: https://www.dieese.org.br/notatecnica/2021/notaTec250reformaAdministrativa.pdf. Acesso em: 29/10/2021.

MARTINS, Luciano. **Reforma da administração pública e cultura política no Brasil**: uma visão geral. Brasília: Enap, 1997. (Cadernos Enap, n. 8).

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Public Sector Shock:** The Impact of Policy Retrenchment in Europe. Genebra: OIT, Cheltenham Editors, 2013.

PALLAVICINI, Violeta. Contexto e trajetórias de reforma e modernização do setor público na América Latina (1995-2019): dilemas e desafios. *In*: CAVALCANTE, Pedro Luis C.; SILVA, Mauro S. (orgs). **Reformas do Estado no Brasil**: trajetórias, inovações e desafios. Rio de Janeiro: Cepal, Ipea, 2020. p. 443-476.

VAUGHAN-WHITEHEAD, Daniel. Public Sector Shock in Europe: Between structural Reforms and Quantitative Adjustment. *In*: ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Public Sector Shock:** The Impact of Policy Retrenchment in Europe**.** Genebra: OIT, Cheltenham Editors, 2013. p. 1-42.

Recebido em 29/10/2021
Aprovado em 8/11/2021

2

Relato Integrado como instrumento de prestação de contas do desenvolvimento sustentável

DOI: https://doi.org/10.29327/264759.23.40-2

Daniel Galo Carli Mariano da Cunha[1]

Resumo: Em direção ao desenvolvimento sustentável, o papel das organizações é foco das discussões mais recentes. Os princípios da governança ética, a definição de estratégias para medir impactos e a adoção de padrões para comunicação organizacional são tópicos em destaque. Nesse contexto se inserem os relatórios anuais como instrumentos de transparência pública. Este artigo apresenta as diretrizes para a padronização do relatório de sustentabilidade no formato da Estrutura Internacional para Relato Integrado, utilizando como instrumento a revisão bibliográfica. A recomendação internacional destaca o conceito de Geração de Valor Organizacional como o pilar do Relato Integrado. Um relatório guiado pela Estrutura é baseado em Princípios Básicos, Elementos de Conteúdo e Capitais Organizacionais. Conclui-se que esse método de relatar é um processo gradativo, e não um fim em si mesmo. Todo o conceito deve ser entendido como um processo contínuo de amadurecimento interno de cada instituição e das pessoas que a compõem.

Palavras-chave: Relato Integrado. Desenvolvimento Sustentável. Prestação de Contas. Relatório de Sustentabilidade. Relatório Anual de Gestão.

Abstract: *Towards sustainable development, the role of organizations is the focus of the most recent discussions. The principles of ethical governance, the definition*

1 Mestre em Sociologia pela Universidade Federal de Minas Gerais, bacharel em Relações Internacionais pelo Centro Universitário Newton Paiva. Contato: dan_carli@hotmail.com. Lattes: http://lattes.cnpq.br/2892002083419592.

of strategies to measure impacts and the adoption of standards for organizational communication are highlighted topics. In this context, annual reports are included as instruments of public transparency. This article presents the guidelines for standardizing the sustainability report in the format of the International Integrated Reporting Council, using literature review as an instrument. The international recommendation highlights the concept of value creation as the pillar of Integrated Reporting. A framework guided report is based on Guiding Principles, Content Elements and Organizational Capitals. It is concluded that this method of reporting is a gradual process and not an end in itself. The entire concept must be understood as a continuous process of internal maturation in each institution and by the people who comprise them.

Keywords: *Integrated Reporting. Sustainable development. Accountability. Sustainability report.*

1 – Introdução

O interesse público sobre o esgotamento dos recursos finitos para o desenvolvimento das gerações atuais e futuras tem sido cada vez mais difundido em todo o mundo. Elkington (2004) identifica três grandes ondas de pressão internacional que moldaram a agenda sustentável atual e adverte para o frequente surgimento de outras. Foi a partir dessas discussões que surgiram os princípios da governança ética, a definição de estratégias para medir os impactos das ações humanas e as diretrizes para adotar um padrão de comunicação dos efeitos que elas provocam.

A primeira grande onda de pressão internacional em torno do tema "sustentabilidade" ocorreu entre as décadas de 1960 e 1980. Após os impactos da chuva ácida na Europa, a *Organisation for Economic Co-operation and Development* (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE) estimulou propostas legislativas relacionadas à proteção ambiental nas regiões industriais do mundo. A segunda onda de pressão para o desenvolvimento sustentável se deu após a divulgação do documento chamado *Our Common Future* (Nosso Futuro Comum), emitido em 1987

pela *World Commission on Environment and Development* (Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento), criada em 1983, no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU). Esse documento favoreceu as discussões globais em torno do desenvolvimento sustentável, tema que foi seguido pelas questões relacionadas com a redução da camada de ozônio e a destruição da floresta tropical, o que culminou na organização da RIO 92 pela ONU (CASTRO, 2017). Já a terceira começou por volta dos anos 1999 e 2002, quando a globalização das telecomunicações ganhou mais força no mundo. Após dez anos da RIO 92, a *World Summit on Sustainable Development (WSSD)* (Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável), realizada em Johanesburgo, no ano de 2002, e também coordenada pela ONU, levantou a importância das questões de governança ética para o desenvolvimento sustentável. Esse é o foco do atual período da agenda global sustentável. As propostas dessa fase têm sido guiadas pela busca por novas formas de governança corporativa e por novas definições para o papel de mercados financeiros para o desenvolvimento sustentável (ELKINGTON, 2004, p. 7).

Atualmente, o documento de referência que facilita a implementação dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) é o plano de ação conhecido como Agenda 2030, que se baseia na Declaração do Milênio de 2000 da ONU. A ferramenta é utilizada para abordar o desenvolvimento sustentável por meio de uma série de diretrizes com aplicabilidade global. A intenção é que, até 2030, toda a população mundial esteja informada e ciente sobre o desenvolvimento sustentável e os estilos de vida em harmonia com a natureza, em uma relação baseada em ética em todos os níveis (VIDAL *et al*., 2020).

Como o interesse da sociedade vem evoluindo gradativamente para exigir das instituições maior responsabilidade, as organizações vêm aumentando o volume de informações não financeiras em seus relatórios anuais. Para legitimar suas ações, os dados sobre os fatores sociais e ambientais

são detalhados por operação. Por esse motivo, a prestação de contas vem evoluindo nos últimos anos para além da burocracia, auxiliando as instituições a entenderem os caminhos em direção ao desenvolvimento sustentável com maior precisão. Nesse sentido, em 2013, uma coalizão global, chamada de Conselho Internacional para Relato Integrado, formada por quase 1.500 indivíduos de 55 jurisdições do globo – entre eles reguladores, investidores, empresas, definidores de padrões, profissionais do setor contábil e organizações não governamentais – foi criada com o propósito de compartilhar "a visão de que comunicar a geração de valor deve ser o próximo passo evolutivo para os relatórios organizacionais anuais" (IIRC, 2014, p. 1). Eles criaram a Estrutura Internacional para Relato Integrado. Trata-se de um documento de natureza conceitual essencialmente escrito com o objetivo de informar e promover uma compreensão da dinâmica de criação de valor da organização que o emitiu (BARTOCCI; PICCIAIA, 2013). A Estrutura de Relato Integrado estimula a organização a ser capaz de explicar como gera valor público ao longo do tempo. O Relato Integrado "é um relatório conciso sobre como a estratégia, a governança, o desempenho e as perspectivas de uma organização [...] [geram] valor em curto, médio e longo prazo" (IIRC, 2014, p. 33).

Essa metodologia é usada, principalmente, no setor privado, para empresas com fins lucrativos de diferentes portes, mas também pode ser utilizada nas organizações sem fins lucrativos do setor público ou terceiro setor (IIRC, 2014). Desde as contas do exercício de 2018, por exemplo, o Tribunal de Contas da União (TCU) adotou o Relato Integrado como o formato do Relatório de Gestão para a prestação de contas dos recursos públicos das entidades que fiscaliza.

A presente pesquisa visa, portanto, esclarecer como os relatórios anuais que utilizam a metodologia desenvolvida pelo Conselho Internacional para Relato Integrado devem ser elaborados para resultar em um instrumento para a prestação de contas e transparência e para a compreensão da geração de valor de uma instituição. Propõe-se compreender a evo-

lução dos termos relativos à sustentabilidade para a busca do desenvolvimento sustentável, apresentar os instrumentos regulatórios brasileiros que se relacionam com a temática e conhecer as exigências para elaboração da Estrutura Internacional para Relato Integrado. Para atingir esses resultados, o artigo foi estruturado da seguinte forma: na próxima seção, a metodologia desenhada para o desenvolvimento da pesquisa é descrita. Posteriormente, a abordagem teórica sobre sustentabilidade é apresentada, revisando pesquisas relacionadas ao tema. Os resultados sobre as exigências da Estrutura Internacional para Relato Integrado são delineados na seção seguinte e, finalmente, conclui-se a discussão levantando algumas considerações sobre o estudo.

2 – Metodologia

Este trabalho se desenvolveu com o intuito de apresentar as diretrizes para a padronização de relatórios anuais de sustentabilidade e responsabilidade social no cenário brasileiro, especialmente a Estrutura Internacional para Relato Integrado, formato que pode ser utilizado para ampliar o acesso à comunicação de diversas informações que afetam a criação de valor de organizações de todos os setores da sociedade.

A pesquisa se deu de forma exploratória, baseada em dados secundários de revisão bibliográfica, utilizando instrumentos do método qualitativo para o seu desenvolvimento. Para compreender a relação da sustentabilidade e da responsabilidade social para a busca do equilíbrio e do desenvolvimento integrado e a sua importância para as organizações públicas e privadas, foi empreendida pesquisa bibliográfica, isto é, leitura e explicação de contribuições acadêmicas já elaboradas sobre o assunto em estudo (GIL, 1994). Em seguida, a Lei nº 13.303/2016, o Decreto nº 9.203/2017, a Decisão Normativa do Tribunal de Contas da União nº 178/2019 e a nº 187/2020, a Orientação Técnica do Comitê de Pronunciamentos Contábeis (CPC) nº 09/2020

e a Resolução da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) nº 14/2020 foram atos normativos analisados com o intuito de verificar como são propostas as diretrizes para a emissão de relatórios de sustentabilidade e responsabilidade social no cenário brasileiro. Por fim, as recomendações do Conselho Internacional para Relato Integrado – traduzidas para a língua portuguesa pela Federação Brasileira de Bancos (Febraban) em 2014 – e os materiais sobre as exigências para elaboração do relatório integrado elaborados pelo Tribunal de Contas da União foram resumidos na última etapa da análise, que teve como finalidade conhecer a Estrutura Internacional para Relato Integrado.

Mais recentemente, a ideia de prestação de contas (*accountability*) como forma de democratização e empoderamento das comunidades tem se tornado mais comum, ampliando o envolvimento dos cidadãos com as políticas públicas e a responsabilização. A comunidade passou a ser, ao mesmo tempo, destinatária e sujeito ativo dos processos de prestação de contas. Entre os conceitos usados a esse respeito, um dos mais comuns é a Responsabilidade Social. A evolução desse termo é abordada no capítulo seguinte. A Responsabilidade Social envolve a extensão da ideia de responsabilidade das instituições, orientada não apenas para parâmetros de eficácia e de eficiência, mas também ao cumprimento de valores socialmente compartilhados. Por isso, destaca-se a importância de estudos como este, que abordam as inovações nos processos de prestação de contas e transparência, abrangendo temáticas relativas ao desenvolvimento sustentável das organizações e das sociedades onde as instituições realizam suas atividades (BARTOCCI; PICCIAIA, 2013).

3 – Abordagens teóricas sobre o desenvolvimento sustentável e o papel das instituições

O voo de um pássaro só pode ser conduzido por suas duas asas. Metaforicamente, essa frase explica muito bem o modelo teórico conhecido como *Triple Bottom Line* (Tripé da Susten-

tabilidade), quando se tem em vista que a sustentabilidade só pode ser atingida com a combinação de suas três dimensões de desenvolvimento: a ambiental, a econômica e a social. Esse termo foi originado por John Elkington, em 1994, quando procurou uma nova linguagem para expressar a agenda de desenvolvimento sustentável que ganha cada vez mais força em todos os setores da sociedade desde as décadas finais do século XX (ELKINGTON, 2004).

O Tripé da Sustentabilidade (TBL) procurou sintetizar a sustentabilidade a um padrão mínimo de operacionalização. A dimensão social tem relação com as pessoas das sociedades e organizações, o seu desenvolvimento visa garantir os direitos fundamentais, o acesso ao emprego com pagamentos de salários justos e adequados à legislação trabalhista, a promoção da equidade de gênero, a inclusão da diversidade cultural, a promoção da saúde dos indivíduos. O desenvolvimento desse nível abrange tanto ações internas nas organizações quanto ações externas nas comunidades onde elas operam, auxiliando no desenvolvimento local, com práticas que visam a expansão do acesso aos direitos fundamentais, como, por exemplo, a realização de uma intervenção específica para auxiliar no acesso à renda de algum grupo vulnerável para, assim, contribuir para a redução das diferenças sociais locais. Em relação ao nível ambiental, trata-se do capital orgânico das organizações em seus campos de atuação. Essa dimensão do desenvolvimento abarca ações para amenizar os impactos ambientais dos empreendimentos humanos ou para compensar aqueles efeitos que não são possíveis de amenizar ou que já tenham gerado algum dano para o meio ambiente, enquanto a dimensão econômica refere-se, principalmente, aos temas ligados aos meios de produção de bens de consumo, à distribuição de infraestrutura, ao acesso para a compra de bens e serviços das sociedades e às práticas que visam ao desenvolvimento econômico em consonância com o desenvolvimento das outras duas dimensões (MORCELLI; ÁVILA, 2016). Há ainda o aspecto de governança, que pode ser conferido nessa frente. Ele é o conjunto de ações estratégicas adotadas pelas lideranças para o monitoramento da gestão institucional com

o intuito de combater irregularidades éticas dentro de cada organização. Young e Thyil (2014) definem a governança "como um sistema flexível de ação que incorpora atividades estratégicas e de monitoramento que determinam a forma como uma organização exerce suas responsabilidades para com as partes interessadas" (YOUNG; THYIL, 2014, p. 122, tradução nossa[2]). As três dimensões devem estar integradas e equilibradas entre si para alcançar a sustentabilidade, como ilustrado na Figura 1, respeitando integralmente a inter-relação entre o desenvolvimento ambiental, o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento social.

Figura 1 – Integração do Tripé da Sustentabilidade



Fonte: MORCELLI; ÁVILA, 2016, p. 79.

É importante destacar que a agenda do TBL é o resultado da evolução de uma discussão mais antiga em torno da sustentabilidade. Entre as principais produções do campo, destaca-se a Teoria dos *Stakeholders* (Teoria das Partes Interessadas),

2 "Governance can be defined as a flexible system of action incorporating strategic and monitoring activities that determines the way a company enacts its responsibilities to its shareholders and stakeholders." (YOUNG; THYIL, 2014, p. 122)

desenvolvida por Richard Edward Freeman em 1984. Ela pode ser entendida como uma prática de gestão estratégica para auxiliar na busca pela sustentabilidade das organizações. Vários motivos tornam essa teoria adequada para as instituições que priorizam o desenvolvimento sustentável. Essa teoria postula que uma organização deve ser entendida de forma pluralista, ou seja, ela não é composta apenas por seus agentes diretos, mas também deve ser compreendida pelos agentes que afeta e aqueles que afetam a organização. Além disso, as relações estabelecidas entre as diferentes partes interessadas não são apenas de cunho econômico, mas também introduzem uma relação moral, que gera a expectativa de comportamento ético entre elas. (FREEMAN, 1984).

Miriam e Radoslav (2017) relembram que uma das primeiras abordagens para compreender o papel institucional em torno das questões sustentáveis foi o Modelo dos Três Círculos Concêntricos, desenvolvido pelo Comitê para o Desenvolvimento Econômico (CED)[3] em 1971. Nesse modelo, a atuação das organizações é dividida entre o círculo interno, o círculo intermediário e o círculo exterior. O interno abrange as principais responsabilidades e efeitos causados pela instituição para alcançar seu objetivo no âmbito em que atua, garantindo o seu crescimento a longo prazo. O círculo intermediário se baseia nas crenças e regras socialmente aceitas, apontando para a organização as ações que devem ser conduzidas para atender as demandas da sociedade, como a proteção ambiental, por exemplo. E o círculo exterior significa as responsabilidades que uma organização precisa perseguir no sentido de melhorar ativamente a comunidade onde opera, por exemplo, auxiliando em questões para o combate à vulnerabilidade social (MIRIAM e RADOSLAV, 2017).

Observa-se que há um esforço constante na discussão sobre as formas para alcançar o desenvolvimento sustentável; também é notório que essas iniciativas estão todas alinhadas entre

3 Committee for Economic Development of The Conference Board. Organização sem fins lucrativos, apartidária, dos Estados Unidos, fundada em 1942 (CED, 2021).

si. No entanto, Bakker, Groenewegen e Hond (2005) consideram que o progresso na literatura da área é dificultado pela introdução contínua de novos conceitos. Esses estudos se desenvolveram, principalmente, no campo científico da administração, com base na Teoria Institucional, inserida nos estudos organizacionais (BAKKER, GROENEWEGEN e HOND, 2005). Pereira (2020) situa a Teoria Institucional como uma estrutura para perceber as consequências (sejam elas benéficas, neutras ou prejudiciais) das ações que as organizações geram com suas operações. Contribuindo com essa abordagem, DiMaggio e Powell (1991) reconhecem o comportamento organizacional como o principal fator para estimular a adesão das instituições em determinadas agendas, como a do desenvolvimento sustentável, por exemplo. Eles avançam para a Teoria Neo-Institucional, baseada no isomorfismo competitivo e no isomorfismo institucional. O primeiro orienta a organização a percorrer o caminho mais eficiente e o mais econômico para ampliar suas forças competitivas. Já o segundo direciona as organizações para uma homogeneização das práticas de gestão por meio de três mecanismos principais: (a) o isomorfismo institucional coercitivo – composto por pressões formais ou informais, tais como as leis, acordos, códigos de conduta, crenças culturais da sociedade; (b) o isomorfismo institucional normativo – resultado da profissionalização dos tomadores de decisão das organizações, os quais têm padrões de comportamento e capital cultural similares, o que implica formas semelhantes de identificar, compreender e solucionar os problemas enfrentados por suas organizações; e (c) o isomorfismo institucional mimético – aquele que move as organizações a reproduzirem as ações de seus concorrentes em cenários de incertezas (DIMAGGIO; POWELL, 1991).

Considerando as contribuições de DiMaggio e Powell (1991), é possível identificar pressões formais no cenário legislativo brasileiro que orientam as práticas institucionais por meio do isomorfismo institucional coercitivo. Atualmente, os instrumentos formais que estimulam, em alguma medida, as organizações do País a seguirem diretrizes para a emissão de relatórios de sustentabilidade e de responsabilidade social são o Decreto

nº 9.203/2017,[4] a Lei nº 13.303/2016,[5] a Decisão Normativa do Tribunal de Contas da União nº 178/2019 e nº 187/2020,[6] a Resolução da Comissão de Valores Mobiliários nº 14/2020[7] e a Orientação Técnica do Comitê de Pronunciamentos Contábeis nº 09/2020.[8]

4 O Decreto nº 9.203/2017 aponta para a necessidade de implementar e manter mecanismos e instâncias de governança nas entidades federais. A governança pública nesse ato normativo é delineada como o "conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade" (BRASIL, 2017). Além disso, o referido decreto estabelece a prestação de contas e responsabilidade e a transparência como um dos princípios da governança pública (BRASIL, 2020).

5 A Lei nº 13.303/2016 dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, e estabelece, em seu artigo oitavo, que a divulgação anual de relatório integrado ou de sustentabilidade é um requisito mínimo de transparência. (BRASIL, 2016)

6 A Decisão Normativa do Tribunal de Contas da União nº 178/2019 e nº 187/2020 dispõe acerca das prestações de contas referentes ao exercício de 2019 e 2020, no âmbito da Administração Pública Federal, mantendo, pelo terceiro ano consecutivo, o formato de Relato Integrado para o Relatório de Gestão, em conformidade com os critérios estabelecidos pela Lei nº 8.443/1992, para a prestação de contas de recursos públicos das entidades que fiscaliza, julgando demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão do responsável pela instituição relatora. (BRASIL, 2019)

7 No mercado privado, o Conselho Federal de Contabilidade, por meio do Comitê de Pronunciamentos Contábeis – órgão responsável pelo preparo e emissão de documentos técnicos sobre procedimentos nos padrões internacionais criado pela Resolução CFC nº 1.055/2005 –, lançou a Orientação Técnica nº 09/2020, a respeito dos padrões de elaboração e de divulgação do Relato Integrado. Essa orientação foi empregada pela Comissão de Valores Mobiliários – autarquia federal vinculada ao Ministério da Fazenda, responsável por fiscalizar e desenvolver o Mercado de Capitais no Brasil, criada pela Lei nº 6.385/1976 – por meio da Resolução nº 14/2020, destacando a metodologia de Relato Integrado para a uniformização dos relatórios das companhias abertas. (BRASIL, 2020)

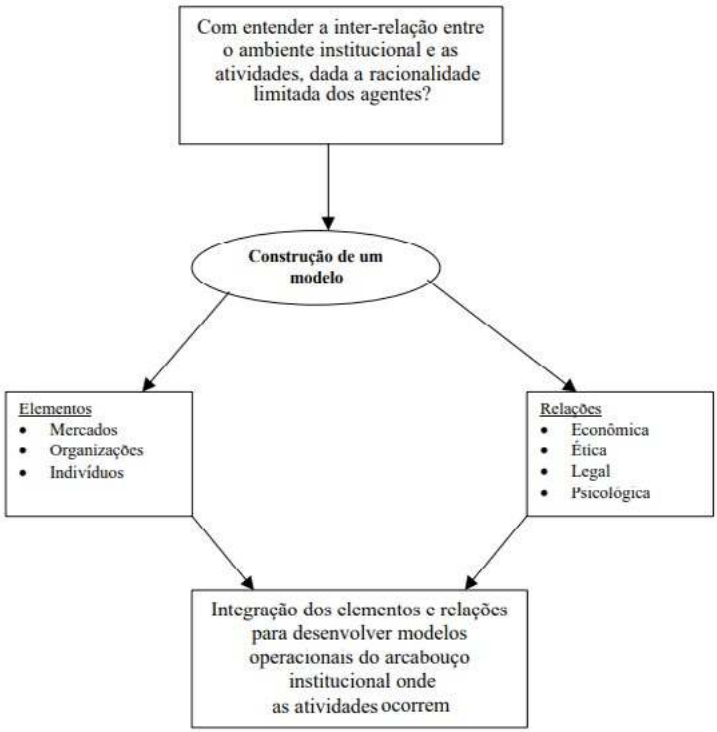
8 A orientação técnica CPC nº 09/2020 instrui como devem ser elaborados os relatórios de sustentabilidade utilizando-se a estrutura do Relato Integrado. É a mesma perspectiva adotada pelo TCU, orientando que essa estrutura é capaz de atuar como instrumento de prestação de contas, transparência e estímulo ao desenvolvimento dos aspectos ambientais, sociais e de governança (ASG), tanto da própria organização quanto das comunidades onde atua.

Nessa perspectiva, é possível compreender a tendência global em torno da adesão da agenda de desenvolvimento sustentável como um fator que busca a melhoria ética das organizações. A pauta em torno da adoção de conjuntos de ações que evidenciam os compromissos éticos firmados pelas organizações para com as sociedades onde atuam foi estabelecida como Corporate Social Responsibility – CSR (Responsabilidade Social Corporativa – RSC; ou Responsabilidade Social Empresarial – RSE). Freire, Souza e Ferreira (2008) expõem que os modelos de gestão administrativa desenvolvidos por Ackerman (1973), por Carroll e Hoy (1984) e por Porter e Kramer (2006) são aqueles que abordam estratégias para atingir um valor compartilhado entre a instituição e a sociedade, gerando uma vantagem competitiva ao adotar a visão de RSC. Para Ortas *et al*. (2015), a "Responsabilidade Social Corporativa é uma metaconstrução que compreende diferentes conceitos sociais e éticos, podendo variar entre diferentes esquemas institucionais e sociais" (ORTAS *et al.*, 2015, p. 683, tradução nossa[9]).

Para entender a necessidade de um modelo de gestão para uma organização, Dienhart (2000), citado por Machado Filho (2002), explica que eles são desenvolvidos para entender a inter-relação entre o ambiente institucional e o alcance das atividades da instituição; a Figura 2 ilustra a necessidade de construção de um modelo organizacional. Eles são importantes para estruturar os elementos que interagem no ambiente institucional (mercado, organizações e indivíduos) e as relações existentes nas dimensões econômica, ética, legal e psicológica para, assim, determinar o grau e o tipo de conduta socialmente responsável que a organização deve manifestar em cada situação no campo das atividades, mantendo a função básica da sua atividade, além de permitir a criação de valor a longo prazo (MACHADO FILHO, 2002).

9 "corporate social responsibility is a meta-construct that comprise different social and ethical concepts, being subject to vary among different institutional and social schemes." (ORTAS et al., 2015, p. 683)

Figura 2 – Construção de modelo: o ambiente institucional e o campo das atividades



Fonte: Dienhart, 2000 *apud* Machado Filho, 2002, p. 24

O modelo para análise das ações de RSC desenvolvido por Ackerman (1973) é voltado para o interior da organização, no momento em que ela busca estratégias para obter respostas para as pressões sociais. Nesse modelo são previstas três fases da ação gerencial: o reconhecimento pela alta gerência das demandas da sociedade; a contratação de especialistas para sugerir planos de ação adequados para essas questões; e a execução da proposta alinhada à política da organização. Já o modelo de Carroll e Hoy (1984) foca na integração de políticas sociais e gestão estratégica. O modelo retrata dimensões que incorporam a política social da instituição nos níveis macro (estratégia) e micro (operações).

A tomada de decisão estratégica é o ponto focal do modelo. Ela é baseada nos recursos, competências, ameaças e oportunidades da organização, levando-se em consideração as aspirações e os valores dos gestores da organização e as expectativas da sociedade com que ela se relaciona. Por fim, o modelo para orientar as operações institucionais de RSC de Porter e Kramer (2006) é compreendido pela construção de valor compartilhado entre a instituição e a sociedade. A estrutura apresenta duas dimensões, a "de dentro para fora" (que avalia as atividades primárias e as atividades de apoio da organização) e a "de fora para dentro" (que avalia o contexto competitivo e as condições da demanda local) (FREIRE; SOUZA; FERREIRA, 2008).

Ortas *et al.* (2015) entendem que as organizações que decidem aplicar os modelos que guiam as ações de RSC não estão, necessariamente, comprometidas com as convenções sociais, em vez disso, demonstram estar atentas a elas, o que pode confirmar a capacidade de adaptação organizacional frente às normas sociais, demonstrando seu empenho em criar valor a longo prazo com operações sustentáveis. Nesse sentido, Moore e Wen (2008) situam o comprometimento socialmente responsável, nos níveis ambiental, social e financeiro, como uma ferramenta para agregar valor a longo prazo para as instituições que a ele aderem, sejam elas públicas ou privadas.

A difusão dessa agenda no setor de investimentos passou a ser conhecida como fatores ESG – Environmental, Social, Governance (ASG – Ambiental, Social, Governança). O termo foi definido em 2004, por meio de uma parceria do Pacto Global das Nações Unidas com o Banco Mundial,[10] seguindo a integração do TBL. Há o reconhecimento crescente do mercado financeiro de que o estímulo aos diferentes níveis de desenvolvimento contribui para o desempenho e para o retorno das organizações que a ele aderem em suas práticas (KPMG, KPMG & GROUP OF 100., 2008). A análise desses três pilares nas organizações visa avaliar os seus "impactos negativos e positivos na sociedade e

10 Parceria chamada de Who Cares Wins (Ganha quem se importa) (PEREIRA, 2020).

agir sobre eles. É necessário minimizar os negativos e potencializar os positivos, assim como equacionar os prejuízos já provocados [...] e trabalhar os anseios da população" (PEREIRA, 2020). Conforme Boerner (2007) expõe, os índices ASG incluem "importantes ativos intangíveis que ajudam a formar a avaliação de mercado, além das finanças tradicionais e de outras informações quantificáveis" (BOERNER, 2007, p. 40, tradução nossa[11]). Na análise de Bassen e Kovács (2008), esses fatores representam cada vez mais uma proporção significativa do valor de uma empresa, até 66% do valor de mercado das empresas listadas globalmente. Levando isso em consideração, surgiu a necessidade de destacar as diversas informações que afetam a criação de valor de uma organização e ampliar a transparência e o acesso às informações por diferentes usuários.

No setor público, o conceito de valor foi inicialmente proposto e desenvolvido por Mark Moore (1995 *apud* BARTOCCI; PICCIAIA, 2013). Este autor identifica vários padrões para capturar valor público, tais como: capacidade de atingir os objetivos de forma eficiente e efetiva para a sociedade; capacidade de defender o interesse público geral de longo prazo contra políticos que buscam resultados de curto prazo; avaliação analítica de políticas públicas e programas; e avaliação da satisfação dos cidadãos entendidos como clientes (MOORE, 1995 *apud* BARTOCCI; PICCIAIA, 2013).

Moore (1995 *apud* BARTOCCI; PICCIAIA, 2013, p. 198) entende que "o objetivo do trabalho gerencial no setor público, assim como o objetivo do trabalho gerencial no setor privado é criar valor privado".[12] Em vista disso, a Estrutura Internacional para Relato Integrado, adotada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) como o método ideal para elaboração dos relatórios anuais, oferece uma oportunidade para o setor público na lógica de

11 "many important intangibles that help make up market valuation beyond traditional financials and other quantifiable information." (BOERNER, 2007, p. 40)

12 "the aim of managerial work in the public sector just as the aim of managerial work in the private sector is to create private value." (MOORE, 1995, p. 28 *apud* BARTOCCI &; PICCIAIA, 2013, p. 198)

uma comunicação mais completa e eficaz com a sociedade. A análise conduzida no capítulo seguinte busca entender as exigências estabelecidas para adequar um relatório de acordo com a Estrutura Internacional para Relato Integrado.

4 – A estrutura internacional para relato integrado

A Estrutura Internacional para Relato Integrado (chamada de Estrutura <RI>) utiliza uma abordagem baseada em Geração de Valor Organizacional. O objetivo principal de um relatório integrado é explicar como a organização gera valor ao longo do tempo para colaboradores, clientes, fornecedores, parceiros comerciais, comunidades locais, legisladores, reguladores e formuladores de políticas públicas. No setor público, a expressão "gerar valor" pode ser entendida como gerar resultado que atenda às necessidades de interesse público (IIRC, 2014; BRASIL, 2020).

A Estrutura <RI> foi desenvolvida pelo Conselho Internacional para Relato Integrado (IIRC[13]) para atender a necessidade de geração de valor para uma instituição e para estabelecer os alicerces para o seu futuro e o das comunidades onde opera. A Estrutura inclui um pequeno número de exigências a serem consideradas para que um relatório integrado possa estar em conformidade com as recomendações do IIRC. A intenção dessa padronização é encontrar um equilíbrio adequado entre flexibilidade e normatização que reconheça a grande variedade de circunstâncias de diferentes organizações, permitindo um grau suficiente de comparabilidade entre elas para atender a importantes necessidades de informação das partes interessadas (IIRC, 2014).

Segundo Carvalho (2013 *apud* NICHI, 2016), a razão da Estrutura de Relato Integrado é orientar que os relatórios já adotados pela organização sejam elaborados de forma integrada, utilizando informações sobre metas, desempenho e criação de valor interno e externo de maneira complementar e conectada. Para explicar

13 International Integrated Reporting Council (IIRC).

como a instituição gera valor ao longo do tempo, o relatório integrado deve conter informações relevantes, sejam elas quantitativas ou qualitativas. Contudo, não são estabelecidos indicadores de desempenho específicos, métodos de mensuração ou divulgação de assuntos individuais. Para a construção da Estrutura <RI> é necessário ter em vista três conceitos fundamentais: Princípios Básicos, Elementos de Conteúdo e Capitais Organizacionais. Esses aspectos são explicados neste capítulo de acordo com as definições elaboradas pelo IIRC (IIRC, 2014).

Os Princípios Básicos sustentam a Estrutura de Relato Integrado. Para a preparação de um relatório integrado são considerados como Princípios Básicos: (a) "foco estratégico e orientação para o futuro" – diretriz para comunicar a visão estratégica da organização e a sua capacidade de gerar valor no curto, médio e longo prazo, bem como com o uso que faz dos recursos disponíveis e os impactos sobre eles a cada ano; (b) "conectividade da informação" – diretriz para mostrar uma imagem holística da combinação de fatores que afetam a instituição; (c) "*relações com partes interessadas*" – diretriz para prover uma visão da natureza e da qualidade das relações da instituição com suas principais partes interessadas; (d) "materialidade" – diretriz para divulgar informações sobre assuntos relevantes para a capacidade da instituição gerar valor; (e) "concisão e clareza" – diretrizes para a emissão de relatórios concisos e para o uso de linguagem simples; (f) "confiabilidade e completude" – diretriz para abranger os assuntos relevantes de forma equilibrada e com uso de dados úteis; (g) "coerência e comparabilidade" – diretriz para apresentação de bases de dados coerentes ao longo do tempo e de maneira a permitir uma comparação com outras instituições. As diretrizes desses Princípios Básicos são detalhadas no Quadro 1. Elas se aplicam tanto individualmente quanto coletivamente para fins de preparação e apresentação de um relatório integrado. Além disso, é preciso comunicar quais são os tipos de conteúdo trabalhados no relatório, relatando cada metodologia utilizada para tratar as informações apresentadas e a justificativa para abordá-las como um conteúdo relevante para a geração de valor da instituição (IIRC, 2014).

Quadro 1 – Princípios básicos da Estrutura de Relato Integrado

PRINCÍPIO	DIRETRIZ
Abordagem estratégica	O relatório deve oferecer uma visão da estratégia e de como ela se relaciona com a capacidade de a instituição gerar valor no curto, médio e longo prazo e demonstrar o uso que a instituição faz de seus recursos.
Conectividade da informação	O relatório deve mostrar uma visão integrada da combinação, da inter-relação entre os resultados alcançados, a estratégia de alocação dos recursos e os objetivos estratégicos definidos para o exercício; e a inter-relação e a dependência entre os fatores que afetam a capacidade de a instituição alcançar os seus objetivos ao longo do tempo.
Relações com partes interessadas	O relatório deve prover uma visão da natureza e da qualidade das relações que a instituição mantém com suas principais partes interessadas, incluindo como e até que ponto a instituição entende, leva em conta e responde aos seus legítimos interesses e necessidades.
Materialidade	O relatório deve divulgar informações sobre assuntos que afetam, de maneira significativa, a capacidade de a instituição alcançar seus objetivos de geração de valor no curto, médio e longo prazo.
Concisão	O texto do relatório não deve ser mais extenso do que o necessário para transmitir a mensagem e fundamentar as conclusões.
Confiabilidade e completude	O relatório deve abranger todos os temas materiais, positivos e negativos, de maneira equilibrada e isenta de erros significativos.
Coerência e comparabilidade	O relatório deve apresentar informações em bases coerentes ao longo do tempo, de maneira a permitir acompanhamento das séries históricas da instituição e comparação com outras unidades de natureza similar.
Clareza	O relatório deve fazer uso de linguagem simples e de imagens visuais eficazes para transformar informações complexas em relatórios facilmente compreensíveis, além de fazer uma distinção clara entre os problemas enfrentados e os resultados alcançados pela instituição no exercício e aqueles previstos para o futuro.

Fonte: BRASIL, 2019, adaptação nossa.

Além destes Princípios Básicos, a Estrutura também aponta os Elementos de Conteúdo para a sua composição. Eles têm seus fundamentos vinculados uns aos outros, mas, mesmo assim, são independentes. O Elemento de Conteúdo sobre (a) "visão geral organizacional e ambiente externo" busca analisar o que a organização faz e sob quais circunstâncias ela atua; sobre (b) "governança" reflete como a estrutura de governança da organização apoia sua capacidade de gerar valor; sobre (c) "modelo de negócios" esclarece qual é o modelo de atividade da organização; sobre (d) "riscos e oportunidades" avalia situações que afetam a capacidade de geração de valor da organização e a forma como ela lida com isso; sobre (e) "estratégia e alocação de recursos" indica para onde a organização deseja ir e como pretende chegar lá; sobre (f) "desempenho" avalia os resultados já alcançados pela organização em relação aos objetivos estratégicos do período e a forma como impactou seus Capitais Organizacionais; sobre (g) "perspectiva" esclarece quais os desafios e as incertezas que a organização provavelmente enfrentará ao perseguir sua estratégia e quais são as potenciais implicações para seu modelo de negócios e seu desempenho futuro; e sobre (h) "base para apresentação" expõe como a organização determina os temas a serem incluídos no relatório integrado e como esses temas são quantificados e avaliados.

Os Elementos de Conteúdo que abrangem a Estrutura de Relato Integrado são ilustrados pela Figura 3 e, posteriormente, são detalhados no Quadro 2.

Figura 3 – Elementos de Conteúdo do Relato Integrado



Fonte: IIRC, 2014 *apud* NICHI, 2016.

Quadro 2 – Elementos de Conteúdo para a composição da Estrutura de Relato Integrado

CAPÍTULO	PERGUNTAS NORTEADORAS	ELEMENTOS DE CONTEÚDO
Mensagem do dirigente máximo	• O dirigente da organização reconhece sua responsabilidade por assegurar a integridade (fidedignidade, precisão e completude) do relatório? • A mensagem reconhece a aplicação do pensamento coletivo na preparação e na apresentação do relatório?	1 – Apresentação sucinta do relatório integrado, abordando especialmente sua estrutura e pontos da gestão da instituição no exercício que mereçam destaque, tais como um resumo dos principais resultados alcançados em face dos objetivos estratégicos e das prioridades da gestão, para posterior detalhamento no corpo do relatório.
Visão geral organizacional e ambiente externo	• O que é a organização, o que faz e quais são as circunstâncias em que atua? • Qual o modelo de negócios da organização? • Como a organização determina os temas a serem incluídos no relatório de gestão e como esses temas são quantificados ou avaliados?	2 – Identificação da instituição e declaração da sua missão e visão. 3 – Principais normas direcionadoras de sua atuação.

CAPÍTULO	PERGUNTAS NORTEADORAS	ELEMENTOS DE CONTEÚDO
Visão geral organizacional e ambiente externo	• O que é a organização, o que faz e quais são as circunstâncias em que atua? • Qual o modelo de negócios da organização? • Como a organização determina os temas a serem incluídos no relatório de gestão e como esses temas são quantificados ou avaliados?	4 – Organograma com a estrutura organizacional e de governança (conselhos ou comitês de governança, mecanismos de implementação de controles, supervisão, liderança, estratégia e comunicação com interessados, entre outros).
		5 – Apresentação do modelo de negócios da instituição, abrangendo insumos, atividades, produtos, impactos e seus destinatários, por meio de diagrama simples e fluxo narrativo lógico, com identificação das partes interessadas críticas.
		6 – A relação de políticas, planos e programas de governo nos quais atua, com objetivos e metas, bem como parcerias, resultados alcançados e planejados, se for o caso.
		7 – Descrição dos principais processos de trabalho e produtos, apoiada, sempre que possível, em um diagrama de cadeia de valor.
		8 – Informações sobre contratos de gestão firmados e de que forma são integrados no valor gerado pela unidade.
		9 – Mecanismos de relação com o ambiente externo e com os clientes.
		10 – Descrição da composição acionária do capital social e da participação em outras sociedades, se aplicável.

CAPÍTULO	PERGUNTAS NORTEADORAS	ELEMENTOS DE CONTEÚDO
Governança, estratégia e alocação de recursos	• Para onde a organização deseja ir e como ela pretende chegar lá? • Como a estrutura de governança da organização apoia sua capacidade de gerar valor em curto, médio e longo prazo?	11 – Informações sobre como a instituição planejou o cumprimento de sua missão, apresentando os principais objetivos estratégicos estabelecidos e a vinculação de objetivos funcionais aos objetivos estratégicos e à missão da instituição e, se for o caso, aos planos nacionais e setoriais do governo e dos órgãos de governança superior.
		12 – Demonstração dos recursos necessários ao alcance dos objetivos estabelecidos para o exercício e de como a instituição se preparou para obtê-los ou garantir sua obtenção.
		13 – Principais programas, projetos e iniciativas, com demonstração dos recursos alocados a esses e às áreas relevantes da gestão.
		14 – Avaliação sobre como a estrutura de governança apoia a instituição para alcance de seus objetivos.
		15 – Mecanismos, ações e atividades implementadas para garantir a legalidade, a economicidade, a eficiência, a eficácia e a legitimidade de atos, processos e procedimentos da organização.
		16 – Manifestação da alta administração e medidas adotadas em relação aos indicadores de governança e gestão.

CAPÍTULO	PERGUNTAS NORTEADORAS	ELEMENTOS DE CONTEÚDO
Riscos, oportunidades e perspectivas	• Quais são os riscos e oportunidades específicos que afetam a capacidade da organização gerar valor em curto, médio e longo prazo e como a organização lida com esses riscos?	17 – Principais riscos identificados e como a instituição lida com essas questões.
		18 – Identificação das principais oportunidades e as respectivas ações para aproveitá-las.
		19 – Identificação das fontes de riscos e oportunidades internas e externas.
		20 – Avaliação da possibilidade de ocorrência de risco ou oportunidade e a magnitude de seu efeito, se for o caso.
Resultados e desempenho da gestão	• Até que ponto a organização alcançou seus objetivos estratégicos no exercício e quais são os impactos?	21 – Apresentação de objetivos, indicadores e metas de desempenho definidos para o exercício, sua vinculação aos objetivos estratégicos e à missão da instituição e, se for o caso, aos planos nacionais e setoriais e dos órgãos de governança superior.
		22 – Demonstração dos resultados alcançados no exercício de referência, em face dos objetivos estabelecidos e das prioridades da gestão.
		23 – Apresentação dos resultados das principais áreas de atuação e/ou de operação/atividades da instituição e dos principais programas, projetos e iniciativas.
		24 – Avaliação dos objetivos alcançados e do desempenho em relação às metas, apresentado justificativas para os resultados obtidos.
		25 – Monitoramento de metas não alcançadas e perspectivas para os próximos exercícios.

CAPÍTULO	PERGUNTAS NORTEADORAS	ELEMENTOS DE CONTEÚDO
Resultados e desempenho da gestão	• Até que ponto a organização alcançou seus objetivos estratégicos no exercício e quais são os impactos?	26 – Avaliação dos resultados das áreas relevantes da gestão, em face dos recursos que lhes foram alocados (orçamentária e financeira; pessoas e competências; processos operacionais; licitação e contratos; patrimônio e infraestrutura; tecnologia da informação; custos e sustentabilidade).
Informações orçamentárias, financeiras e contábeis	• Quais são as principais informações orçamentárias, financeiras e contábeis, inclusive de custos, que dão suporte às informações sobre o desempenho da organização no período? (A evidenciação deve contemplar as principais unidades que compõem a instituição, de forma individual e agrupada, de acordo com a materialidade e a relevância para os resultados do conjunto.)	27 – Resumo da situação financeira contábil da instituição (saldos das principais contas e/ou grupos de contas, resultados, receitas e despesas) e da evolução no exercício de referência e em comparação com o último exercício.
		28 – Principais fatos contábeis, contas ou grupos de contas, saldos e ocorrências relativos à atuação e à situação financeira da instituição no exercício.
		29 – Avaliação dos custos operacionais e resultados financeiros e não financeiros da instituição
		30 – Normas técnicas e legais adotadas e mecanismos de controle e garantia dos lançamentos e procedimentos contábeis da organização.
		31 – Informações acerca do setor de contabilidade da instituição.
		32 – Conclusões de auditorias independentes e/ou dos órgãos de controle público e respectivas medidas adotadas em relação a conclusões ou eventuais apontamentos.

CAPÍTULO	PERGUNTAS NORTEADORAS	ELEMENTOS DE CONTEÚDO
Informações orçamentárias, financeiras e contábeis	• Quais são as principais informações orçamentárias, financeiras e contábeis, inclusive de custos, que dão suporte às informações sobre o desempenho da organização no período? (A evidenciação deve contemplar as principais unidades que compõem a instituição, de forma individual e agrupada, de acordo com a materialidade e a relevância para os resultados do conjunto.)	33 – Indicações de locais ou endereços eletrônicos em que balanços, demonstrações e notas explicativas estão publicadas.
		34 – Esclarecimentos sobre como foram tratadas as demonstrações contábeis em caso de a instituição possuir em sua composição mais de uma entidade contábil, conforme situações listadas pelo TCU.
Anexos e apêndices		35 – Documentos e informações de elaboração da instituição ou de terceiros úteis à compreensão do relatório.

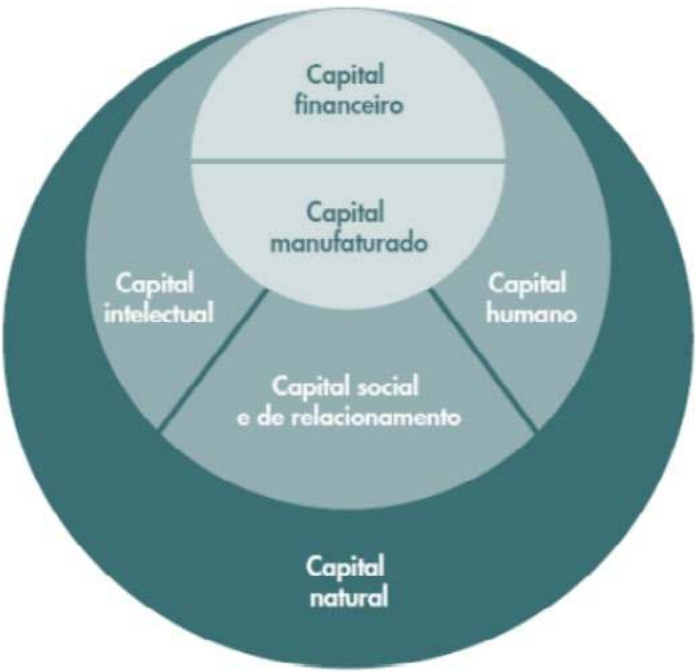
Fonte: BRASIL, 2019, adaptação nossa.

Tendo em vista os Princípios Básicos e os Elementos de Conteúdo para a composição da Estrutura de Relato Integrado, outra diretriz do IIRC para esse tipo de relatório procura assegurar que as organizações levem em conta todos os recursos e os relacionamentos utilizados e afetados por elas. Para tanto, são indicados os Capitais Organizacionais: (a) "capital financeiro"; (b) "capital manufaturado"; (c) "capital intelectual"; (d) "capital humano"; (e) "capital social e de relacionamento"; e (f) "capital natural". Eles servem como referência para que as organizações observem os principais insumos dos quais dependem e aqueles que mais impactam (NICHI, 2016). Nem todos são relevantes ou aplicáveis a todas as organizações. Embora a maioria atue com

todos, as interações podem não ser significativas o suficiente para serem incluídas no relatório. Por isso, não há obrigação de adotar a mesma classificação dos tipos de Capital definida pelo IIRC. Mesmo assim, é necessário mapear analiticamente os elementos que constituem os diferentes Capitias Organizacionais e destacar as maneiras como a instituição interage com eles (BARTOCCI; PICCIAIA, 2013). É importante perceber que a definição dos Capitais Organizacionais visa acompanhar a criação e a preservação dos recursos disponíveis, evitando a sua redução (IIRC, 2014; VON ECK; NEL, 2015).

A integração dos Capitais Organizacionais da Estrutura de Relato Integrado é ilustrada na Figura 4 e, em seguida, os Capitais definidos pelo IIRC são descritos no Quadro 3.

Figura 4 – Integração dos diferentes capitais definidos pelo IIRC



Fonte: IIRC, 2014 *apud* NICHI, 2016.

Quadro 3 – Descrição dos Capitais definidos pelo IIRC

CAPITAL	DESCRIÇÃO
Financeiro	Conjunto de recursos disponíveis para a organização produzir bens ou prestar serviços (repasses e subsídios recebidos, retorno de investimentos, financiamentos, dívidas contraídas, ações ou subvenções).
Manufaturado	Objetos físicos manufaturados disponíveis para a organização produzir bens ou prestar serviços. Inclui bens duráveis como equipamentos, infraestrutura, instalações próprias, materiais e equipamentos necessários ao funcionamento das atividades da organização. O capital manufaturado é, muitas vezes, gerado por outras organizações, mas pode incluir ativos fabricados pela própria organização relatora, sejam destinados para clientes externos ou para uso próprio.
Intelectual	Intangíveis organizacionais baseados em conhecimento, como propriedades intelectuais (patentes, direitos autorais, software, direitos ou licenças, projetos de Pesquisa & Desenvolvimento); ou como "capital organizacional", conhecimento tácito, sistemas, procedimentos e protocolos da organização. Engloba também os processos de gestão do conhecimento, visando à sua manutenção na formação de gerações futuras e capacidade de criar um ambiente colaborativo.
Humano	Competências, habilidades e experiências das pessoas da organização e suas motivações para inovar, ações para alinhamento à cultura organizacional e às estratégias da empresa, treinamento, comunicação interna, retenção, engajamento e promoção da integração entre as diversas áreas para otimização dos processos. Inclui o alinhamento e o apoio à estrutura de governança, ao gerenciamento de riscos e aos valores éticos. Gera capacidade para entender, desenvolver e implementar a estratégia da organização, ampliando a lealdade e motivação para melhorar processos, bens e serviços, incluindo a capacidade de liderar, gerenciar e colaborar.

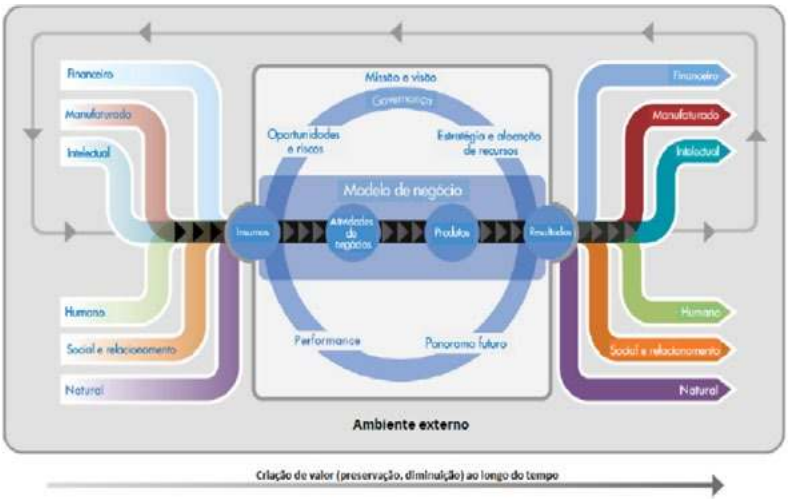
CAPITAL	DESCRIÇÃO
Social e de relacionamento	Relacionamento com as partes interessadas e/ou participação em redes, compartilhando informações e melhorando o bem-estar individual e coletivo. Esse capital contempla relacionamentos estabelecidos, parcerias, valores em comum, intangíveis relacionados à marca e reputação da instituição. Inclui padrões comportamentais comuns e valores compartilhados; relacionamentos internos e externos; confiança e compromisso que a organização desenvolve e procura construir para a proteção das partes interessadas externas; ou licença social para a organização operar.
Natural	Objetos físicos naturais renováveis e não renováveis e recursos ambientais que fornecem bens ou serviços que apoiam a prosperidade passada, presente e futura da organização. Inclui a água, a terra, os minerais, as florestas e os recursos da biodiversidade, acompanhando a qualidade do ecossistema de onde a organização atua.

Fonte: IIRC (2014).

Esses Capitais também podem ser entendidos como parte da sustentação teórica da abordagem baseada em Geração de Valor Organizacional utilizada pela Estrutura <RI>. O conceito de Geração de Valor Organizacional é o pilar do Relato Integrado. Quando as interações, as atividades e os relacionamentos institucionais são relevantes para os recursos da organização, influenciando suas capacidades de manter ou gerar valor, eles devem ser aspectos relatados. Ademais, é importante observar que o alcance do valor esperado pelas metas da instituição depende de diversos recursos que podem ser gerados dentro ou fora da organização, por meio das relações com as partes interessadas ou influências do cenário externo local ou global. Nesse sentido, a capacidade de a organização gerar valor para si mesma também se relaciona diretamente com o valor que ela gera para o ambiente externo, na mesma medida em que o cenário externo influencia os seus resultados (IIRC, 2014).

A Figura 5 ilustra o processo de criação de valor organizacional de acordo com o IIRC.

Figura 5 – Processo de criação de valor organizacional



Fonte: IIRC, 2014 *apud* NICHI, 2016.

O ambiente externo estabelece o contexto no qual a organização atua, incluindo as condições econômicas nacionais e internacionais, as mudanças de tecnologia, os temas das sociedades onde a organização atua e os desafios ambientais. A missão e a visão abrangem a organização como um todo, identificando seu objetivo e a sua intenção de maneira clara e concisa. No centro da organização, está o seu modelo de negócios, intimamente ligado ao plano estratégico da organização, que converte os diversos recursos a que tem acesso, por meio de suas atividades, em produtos, serviços, subprodutos e resíduos. As atividades e os produtos da organização levam aos resultados em termos de efeitos sobre os Capitais Organizacionais (IIRC, 2014).

Os conceitos fundamentais que guiam o conteúdo geral de um relatório integrado são os Princípios Básicos, os Elementos de Conteúdo e os Capitais Organizacionais, como detalhado neste capítulo. Bartocci e Picciaia (2013) observam que a Estru-

tura <RI> é apenas mais um método que guia o desenvolvimento sustentável de instituições e, sem dúvida, será substituído por outras formas de alcançar esse fim no futuro. Apesar disso, como a metodologia recomendada pelo TCU é sustentada pela abordagem baseada em Geração de Valor Organizacional, é uma boa ferramenta para acompanhar a capacidade da organização em operar de forma sustentável. Além disso, a capacidade da instituição de se adaptar às mudanças com alocação de recursos de forma estratégica torna-se facilitada uma vez que os dados gerados para a composição do relatório integrado podem ser utilizados como ferramentas de acompanhamento de metas. Isso destaca a importância do relatório integrado na geração de informações relevantes para a organização e para a sociedade (IIRC, 2014).

Como o conceito de Geração de Valor Organizacional é o que guia o conteúdo geral para a elaboração de um relatório integrado, Bartocci e Picciaia (2013) alertam ser fundamental compreender que uma avaliação correta dos itens de Princípios Básicos, Elementos de Conteúdo e Capitais Organizacionais só possa ser realizada à luz da forma como a instituição pretende interpretar a sua missão e a sua visão, intimamente ligadas ao planejamento estratégico e ao "modelo de atividade" da instituição. Por isso, relatar de forma integrada é um processo de construção constante, que requer uma capacidade de interação entre os diferentes setores internos, sobretudo entre as esferas política e gerencial. Nesse sentido, há o entendimento que "os responsáveis pela governança são responsáveis por criar uma estrutura adequada e supervisão para apoiar a capacidade da organização de gerar valor" (IIRC, 2014, p. 13).

Soares (2021) reforça a necessidade de a instituição investir na cultura interna de mudança, apontando a liderança como a principal referência para apontar possibilidades que nem sempre são operações que visam aos resultados de curto prazo. Soares (2021) situa as ferramentas existentes para alinhar as estratégias internas com a agenda do desenvolvimento sustentável como um facilitador para a organização, mas indica que o objetivo só é alcançado quando a visão de gerar e de com-

partilhar valor para as partes interessadas está internalizado nas operações da organização. Trata-se de repensar a função social das instituições, muito além das certificações e dos lucros (SOARES, 2021).

O Relato Integrado também pode ser um instrumento de prestação de contas. Para atingir esse fim de transparência, o TCU orienta que o relatório integrado precisa seguir a diretriz de clareza, mediante o uso de linguagem simples e de imagens visuais, de modo a transformar informações complexas em relatórios facilmente compreensíveis. Ademais, alerta que a gestão na forma de relato integrado é um processo gradual, que evolui a cada nova edição do relatório anual em conformidade com as exigências da Estrutura Internacional para Relato Integrado. Nas palavras de Bartocci e Picciaia (2013), a Estrutura <RI> "não é uma questão simplesmente de fornecer um relatório que respeite certas diretrizes, mas de ativar um processo em que se tornar responsável é internalizado" (BARTOCCI; PICCIAIA, 2013, p. 203, tradução nossa[14]). O relatório nesse formato permite compreender e organizar os recursos existentes para a organização com o intuito de obter resultados com valores públicos. Adotar o pensamento integrado pode auxiliar as organizações brasileiras com o planejamento, com a comunicação e com a integração dos aspectos para o desenvolvimento sustentável na sua atuação e favorecer o desenvolvimento sustentável da sociedade. A Estrutura <RI> é, portanto, um instrumento que pode ser utilizado para a gestão integrada da organização, para a sua comunicação interna e para a prestação de contas aos públicos externos (BRASIL, 2018).

Porém, a Estrutura <RI> não determina indicadores ou métodos específicos para mensuração do desempenho da organização. Assim, é fundamental que os gestores responsáveis pela elaboração dos relatórios anuais escolham os indicadores mais utilizados em cada setor, favorecendo a comparabilidade entre

14 "it is not a question of simply providing a report that respects certain formal guidelines, but of activating a process where becoming accountable is internalized." (BARTOCCI; PICCIAIA, 2013, p. 203)

as instituições que relatam suas operações. Para atingir seus fins de compreensão da dinâmica de criação de valor, o relatório integrado deve conter uma combinação de informações quantitativas e qualitativas (IIRC, 2014). Diferentes abordagens para o acompanhamento de *KPIs – Key Performance Indicators* (Indicadores-Chave de Desempenho) – permitem, portanto, a construção da coerência de um relatório integrado. Entre as principais referências para avaliar os índices e aprimorar o desempenho institucional em torno das práticas sustentáveis, estão as ferramentas desenvolvidas pela SASB (Sustainability Accounting Standards Board), pela GRI (Global Reporting Initiative), pela KPMG (Klynveld Peat Marwick Goerdeler), entre outras, além das certificações e normas existentes, tais como SA 8000, AA1000, ISO 14001, ABNT NBR 16001:2012, ISO 18091 e ISO 26000.

5 – Considerações finais

Este trabalho foi proposto com o objetivo de apresentar as diretrizes para a padronização do relatório de sustentabilidade institucional no formato da Estrutura Internacional para Relato Integrado. Acredita-se que a elaboração de relatórios desse tipo seja uma tendência crescente para comunicar as ações institucionais que possibilitam a oferta de entrega de serviços ou de produtos mais satisfatórios e sustentáveis para a sociedade. O artigo contribuiu com reflexões acerca das possibilidades de inovação no processo de prestação de contas e transparência das organizações públicas e privadas com relação à sustentabilidade institucional.

Para compreender a evolução dos conceitos da agenda sustentável, foram apresentadas as principais correntes teóricas sobre o tema no Capítulo 3. Também foram identificados os instrumentos regulatórios nacionais que se relacionam com as diretrizes para a emissão de relatórios de sustentabilidade e responsabilidade social até o momento da pesquisa: os atos normativos Lei nº 13.303/2016, Decreto nº 9.203/2017, Decisão Normativa do Tribunal de Contas da União nº 178/2019 e

nº 187/2020, Orientação Técnica do Comitê de Pronunciamentos Contábeis nº 09/2020 e Resolução da Comissão de Valores Mobiliários nº 14/2020, os quais são instrumentos que pautam a necessidade de relatar operações e divulgar resultados de geração de valor compartilhado.

Os relatórios integrados podem ser um instrumento para estimular as organizações a seguirem o desenvolvimento sustentável dos aspectos ambientais, sociais e de governança. Os materiais disponibilizados pelo TCU sobre o assunto e as diretrizes formuladas pelo IIRC foram documentos utilizados para a análise apresentada no Capítulo 4. A padronização dos relatórios de sustentabilidade em conformidade com a Estrutura Internacional para Relato Integrado visa contribuir para que as organizações desenvolvam uma visão integrada de seus planos estratégicos e para que possam ser comparadas umas com as outras. Além disso, o gerenciamento dos principais riscos tornam-se facilitados, oferecendo decisões mais bem fundamentadas para os gestores das organizações que utilizam a Estrutura <RI> (BRASIL, 2018).

Quando o TCU normatiza os requisitos para a composição do Balanço Social ou do Relatório de Gestão Anual de acordo com uma metodologia internacional, há uma especificação precisa sobre a necessidade de as entidades públicas demonstrarem sua capacidade de fornecer consistentemente processos para melhoria de produtos ou de serviços aos seus clientes em conformidade com os requisitos gerais e o desenvolvimento sustentável. Certamente, essa será uma iniciativa que os Tribunais de Contas Estaduais também irão recomendar sem demora. Mas, apesar dos esforços recentes do TCU, os relatórios não financeiros constituem um exercício ainda em evolução, exercício que não deve ser tão rígido a ponto de se tornar sem significado. Para garantir que a geração de relatórios em conformidade com a Estrutura <RI> não seja apenas uma ação passageira de comunicação ou de *marketing* institucional, é essencial que o pensamento integrado promova uma nova forma de administrar os recursos organizacionais disponíveis e de divulgar os percursos para a geração de valor. No geral, a questão final não é se a meto-

dologia do Conselho Internacional para Relato Integrado é útil, mas sim como ela será operacionalizada para de fato respeitar integralmente o desenvolvimento ambiental, o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento social das comunidades.

6 – Referências

ACKERMAN, R. **How companies respond to social demands**. Harvard Business Review, v. 51, n. 4. 1973. Apud: FREIRE, Robson; SOUZA, Maria José Barbosa de; FERREIRA, Elaine. Responsabilidade social corporativa: evolução histórica dos modelos internacionais. In: Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia - SEGeT, 5., 2008, Resende. Anais... Resende: SEGeT, 2008. p. 1-16.

BAKKER, F.; GROENEWEGEN, P.; HOND, F. **A bibliometric analysis of 30 years or research and theory on corporate social responsibility and Corporate Social Performance**. Business & Society, v. 44, n. 3, p. 283-317, 2005. Apud: FREIRE, Robson; SOUZA, Maria José Barbosa de; FERREIRA, Elaine. Responsabilidade social corporativa: evolução histórica dos modelos internacionais. In: Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia - SEGeT, 5., 2008, Resende. Anais... Resende: SEGeT, 2008. p. 1-16.

BARTOCCI, L.; PICCIAIA, F. **Towards integrated reporting in the public sector**. Faculty of Economics, University of Perugia, Perugia, Italy. C. Busco et al. (eds.), Integrated Reporting, Springer International Publishing Switzerland, 2013. Disponível em: https://doi.org/10.1007/978-3-319-02168-3_12. Acesso em: 20 jan. 2021.

BASSEN, A.; KOVACS, A. **Environmental, social and governance key performance indicators from a capital market perspective**. Zeitschrift fu¨r Wirtschafts- und Unternehmensethik, v. 9, n. 2, p. 182-192, 2008.

BOERNER, H. Your company's ESG-environmental, social, and governance factors are mattering more now to institutional investors. Corporate Finance Review, v. 12, n. 2, p. 40-43, 2007.

BRASIL. Comissão de Valores Mobiliários. **Resolução CVM nº 14, de 9 de dezembro de 2020**. Aprova a Orientação Técnica CPC nº 09/2020 – Relato Integrado. Disponível em < http://conteudo.cvm.gov.br/export/sites/cvm/legislacao/resolucoes/anexos/001/resol014.pdf> Acesso em jan 2021.

BRASIL. Comitê de Pronunciamentos Contábeis. **Orientação Técnica CPC nº 09, de novembro de 2020**. Torna o Relato Integrado referência de metodologia de integração de informação financeira e não financeira. Disponível em <https://www1.cfc.org.br/sisweb/SRE/docs/CTG09.pdf> Acesso em jan 2021.

BRASIL. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm> Acesso em jan 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016**. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm> Acesso em maio 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Decisão Normativa TCU nº 178, de 23 de outubro de 2019**. Dispõe acerca das prestações de contas anuais da Administração Pública Federal referentes ao exercício de 2019. Disponível em < https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881E6E0366FF016E0421A9502AC0> Acesso em jan 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Decisão Normativa TCU nº 187, de 9 de setembro de 2020**. Dispõe acerca das prestações de contas anuais da Administração Pública Federal referentes ao exercício de 2020. Disponível em < https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881E747486F3017479820A880E3C> Acesso em jan 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Ferramenta para autoavaliação de relatórios de gestão na forma de Relato Integrado**: anexos II e III da DN-TCU nº 178/2019. Disponível em < https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fi

leId=8A81881F77D5272801783792199A43DD> Acesso em jan 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Nota de esclarecimento sobre relatório de gestão na forma de Relato Integrado**. 2018. Disponível em < https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F69B062FC016A0928FF593942&inline=1> Acesso em jan 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de gestão**: guia para elaboração na forma de relato integrado: evolução da prestação de contas. 3. ed. Brasília: TCU, Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo, 2020.

CARROLL, A.; HOY, F. **Integrating corporate social policy into strategic management**. Journal of Business Strategic, v. 4, n. 3, p. 48-57, 1984. Apud: FREIRE, Robson; SOUZA, Maria José Barbosa de; FERREIRA, Elaine. Responsabilidade social corporativa: evolução histórica dos modelos internacionais. In: Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia - SEGeT, 5., 2008, Resende. Anais... Resende: SEGeT, 2008. p. 1-16.

CARVALHO, L. N.; KASSAI, J. R. Relato Integrado. In: FONTES FILHO, J. R.; LEAL, R. P. C. **O futuro da governança corporativa**: desafios e novas fronteiras. 1. ed. São Paulo: Saint Paul, 2013. Apud: NICHI, J. Governança e relato integrado: discursos e práticas da sustentabilidade corporativa. 2016. Dissertação (Mestrado em Sustentabilidade) – Universidade de São Paulo, Escola de Artes, Ciências e Humanidades, São Paulo, 2013.

CASTRO, Augusto. **Para especialistas, Rio 92 levou Brasil ao protagonismo em questões ambientais**. Agência Senado. Em Discussão. 2017. Disponível em < https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/08/07/para-especialista-rio-92-levou-brasil-ao-protagonismo-em-questoes-ambientais > Acesso em 21 dez. 2020.

COMMITTEE FOR ECONOMIC DEVELOPMENT OF THE CONFERENCE BOARD. **About our history**. Disponível em: https://www.ced.org/about/history. Acesso em: 10 fev. 2021.

DIENHART, John W. **Business, Institutions and Ethics**. New York: Oxford University Press, 2000. Apud: MACHADO FILHO,

Cláudio Antonio Pinheiro. Responsabilidade Social Corporativa e a Criação de Valor para as Organizações: Um Estudo Multicasos. Universidade de São Paulo, USP. São Paulo. Tese de doutorado [Administração]. 2002.

DIMAGGIO, Paul J. e POWELL, Walter W. **The iron cage revisited**: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. In: POWELL e DIMAGGIO. The new institutionalism in organizational analysis. p. 63-82. Chicago: The University of Chicago Press, 1991.

ELKINGTON, John. **Enter the triple bottom line**. In: HENRIQUES, Adrian; RICHARDSON, Julie (orgs). The triple bottom line, does it all add up: assessing the sustainability of business and CSR. London: Taylor & Francis Group, Earthscan, 2004.

ELKINGTON, John. **Sustentabilidade, canibais com garfo e faca**. São Paulo: M. Books do Brasil, 2012.

FREEMAN, R. E. **Strategic management**: a stakeholder approach. Boston, MA: Pitman, 1984.

FREIRE, Robson; SOUZA, Maria José Barbosa de; FERREIRA, Elaine. **Responsabilidade social corporativa**: evolução histórica dos modelos internacionais. In: Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia - SEGeT, 5., 2008, Resende. Anais... Resende: SEGeT, 2008. p. 1-16.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1994.

IIRC, International Integrated Reporting Council. **Estrutura Internacional para Relato Integrado**. Tradução língua portuguesa: FEBRABAN, Federação Brasileira de Bancos. 2014. Disponível em <https://integratedreporting.org/resource/international-ir-framework/> Acessado em 5 Mar 2021.

KPMG, KPMG & GROUP OF 100. Sustainability reporting: a guide, Group of 100, Melbourne, 2008.

MACHADO FILHO, Cláudio Antonio Pinheiro. **Responsabilidade Social Corporativa e a Criação de Valor para as Organizações**: Um Estudo Multicasos. Universidade de

São Paulo, USP. São Paulo. Tese de doutorado [Administração]. 2002.

MIRIAM, Jankalová; RADOSLAV, Jankal. **The assessment of corporate social responsibility**: Approaches analysis. ENTREPRENEURSHIP AND SUSTAINABILITY ISSUES. 4. p. 441-459. The International Journal. ISSN 2345-0282. Volume 4 Number 4 (June). University of Žilina, Slovakia. 2017.

MOORE. Mark. **Creating public value**: strategic management in government. Harvard University Press, Cambridge, MA. Apud: BARTOCCI, L.; PICCIAIA, F. Towards integrated reporting in the public sector. Faculty of Economics, University of Perugia, Perugia, Italy. C. Busco et al. (eds.), Integrated Reporting, Springer International Publishing Switzerland, 2013. Disponível em: https://doi.org/10.1007/978-3-319-02168-3_12. Acesso em: 20 jan. 2021.

MOORE, S.; WEN, J. J. **Business ethics? A global comparative study on corporate sustainability approaches**. Social Responsibility Journal, v. 4, n. 1, p. 172-184, 2008.MORCELLI, Aier Tadeu; ÁVILA, Lucas Veiga. **Responsabilidade social**. Santa Maria: Colégio Politécnico da Universidade Federal de Santa Maria, Rede e-Tec Brasil. 2016

NICHI, J. **Governança e relato integrado**: discursos e práticas da sustentabilidade corporativa. 2016. Dissertação (Mestrado em Sustentabilidade) – Universidade de São Paulo, Escola de Artes, Ciências e Humanidades, São Paulo, 2013.

ORTAS, E. et al. **The impact of institutional and social context on corporate environmental, social and governance performance of companies committed to voluntary corporate social responsibility initiatives**. Journal of Cleaner Production, v. 108, 2015, p 673-684.

PEREIRA, Carlo. **O ESG é uma preocupação que está tirando seu sono? Calma, nada mudou**. Revista Exame. 11 dez. 2020. Disponível em: https://exame.com/blog/carlo-pereira/esg-o-que-e-como-adotar-e-qual-e-a-relacao-com-a-sustentabilidade. Acesso em: 27 dez. 2020.

PORTER, M.; KRAMER, M. **Estratégia e sociedade**: o elo entre a vantagem competitiva e a responsabilidade social empresarial. Harvard Business Review. Elsevier, v. 84, n. 12, p. 78- 92, 2006. Apud: FREIRE, Robson; SOUZA, Maria José Barbosa de; FERREIRA, Elaine. Responsabilidade social corporativa: evolução histórica dos modelos internacionais. In: Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia - SEGeT, 5., 2008, Resende. Anais... Resende: SEGeT, 2008. p. 1-16.

RESENDE, Rodrigo. **Senado tem participação de destaque nas discussões da COP 26**. Agência Senado. Em Discussão. 2021. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/noticias/audios/2021/11/senado-tem-participacao-de-destaque-nas-discussoes-da-cop-26> Acesso em 6 fev. 2022.

SACHS, I. **Desenvolvimento**: includente, sustentável, sustentado. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

SOARES, Juliana. **A corrida pelo ESG**. 2021. Disponível em https://www.linkedin.com/pulse/corrida-pelo-esg-juliana-soares-ela-dela-/. Acesso em: 10 maio 2021.

VIDAL, L. I. E. et al. **The differences across future teachers regarding attitudes on social responsibility for sustainable development**. Int. J. Environ. Res. Public Health, v. 17, n 15, p. 5323, jul. 2020. Disponível em doi:10.3390/ijerph17155323. Acesso em: 4 fev. 2020.

VON ECK, C.; NEL, C. **Reporte integrado**: a ponta do iceberg. South Africa. The Institute of Internal Auditors, 2015.

YOUNG, S., THYIL, V. **Corporate social responsibility and corporate governance**: role of context in international settings. J Bus Ethics, v. 122, p. 1-24, 2014.

Recebido em 27/10/21
Aprovado em 16/11/21

3

Accountability e transparência na administração pública no Brasil e o ODS 16: desenvolvimentos recentes e perspectivas futuras

DOI: https://doi.org/10.29327/264759.23.40-3

Alexandre Bossi[1]

Ana Fialho[2 3]

Resumo: A Agenda das Nações Unidas 2030, apresentada em 2015, propõe um conjunto de 17 objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS), relativos a diversas áreas do desenvolvimento humano e às temáticas ambiental, social e econômica. Entre os objetivos globais, destaca-se o ODS 16 – paz, justiça e instituições eficazes –, que visa à promoção de instituições fortes, inclusivas e transparentes e estabelece metas para a redução da corrupção e do suborno em todas as formas, ao fortalecimento e desenvolvimento de instituições eficazes, responsáveis e transparentes, à garantia de decisões políticas, inclusivas, responsáveis e participativas e ao direito ao acesso público às informações. Este artigo tem como principal objetivo perceber se a gestão na administração pública brasileira se tornou mais transparente

1 Doutor em Contabilidade e Finanças pela Universidade de Zaragoza. Consultor legislativo da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Professor da Escola do Legislativo. Acadêmico no programa de pós-doutorado da Universidade de Évora. Contato: bossi@almg.gov.br. Lattes: http://lattes.cnpq.br/3110510198252596.

2 Doutora em Contabilidade e Finanças pela Universidade de Zaragoza. Professora na Universidade de Évora. Investigadora no Cefage. Contato: afialho@uevora.pt.

3 Este trabalho é financiado pela Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT), no âmbito do projeto UIDB/04007/2020.

e eficaz após a divulgação da agenda da ONU e quais foram os esforços desenvolvidos em nível nacional para o alcance das metas definidas nos ODS e, em concreto, das definidas no ODS 16. Para alcançar esse objetivo, foram revisitados os objetivos para o desenvolvimento sustentável da ONU e trabalhos anteriores com foco em *accountability* e transparência na administração pública. A pesquisa de estudos prévios conduziu a poucos resultados, contudo os trabalhos encontrados permitiram identificar os mais recentes desenvolvimentos em matéria de articulação entre o ODS e a melhoria da transparência e eficácia na gestão pública no Brasil. A revisão da literatura encontrada permitiu conhecer quais as medidas implementadas no Brasil pelas entidades públicas e qual o normativo publicado pelo legislador, no período pós 2015 até a atualidade, com vista ao alcance das metas definidas no ODS 16, em relação à transparência e à eficácia das instituições públicas. A análise da literatura tornou possível identificar os avanços e recuos no processo de implementação das ODS no Brasil. Este diagnóstico abriu perspectivas sobre os caminhos a trilhar e os futuros desenvolvimentos em torno do contributo do ODS 16 para o incremento da transparência na administração pública e para que se possa perceber o que está por fazer.

Palavras-chave: Administração pública. Transparência. Agenda 2030. ODS 16. *Accountability*. Instituições públicas. Brasil.

Abstract: *The United Nations 2030 Agenda, presented in 2015, proposes a set of 17 Sustainable Development Goals (SDGs), relating to various areas of human development and environmental, social and economic themes. Among the global objectives, SDG 16 - Peace, Justice and Effective Institutions stands out, which aims to promote strong, inclusive and transparent institutions and sets goals for the reduction of corruption and bribery in all forms, the strengthening and development of effective, accountable and transparent institutions, the guarantee of political, inclusive, accountable and participatory decisions and the right to public access to information. This article has as main objective to know to what extent management in the Brazilian public administration has become more transparent and effective after the UN Agenda and what were the efforts developed at the national level to achieve the SDGs, and, specifically, the indicators defined in the SDG 16. To achieve this goal, the UN's goals for sustainable development and previous work focused on* accountability *and transparency in public administration were revisited. The research of previous studies led to few results, however the work found allowed us to identify the most recent developments in terms of articulation between the SDG and the improvement of transparency and efficiency in public management in Brazil. The*

literature review found allowed knowing which measures were implemented in Brazil by public entities and which regulations were published by the legislator, from the period after 2015 to the present, with a view to achieving the goals defined in SDG 16, in relation to the transparency and effectiveness of public institutions. Literature analysis also made it possible to identify advances and setbacks in the process of implementing the SDGs in Brazil. This diagnosis opened perspectives on the paths to be followed and future developments around the contribution of SDG 16 to the increase of transparency in public administration and to understand what remains to be done.

Keywords: *Public management. Transparency. 2030 Agenda. ODS 16.* Accountability. *Public institutions. Brazil.*

1 – Introdução

Em setembro de 2015, a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou e publicou o documento *Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável*, em que estabelece diretrizes a todos os países afiliados sobre ações a serem trabalhadas para tornar o mundo um lugar mais justo e satisfatório. Na visão de Ban Ki-Moon (2015), então secretário-geral das Nações Unidas,

> a nova agenda é uma promessa da parte das lideranças a todas as pessoas do mundo. Representa uma visão universal, integrada e transformadora para um mundo melhor. É uma agenda para as pessoas, visando por um fim à pobreza em todas as suas formas. Um programa para o planeta, nossa casa comum.

A agenda das Nações Unidas propõe um conjunto de 17 objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS), subdivididos em 169 metas, relativos a diversas áreas do desenvolvimento humano e às temáticas ambiental, social e econômica. É delineado um plano de ações globais, para um período de 15 anos, fundamentado em cinco áreas de importância crucial para a humanidade: pessoas, planeta, prosperidade, paz e parceria (denominados 5 Ps).

Entre os objetivos globais propostos, destaca-se o ODS 16 – paz, justiça e instituições eficazes –, um elemento-chave para

alcançar a Agenda 2030, aplicando-se a todas as metas relacionadas a educação, saúde, crescimento econômico, clima, e assim por diante. A paz é condição essencial para o alcance de todos os outros objetivos; sem inclusão e acesso à justiça para todos, as desigualdades sociais e econômicas aumentarão, e o desenvolvimento sustentável das nações e das sociedades será inalcançável.

O ODS 16 visa à "promoção de instituições fortes, inclusivas e transparentes, à manutenção da paz e do respeito pelos direitos humanos baseados no Estado de direito (NAÇÕES UNIDAS, 2015, p. 30). Esse objetivo estabelece metas para a redução da corrupção e do suborno em todas as formas, o fortalecimento e desenvolvimento de instituições eficazes, responsáveis e transparentes, a garantia de decisões políticas, inclusivas, responsáveis e participativas e o direito ao acesso público às informações.

A inclusão dessas metas na carta da ONU reforça um movimento que ocorre há algumas décadas, nas administrações públicas em escala global, pela busca de mais economia, eficiência, eficácia e efetividade. No final do século, por exemplo, passada a nova gestão pública ou new public management (NPM), também denominada de administração pública gerencial, afirmou-se em todo o mundo como uma nova realidade, quer em termos científicos, quer em relação às práticas adotadas na gestão das organizações públicas. Essa nova visão baseava-se numa ampla reforma do aparelho do Estado e propunha um conjunto de mudanças estruturais e de processos nas organizações do setor público, com o principal objetivo de incrementar os desempenhos no setor público.

Desde o começo do século XXI, com o desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação (TICs), otimizaram-se os processos de trabalho, o que permitiu às administrações públicas disponibilizar dados e informações de maneira célere aos interessados. Assim, temas como acesso à informação, transparência pública, participação e controle social, assimetria informacional e e-democracia ganham força e espaço. De acordo com Santos, Bernard e Rober (2012), "a influência e importância das contribuições possibilitadas pelas TICs à administração pública

podem ser compreendidas na criação de processos que facilitam e ampliam a transparência das informações sobre os atos e gastos dos atores públicos, inibindo o suborno e a corrupção".

Nesse sentido, a expressão anglo-saxônica *accountability* resume, adequadamente, todo esse movimento por uma maior transparência e responsabilidade por parte dos gestores públicos, garantindo uma maior participação por parte da sociedade e, consequentemente, um maior controle social. De acordo com Espinoza (2012), *accountability* pode ser entendida como fiscalização, responsabilização ou controle, embora o uso mais aceito e, por conseguinte, mais difundido, seja o de prestação de contas. O ODS 16 é um objetivo das Nações Unidas relevante no domínio da administração pública, contendo metas que incorporam orientações específicas para uma gestão pública mais transparente, eficaz e responsável.

Este artigo pretende dar contributo para a literatura na área da *accountability* na gestão pública, procurando resposta à seguinte questão de investigação: a gestão das instituições públicas brasileiras se tornou mais transparente e responsável através dos esforços desenvolvidos para o alcance do ODS 16 e das suas metas? Para dar resposta a essa questão, será efetuada uma revisão de literatura, no período pós-divulgação da Agenda 2030 da ONU. Será efetuada uma pesquisa dos trabalhos publicados sobre as medidas adotadas, quer pelas entidades públicas, quer pelo legislador, para o alcance das metas definidas no ODS 16 na administração pública brasileira. Com vista a perceber como reagiu o legislador brasileiro e o que foi feito para dar resposta aos desafios da Agenda 2030 das Nações Unidas, pretende-se saber quais normas ou regulamentos foram publicados com vista ao alcance das metas estabelecidas no ODS 16. É importante saber se existem evidências, no Brasil, sobre a articulação entre a transparência na gestão dos organismos públicos e as metas definidas no ODS 16.

Para além da introdução, o trabalho está organizado em quatro partes. No segundo ponto, é apresentada uma reflexão em torno da Agenda 2030 da ONU, com realce para as metas e

os indicadores relacionados à transparência e à gestão pública. No terceiro ponto, são apresentadas as normativas e iniciativas desenvolvidas no Brasil para o alcance dos ODS, em especial do objetivo 16. No ponto 4, apresentamos os principais desafios para a implementação do ODS 16. E, finalmente, terminamos com as conclusões, os contributos e algumas pistas para o desenvolvimento futuro da investigação nesse domínio.

2 – A Agenda 2030 e os ODS (o que há de novo?)

A Organização das Nações Unidas (ONU) é uma organização internacional fundada em 1945, composta por 193 Estados membros. Seus trabalhos são orientados pelos propósitos e princípios contidos em sua carta de fundação, sendo quatro seus objetivos principais: manter a paz e a segurança internacionais, fomentar a amizade e as boas relações entre as nações, defender a cooperação como solução para os problemas internacionais e trabalhar pelo desenvolvimento dos direitos humanos e das liberdades da população mundial. De acordo com António Guterres, atual secretário-geral das Nações Unidas, "tudo se resume a valores [...] Queremos que o mundo que nossos filhos herdam seja definido pelos valores consagrados na Carta das Nações Unidas: paz, justiça, respeito, direitos humanos, tolerância e solidariedade".

Não obstante o objetivo principal da ONU ser a manutenção da paz mundial, a entidade fomenta, através de agências específicas[4], esforços em pautar temas que visam a um maior desenvolvimento dos países membros. É o caso de agências como a Organização para a Educação, Ciência e Cultura (Unesco), Organização Mundial da Saúde (OMS), Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO), Organização Internacional do Trabalho (OIT) e Organização Mundial do Turismo (OMT), que atuam pelo desenvolvimento de áreas específicas.

4 Agências especializadas são "braços" autônomos da ONU. Possuem orçamento, administração e regulamentação próprios, e não respondem diretamente às Nações Unidas. Os organismos das Nações Unidas no Brasil podem ser consultados em: https://brasil.un.org/pt-br/about/un-entities-in-country. Acesso em: 7 out. 2021.

Cabe aqui destacar ainda a atuação de entidades globais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM), que atuam paralelamente, mas em articulação com a ONU, no âmbito da promoção da cooperação monetária internacional.

Ademais das atuações específicas, periodicamente, os países membros da ONU apresentam diretrizes e metas na busca de um mundo mais próspero e justo. A própria Carta das Nações Unidas destaca que os governos devem "promover o progresso social e melhores condições de vida dentro de um conceito mais amplo de liberdade" e "empregar mecanismos internacionais para promover o progresso económico e social de todos os povos".

Assim, em setembro do ano 2000, foi aprovada a Declaração do Milênio das Nações Unidas. Com base em levantamentos sobre os principais problemas da humanidade, os Estados membros da ONU estabeleceram oito objetivos de desenvolvimento do milênio (ODM): acabar com a fome e a miséria, oferecer educação básica de qualidade para todos, promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres, reduzir a mortalidade infantil, melhorar a saúde das gestantes, combater pandemia da aids, a malária e outras doenças, garantir qualidade de vida e respeito ao meio ambiente e estabelecer parcerias para o desenvolvimento. Para cada um dos oito objetivos foram estabelecidas metas globais, num total de 21 metas, cujo monitoramento de progresso se concretizou através de um conjunto de 60 indicadores. A maioria das metas estabelecidas para os ODM definia como limite de referência temporal o ano de 2015.

Como parte do processo de criação de uma agenda que viria a substituir os ODM, em 2012 a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20), aprovou um documento intitulado O futuro que queremos, com um novo conjunto de objetivos e metas voltadas para o desenvolvimento sustentável. Após mais de dois anos de discussões e negociações, em setembro de 2015, chefes de Estado e altos representantes dos países-membros integrantes da Assembleia Geral da ONU adotaram o documento intitulado *Transformando nosso mundo:*

a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável, um plano de ação para as pessoas, o planeta e a prosperidade.

A Agenda 2030 apresenta um conjunto de 17 ODS (Quadro 1) e 169 metas, a alcançar num período de 15 anos, a partir de 1º de janeiro de 2016. No documento, os países-membros da ONU admitem que "a erradicação da pobreza em todas as suas formas e dimensões, incluindo a pobreza extrema, é o maior desafio global e um requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável" (NAÇÕES UNIDAS, 2015, p. 4). Um dos acordos assumidos na agenda é o de "não deixar ninguém para trás", em referência aos menos favorecidos[5].

Quadro 1 - Objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS)

1	Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares
2	Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável
3	Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades
4	Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos
5	Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas
6	Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos
7	Assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todos
8	Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos
9	Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação

5 Os objetivos e metas da Agenda 2030 estão ancorados em cinco dimensões críticas: pessoas, prosperidade, planeta, parceria e paz (também conhecidas como os 5Ps). Tradicionalmente analisado à luz de três elementos fundamentais — a inclusão social, o crescimento econômico e a proteção ambiental —, o conceito de desenvolvimento sustentável assumiu um significado mais amplo com a adoção da Agenda 2030, que acrescenta a essa abordagem tradicional dois componentes importantes: a parceria e a paz.

10	Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles
11	Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis
12	Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis
13	Tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos
14	Conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável
15	Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade
16	Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis
17	Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável

Fonte: Nações Unidas (2015).

Neste trabalho incidimos a nossa análise no ODS 16, que visa "promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, fornecer acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis". Para o alcance desse objetivo, são definidas dez metas de desenvolvimento e, em cada uma, um conjunto de indicadores que permitem a avaliação do seu alcance. Algumas dessas metas são orientadas para a redução da violência e das taxas de mortalidade, a cessação do abuso, da exploração, do tráfico e da tortura contra crianças e o combate a todas as formas de crime organizado; outras metas têm relação direta com a *accountability* e a transparência na gestão pública. As metas que serão objeto da nossa análise são as 16.5, 16.6, 16.7 e 16.10. Em cada uma delas são definidos indicadores específicos que visam avaliar a participação, o acesso à informação, a transparência pública, a eficácia organizacional e o combate à corrupção (Quadro 2).

Quadro 2 – Metas e indicadores do ODS 16 – paz, justiça e instituições eficazes

METAS	INDICADORES
16.5 – Reduzir substancialmente a corrupção e o suborno em todas as suas formas.	16.5.1 – Percentual de pessoas que tiveram pelo menos um contato com um oficial do serviço público e pagaram suborno ao oficial, ou foram demandadas a pagar suborno para o oficial durante os 12 meses anteriores.
	16.5.2 – Percentual de empresas que tiveram pelo menos um contato com um oficial do serviço público e pagaram suborno ao oficial, ou foram demandadas a pagar suborno para o oficial durante os 12 meses anteriores.
16.6 – Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis.	16.6.1 – Despesas primárias do governo como percentual do orçamento aprovado original, por setor (ou por linhas orçamentárias ou similares).
	16.6.2 – Percentual de pessoas satisfeitas com sua última experiência com serviços públicos.
16.7 – Garantir a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis.	16.7.1 – Percentual de cargos (por sexo, idade, pessoas com deficiência e grupos populacionais) em instituições publicas (legislaturas nacionais e locais, serviço público e judiciário) comparados às distribuições nacionais.
	16.7.2 – Percentual da população que acredita que a tomada de decisões é inclusiva e responsiva, por sexo, idade, deficiência e grupo populacional.
16.10 – Assegurar o acesso público à informação e proteger as liberdades fundamentais, em conformidade com a legislação nacional e os acordos internacionais.	16.10.1 – Número de casos verificados de assassinatos, sequestros, desaparecimentos forçados, detenções arbitrárias e tortura de jornalistas, pessoal de mídia associado, sindicalistas e defensores dos direitos humanos nos últimos 12 meses.
	16.10.2 – Número de países que adotam e implementam garantias constitucionais, estatutárias e / ou de políticas para acesso público à informação.

Fonte: Nações Unidas (2015)

As metas 16.5, 16.6 e 16.7 do ODS 16 definem indicadores que permitem avaliar a transparência e a gestão das instituições. O esforço pela transparência, pelo acesso à informação, por uma maior participação social nos processos decisórios e pela eficiência organizacional é pressuposto para a confiabilidade e a execução dos outros objetivos. Como boa parte dos esforços de cumprimento dos objetivos passa pela gestão pública, é de se esperar que o cumprimento do ODS 16 beneficie a eficiência e a transparência na execução de outros ODS. A conquista, por exemplo, do ODS 4 – educação inclusiva e de qualidade –, ou do ODS 2 – combate à fome e à segurança alimentar –, ou o ODS 11 – gestão de cidades –, passa por uma gestão eficaz e transparente dessas políticas públicas, fundamental para a confiabilidade e o sucesso das mesmas.

Assim, a preocupação com a transparência pública é como um compromisso para o desenvolvimento sustentável, pois, mesmo considerando que a temática da participação cidadã e da responsabilidade governamental são inerentes aos regimes democráticos[6], a opacidade nas decisões inerentes à gestão pública predomina em muitos países democráticos.

Cardoso, Bemfica e Reis (2000) apresentam um interessante conceito de transparência *versus* opacidade na administração pública. De acordo com os autores, a opacidade informativa se apresenta como uma estratégia de poder relacionada com a forma com que são ativados os dispositivos técnico-burocráticos de gestão das informações. A transparência informativa vigente resulta de um sistema de comunicação paralelo aos canais oficiais do governo, que formam estruturas de informação dependentes de agentes políticos e administrativos, permitindo maior acesso à informação por parte de grupos sociais privilegiados. Assim, a opacidade informativa e a transparência informativa caracterizam uma situação estratégica que pode potenciar ações discriminatórias e políticas de favores.

6 A própria Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, já apresentava, em seu art. 15, um mandamento fundamental relativo ao instituto da participação social, ao afirmar que "a sociedade tem direito de pedir conta a todo agente público, quanto à sua administração".

A busca por sociedades justas e inclusivas passa pela transparência pública que, num sentido mais amplo, está estreitamente ligada ao conceito de *accountability*, que deve estar presente e orientar o processo de elaboração das informações na administração pública. De acordo com Espinoza (2012) o termo inglês *accountability* é geralmente usado como sinônimo de fiscalização, responsabilização ou controle, embora o uso mais aceito e, por conseguinte, mais difundido, seja o de prestação de contas. Assim, cumpre fundamentalmente aos governantes e tomadores de decisão, ao assumirem uma responsabilidade pública, a obrigação iniludível de prestar contas da sua atuação, do manejo dos recursos públicos, ou ainda, do cumprimento de programas prioritários para o conjunto ou algum setor da população. Assim, como percebido pela ONU, boa parte dos países, principalmente os menos desenvolvidos, podem avançar em sua pauta de desenvolvimento sustentável incrementando a transparência pública e incentivando uma maior participação social, ou seja, a *accountability*.

A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) (ODS 16..., 2019), agência vinculada à ONU, apresentou um estudo com análises, orientações, desafios, oportunidades e boas práticas para o cumprimento dos ODS na região. No que se refere à promoção de sociedades justas, pacíficas e inclusivas (ODS 16) o documento destaca que "o acesso à informação pública e ao governo aberto é fundamental para a transparência, democracia e boa governança, e requisito para uma participação pública significativa na tomada de decisões sobre o desenvolvimento sustentável". E salienta que "os direitos de acesso conferem legitimidade às tomadas de decisão e contribuem para alcançar a paz e a segurança, prevenindo conflitos".

Abordando os desafios para a implantação e o controle do ODS 16 e de suas metas, o documento aponta como pontos de atenção "o fechamento do espaço democrático na região e os baixos níveis de confiança no Estado e na democracia" e "a corrupção estabelecida em várias instâncias públicas e privadas". A título de recomendação, o documento ressalta que "os países devem avançar na adoção e implementação de leis e dispositivos

que favoreçam o acesso à informação pública e a acessibilidade à informação, principalmente a pessoas e grupos em situação de vulnerabilidade, com a implantação de mecanismos que favoreçam um governo aberto". E ainda acentua a necessidade de se incentivar "uma abordagem participativa, colaborativa e inclusiva, criando sinergias entre os governos, a sociedade civil e outras partes interessadas" (ODS 16..., 2019).

O relatório *Sustainable Development Report 2021 – The Decade of Action for the Sustainable Development Goals* apresenta uma análise de diversos países quanto ao cumprimento dos ODS e conclui que a pandemia de covid-19 se traduziu num retrocesso para o desenvolvimento sustentável em todos os países. Pela primeira vez, em 2020, desde a definição dos ODS, em 2015, o índice ODS diminuiu em relação ao ano anterior. Um retrocesso causado, em grande medida, pelo aumento das taxas de pobreza e desemprego resultantes da pandemia. De acordo com esse relatório, a pandemia teve efeitos negativos em todas dimensões do desenvolvimento sustentável: econômica, social e ambiental. O desenvolvimento sustentável e a recuperação econômica serão limitados enquanto existir pandemia[7].

3 – Políticas públicas para a sustentabilidade no Brasil (o que está sendo feito?)

O Brasil, signatário da Agenda 2030, tem alternado avanços e retrocessos no cumprimento das metas propostas no âmbito dos ODS da Agenda 2030 das Nações Unidas. A complexidade e abrangência dos 17 objetivos globais definidos impõe aos países o desenvolvimento de estratégias exigentes para o cumprimento das metas, ainda mais num país diverso como o Brasil, com a sua dimensão e consequentes diferenças geográficas e culturais.

7 Disponível em: https://sdgindex.org/reports/sustainable-development-report-2021. Acesso em: 10 out. 2021.

No Brasil, a governança para implementação dos ODS foi instituída por meio do Decreto 8.892, de 27 de outubro de 2016, que criou a Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (CNODS). Após um ano de sua criação, em outubro de 2017, a CNODS publicou o seu Plano de Ação 2017-2019, o qual previa, como parte da estratégia da Agenda 2030, a adequação das 169 metas dos ODS e seus respectivos indicadores globais à realidade brasileira. A tarefa de "nacionalização" das metas e indicadores foi atribuída a duas instituições do governo federal: o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), definidos como órgãos de assessoria permanente da CNODS no âmbito de sua estrutura de governação.

A etapa de adequação das metas à realidade nacional levou em consideração os seguintes princípios: 1) adesão às metas globais, com o intuito de não reduzir o seu alcance e magnitude; 2) objetividade, por meio do dimensionamento quantitativo, quando as informações disponíveis o permitissem; 3) respeito aos compromissos, nacionais e internacionais, anteriormente assumidos pelo governo brasileiro; 4) coerência com os planos nacionais aprovados pelo Congresso Nacional (PPA e outros); 5) observância às desigualdades regionais, e 6) observância às desigualdades de gênero, de raça, de etnia, de geração, de condições econômicas, entre outras (ROMA, 2019).

Inicialmente os pesquisadores do Ipea analisaram e debateram internamente as 169 metas globais e, sempre que necessário, elaboraram propostas de adequação à realidade brasileira. Posteriormente, as propostas foram apresentadas em oficinas de trabalho que contaram com a participação de mais de 600 técnicos e gestores, integrantes de 75 órgãos governamentais envolvidos na implementação da Agenda 2030. Nessa etapa, realizada entre abril e maio de 2018, foram organizadas 17 sessões temáticas e instituídos 17 grupos interministeriais, correspondentes a cada ODS, os quais se dedicaram a apreciar a proposta inicial de adequação das metas elaborada pelo IPEA e, em seguida, a sugerir aprimoramentos necessários. Em continuidade aos debates iniciados nas oficinas e sessões temáticas,

esses grupos trabalharam em articulação na construção de uma proposta final.

De acordo com o relatório CNODS (COMISSÃO..., 2018), como resultado do esforço governamental, inicialmente concluiu-se que das 169 metas globais definidas pela ONU, 167 eram consideradas adaptáveis à realidade brasileira, ainda que 128 tenham requerido alterações no texto para se adequarem às especificidades nacionais. Além das adequações, foram criadas oito novas metas, totalizando assim 175 metas nacionais, sendo 99 classificadas como finalísticas e 76 como de implementação. O relatório apresenta, em linhas gerais, a meta global, a meta readequada ao país (denominada de meta Brasil), a justificativa para a readequação e uma breve definição conceitual.

No que tange às quatro metas do ODS 16, objeto de nossa análise, foram feitas adequações a duas delas. Na meta 16.5, que trata da redução da corrupção e do suborno, foi incluída a expressão "redução da sonegação fiscal", com vista à redução de um problema com muita expressão na economia brasileira. Na meta 16.6, relativa ao desenvolvimento de instituições eficazes, responsáveis e transparentes, a ideia de eficácia foi substituída por efetividade e a responsabilidade institucional foi substituída pela palavra *accountability*. Assim, essa meta passou a ter a seguinte redação: "ampliar a transparência, a *accountability* e a efetividade das instituições, em todos os níveis". De acordo com o Ipea (2018), optou-se por substituir a ideia de responsabilidade das instituições por *accountability*, tendo em vista a correção do erro identificado na tradução para a língua portuguesa da expressão "*accountable institutions*" por "instituições responsáveis", que não refletia fielmente o significado original do termo. A substituição da expressão "eficácia" por "efetividade" deveu-se ao fato desta última ser mais abrangente que a primeira.

Além da iniciativa do Poder Executivo federal, algumas administrações públicas subnacionais – estados e municípios – têm empenhado esforços para o alcance das metas dos ODS através do desenvolvimento de iniciativas específicas, tais como o projeto

Parceria pelo Desenvolvimento Sustentável – Projeto pelo Fortalecimento dos Municípios para a Promoção da Agenda 2030 e da Nova Agenda Urbana, concebido pela entidade Observatório de Políticas Públicas, em parceria com a Associação Brasileira de Municípios (ABM) e com financiamento da União Europeia no Brasil. Esse projeto desenvolve ações gratuitas com o objetivo de contribuir para a participação ativa e o aumento da capacidade das autoridades e gestores locais na coordenação e promoção de planos e projetos de desenvolvimento territorial local[8].

Outrossim, o Poder Judiciário brasileiro também se movimentou para a implantação dos ODS. Em novembro de 2018 foi criado, através da Portaria 133 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o "Comitê Interinstitucional destinado a realizar estudos e apresentar proposta de integração das metas do Poder Judiciário com as metas e indicadores dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), Agenda 2030.". Na linha deste artigo, umas das competências para justificar a criação do comitê é "apresentar propostas de mecanismos que ampliem a transparência de dados do Poder Judiciário, facilitando a consulta e a pesquisa dos usuários". Posteriormente, em agosto de 2019, o Conselho Nacional de Justiça, o Conselho Nacional do Ministério Público e a Organização das Nações Unidas assinaram o "Pacto pela implantação dos ODS no Poder Judiciário e no Ministério Público.". Entre os objetivos do pacto, consta a seguinte proposta: "subsidiar o gerenciamento, a aplicação e o monitoramento do alcance dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável por órgãos e entidades públicas imbuídos de sua disseminação e implantação".

Da mesma forma, o Poder Legislativo federal – Câmara dos Deputados e Senado –, criaram, em 2016, a Frente Parlamentar Mista de Apoio aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU (ODS). O objetivo principal da frente consiste em fomentar

8 Algumas experiências desenvolvidas em municípios brasileiros, alinhadas às metas dos ODS, foram cadastradas em site do Observatório, objetivando servir de inspiração, modelo e exemplo para que outras cidades possam produzir suas próprias iniciativas. Disponível em: https://www.odsobservatorio.com.br/index.php. Acesso em: 9 out. 2021.

inserção da Agenda 2030 no Congresso Nacional, visando manter e consolidar ações conjuntas e suprapartidárias em benefício de políticas voltadas aos ODS, atuar em defesa da regulamentação e elaboração de leis de proteção aos ODS, implementar, dentro dos limites da atuação parlamentar, os programas de ações definidos pelas categorias atuantes e recepcionar e encaminhar aos devidos órgãos competentes denúncias e reivindicações apresentadas por indivíduos e corporações referentes aos ODS. Em razão da necessidade de fomento da Agenda 2030, a frente promove seminários e audiências públicas envolvendo diversas categorias da sociedade. A iniciativa do Legislativo brasileiro vai ao encontro do manual publicado pela Organização Global de Parlamentares contra a Corrupção (Gopac), que apresenta orientações para a atuação dos parlamentos na implementação dos ODS[9].

Ainda na esfera legislativa, o Tribunal de Contas da União, entidade responsável pelo controle externo no âmbito do governo federal, tem buscado atuar sob a ótica da auditoria no cumprimento dos ODS. Seguindo orientações constantes do Planejamento Estratégico 2017-2022 do International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI, 2016), e de forma a possibilitar a construção da estratégia para acompanhamento e controle do alcance das metas, as atividades estão concentradas em quatro abordagens:

> a) Avaliar o grau de preparação dos sistemas nacionais que informarão sobre o progresso no cumprimento dos ODS e, posteriormente, auditar o seu funcionamento e a confiabilidade dos dados produzidos.

9 Em 2017, a Organização Global de Parlamentares contra a Corrupção (Gopac), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) e o Banco Islâmico de Desenvolvimento (IsDB), publicaram o manual O papel dos Parlamentos na implantação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. O documento lista boas práticas e ferramentas de todo o mundo que podem ser adaptadas, conforme necessário, dependendo do contexto nacional, e ressalta que "os Parlamentares possuem uma oportunidade, e uma responsabilidade constitucional, de desempenhar um papel significativo em apoiar e monitorar a implementação dos ODS". Disponível em: http://gopacnetwork.org/wp-content/uploads/2017/04/sdghandbook2.pdf. Acesso em: 5 out. 2021.

b) Realizar auditorias operacionais que examinem a economia, a eficiência e a eficácia dos principais programas governamentais destinados a contribuir com aspectos específicos dos ODS.

c) Avaliar e apoiar a implementação do ODS 16 (paz e justiça), relacionado, em parte, a instituições transparentes, e responsáveis.

d) Ser modelo de transparência e responsabilidade em suas próprias atividades, incluindo na realização de auditorias e emissão de relatórios.

De acordo com a Intosai, estas quatro abordagens devem compor a essência das auditorias de ODS levadas a cabo pelas entidades de fiscalização superior (EFS). No que se refere à terceira abordagem (instituições transparentes, eficientes e responsáveis), Gomes, Albernaz, Nascimento e Torres (2016) destacam ser necessário uma abordagem holística, que considere não somente os meios e o ambiente adequado para existência de instituições eficientes, mas que essas instituições entreguem, de fato, resultados concretos que decorram de políticas públicas coerentes, sinérgicas e coordenadas, em prol do alcance dos ODS. Os autores apresentar algumas possibilidades para atuação das EFS nos processos de auditoria em outros órgãos públicos: 1) verificação e análise da disponibilidade de um conjunto de indicadores e de sistemas de monitoramento e avaliação; 2) avaliação da governança e do desempenho das políticas públicas; 3) avaliação da coerência entre o compromisso com os ODS e as políticas públicas; 4) avaliação da governança e gestão nas organizações (desenvolvimento institucional) e 5) análise das funções do centro de governo (GOMES; ALBERNAZ; NASCIMENTO; TORRES, 2016).

Numa análise global, vale destacar o trabalho *Sustainable Development Report 2021,* escrito por uma equipe de especialistas, liderados por Jeffrey Sachs, presidente da Rede de Soluções para o Desenvolvimento Sustentável *e* publicado pela Cambridge University Press (2021). Combinando dados e aná-

lises produzidos por organizações internacionais, organizações da sociedade civil e centros de pesquisa mundiais, o relatório monitora o progresso dos objetivos globais para 2030, através de índices e painéis de controle. O Brasil ocupa a posição nº 61, num total de 165 países avaliados, com um mau desempenho nas metas do ODS 16.

Nesse sentido, tendo em conta as metas do ODS 16 objeto desse trabalho (16.5, 16.6, 16.7 e 16.10), ou seja, aquelas vinculadas à noção de *accountability* e, consequentemente, aos conceitos de transparência pública, acesso à informação, combate à corrupção, tomada de decisão participativa e inclusiva e desenvolvimento de instituições eficazes, percebe-se que o Brasil ainda tem um longo caminho a percorrer. Apesar de o País contar com um arcabouço legal como indicação para uma boa gestão pública, os levantamentos relacionados aos índices de corrupção[10] e à satisfação do usuário com a administração pública apresentam resultados preocupantes.

Considerando o enfoque desse estudo, observa-se que o Brasil atende apenas ao indicador 16.10.2, pois apresenta uma completa normativa sobre transparência pública e acesso à informação. A Lei 12.527/2011, com dez anos de promulgação, regulamenta o direito constitucional de acesso às informações públicas. Essa norma criou mecanismos que possibilitam a qualquer pessoa, física ou jurídica, sem necessidade de apresentar motivo, a consulta das informações dos órgãos e entidades públicas. Essa lei aplica-se aos três Poderes da União, estados, Distrito Federal e municípios, inclusive aos tribunais de contas, ao Ministério Público e às entidades privadas sem fins lucrativos, que estão obrigadas a divulgar as informações referentes às

10 Produzido desde 1995 pela entidade Transparência Internacional, o Índice de Percepção da Corrupção (IPC) é um dos principais indicadores de corrupção do mundo. Em 2020 o Brasil ocupa a 94ª posição, num ranking de 180 países, com 38 pontos. Isso significa que a percepção da corrupção num patamar muito ruim, abaixo da média regional para a América Latina e o Caribe (41) e mundial (43) e ainda mais distante da média dos países do G20 (54) e da OCDE (64). Disponível em: https://transparenciainternacional.org.br/ipc/. Acesso em: 15 out. 2021.

origens e aplicações dos recursos públicos de que beneficiam. Não obstante, estudos anteriores apresentam evidência de que a existência dessa lei não garante uma verdadeira *accountability,* devido a diferentes fatores, nomeadamente os baixos níveis de literacia financeira da população e, consequente, dificuldade em interpretar a linguagem utilizada.

4 – Desafios e oportunidades do ODS 16 (o que está por fazer?)

Quando as Nações Unidas decidem incluir na Agenda 2030 um compromisso para o alcance de "instituições eficazes, responsáveis e transparentes", está claro que esse é um deficit em diversos países. A escolha dessa prioridade, principalmente no que tange à transparência pública e a governos abertos, representa muito mais do que uma simples divulgação de dados governamentais. A defesa da *accountability* pressupõe um esforço pela credibilidade pública, pela confiança, pela democratização da informação, por um maior acesso, participação e controle social. A expansão das tecnologias de informação e comunicação (informática e internet) oferecem condições para a democratização e a redução do custo da informação; no entanto, as dificuldades persistem.

De acordo com Whaites (2016), a trajetória para se alcançar o ODS 16 nos países em desenvolvimento passa pela relação de cooperação entre diversos atores, tanto nacionais quanto internacionais. O autor argumenta que, embora os desafios para se alcançarem as metas sejam duros, não há razão para o derrotismo, e deve-se buscar um progresso na governança estatal, com atenção para cinco fatores: acordos políticos, a qualidade da assistência internacional, a presença de incentivos externos, a existência de normas globais e o crescimento econômico. Ressalta ainda que a capitalização desses fatores exigirá que muitos atores envolvidos mudem radicalmente a sua prática e se comprometam efetivamente no desenvolvimento através de uma mudança com base nos seguintes princípios:

a) Agir politicamente:

Onde a política é um problema e não o motor da reforma, como podem as partes interessadas se envolverem? Como os atores políticos dominantes podem ser persuadidos de que a gestão do poder funciona melhor por meio de instituições que não são apenas eficazes, mas também responsáveis e inclusivas?

b) Inovar radicalmente:

A inovação na assistência ao desenvolvimento para a mudança institucional requer, inevitavelmente, uma revisão de modelos tradicionais focados apenas em uma assistência técnica. É preciso explorar novos instrumentos e novas abordagens, permitindo uma flexibilidade que possa representar mudanças de escalas ou focar em novas oportunidades. O desafio do ODS 16 exige abordagens interativas e coerentes.

c) Medir com eficiência:

É importante medir com precisão para se capturarem as mudanças de comportamento, de processo e de eficiência, que representam o real desenvolvimento de capacidade institucional, fortalecendo indicadores relacionados com a problemas de causalidade e com a verificação da qualidade. A fraqueza dos indicadores pode fazer com que alguns atores gerenciem apenas o que lhes interessa medir, prejudicando outras partes interessadas.

d) Colaborar de forma diferente:

Os governos nacionais têm uma maior preponderância. No entanto, muitos atores serão importantes para que se dê um salto para atingir as metas. A construção de alianças precisa girar em torno do fortalecimento de todos os ODS e do ODS 16 em particular. É preciso mobilizar diferentes tipos de vozes e reconhecer o papel de todos dentro de um contexto de mudança. Alianças e parcerias são, portanto, essenciais para qualquer progresso.

No caso do Brasil, alguns desafios devem ser enfrentados para a efetividade do cumprimento dos ODS como um todo e, em especial, das metas do ODS 16 relacionadas à gestão pública eficaz. Uma primeira questão que se enfrenta são as prioridades e o apoio político do governo central à Agenda 2030. Não obstante o país ser signatário dos objetivos de desenvolvimento sustentável, as ações internas em prol das metas estabelecidas, dependem, em muito, do incentivo e do suporte do governo. Uma das ações mais preocupantes ao cumprimento da Agenda 2030 foi a revogação, pelo atual governo federal, do Decreto 8.892/2016, que criou a Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (CNODS).

Essa comissão, composta por representantes de várias áreas do governo, tinha a finalidade de internalizar, difundir e dar transparência ao processo de implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável no Brasil. Tratava-se de instância colegiada paritária, de natureza consultiva, para articulação, mobilização e diálogo entre os entes federativos e a sociedade civil e tinha como órgãos técnicos de assessoria técnica permanente o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Apesar de os 17 ODS poderem ser trabalhados de forma individual, a extinção da CNODS é um indicativo da falta de prioridade governamental com o implemento dos ODS[11]. Além disso, o atual presidente da República também vetou dispositivo que determinava a adoção dos ODS como diretriz do Plano Plurianual (PPA) 2020-2023, dificultando o desenvolvimento de uma agenda sustentável no Brasil.

Em relação ao ODS 16, em especial quanto à efetividade da Lei de Acesso à Informação, o maior desafio é fazer com que o

11 Um indicativo da falta de prioridade do atual governo federal do Brasil com os temas da Agenda 2030 pode ser visto pela movimentação do Portal da Secretaria de Governo da Presidência da República, que trata dos ODS. O site apresenta um link para "notícias" relacionadas às atividades desenvolvidas nos últimos anos para o alcance dos ODS. O portal apresenta 242 notícias, sendo 231 postadas durante os três anos de funcionamento da CNODS e apenas 11 publicadas nos últimos dois anos, após a extinção da comissão. Disponível em: http://www4.planalto.gov.br/ods/noticias/ultimas-noticias. Acesso em: 20 out. 2021.

arcabouço legal, que garante esses instrumentos de transparência, seja intensivamente utilizado pela sociedade como forma de construção de uma cidadania participativa. Nesse sentido, uma boa alternativa é a apresentação de informações sobre o setor público por meio da utilização de indicadores. É comum portais de transparências governamentais apresentarem um amontoado de dados, muitas vezes sem estruturação, dificultando o engajamento dos cidadãos. Atualmente, dentro do Marco das Tecnologias de Informação e de Comunicação, ganham espaço propostas para o desenvolvimento e a implantação desses indicadores, em especial para a avaliação de políticas públicas.

Outro obstáculo a ultrapassar é a falta de vontade política dos agentes públicos para levar a cabo a implantação da transparência ativa. A cultura patrimonialista do sigilo ainda impera em muitas administrações públicas de tal forma que os agentes políticos e gestores não investem tempo nem recursos em prol da transparência, muitas vezes em claro descumprimento à legislação (BOSSI, 2017). A consequência direta dessa cultura do sigilo, segundo Blanchet e Azoia (2017),

> é a desconfiança e o questionamento que incide sobre a própria integridade democrática, manifestada por inúmeras deficiências e fragilidades como, por exemplo, a corrupção. Somente a superação desta cultura em nome de uma nova transparência permitirá caminhar no sentido de superação desse quadro de desconfiança sobre o qual se encontra atualmente a Administração Pública. (BLANCHET; AZOIA, 2017, p. 158).

Vale destacar ainda a importância da participação social no acompanhamento da gestão pública e para o alcance do ODS 16, bem como dos outros ODS. De um modo geral, todas as conquistas sociais ocorrem a partir da mobilização cidadã e com a transparência pública não é diferente. E um dos maiores desafios que se apresenta é estimular a população a participar da gestão pública.

Nos últimos anos, uma iniciativa que tem resultado positiva é a criação de observatórios de acompanhamento de políticas públicas. De acordo com Martínez e Jiménez (2014), os observatórios de cidadania se inscrevem em uma tendência mundial

caracterizada por três fatores centrais: a) um novo entendimento do governo e da forma pela qual ele se relaciona com a sociedade, dentro da ideia de governança, b) um crescente fortalecimento da sociedade civil e de suas capacidades para exercer sua voz, e c) o desenvolvimento de entornos favoráveis para o surgimento desse tipo de organização. Um moderno conceito de governança, entende que o avanço da sociedade está baseado em um governo horizontal, que envolve ativamente os cidadãos no processo de tomada de decisões, assim como na cooperação entre os diversos atores sociais.

No entanto, como ressaltam Martinez e Jiménez (2014), participar da discussão, do desenho, da implementação, do monitoramento e da avaliação de políticas públicas não é fácil. Entre os muitos obstáculos que podem surgir para os cidadãos, estão os relacionados com a falta de transparência e de acesso à informação pública e a baixa literacia financeira dos cidadãos, que dificulta a compreensão e a utilização da informação divulgada.

5 – Conclusões, contributos e desenvolvimentos futuros

O principal objetivo deste trabalho foi conhecer em que medida a gestão na administração pública brasileira se tornou mais transparente e eficaz após a divulgação da agenda da ONU e quais foram os esforços desenvolvidos em nível nacional para o alcance dos ODS, e, em concreto, das metas definidas no ODS 16. Para alcançar esse objetivo, foi efetuada uma revisão da literatura sistemática, com foco na *accountability* e na transparência na administração pública e na implementação de ações para o alcance dos ODS. Apesar da escassa literatura que cruza esses dois temas, a pesquisa permitiu identificar os recentes desenvolvimentos em matéria de articulação entre o ODS e o seu contributo para a melhoria da transparência e da eficácia na gestão pública no Brasil. Com a revisão da literatura, foi possível conhecer quais as medidas implementadas no Brasil pelas entidades públicas e qual o normativo publicado pelo legislador, no período pós-2015 até à atualidade, com vista ao alcance das metas definidas no ODS 16, em relação à transparência e à eficácia das instituições públi-

cas. Essa análise permitiu ainda identificar os avanços e recuos no processo de implementação das ODS no Brasil. O diagnóstico abriu perspetivas sobre os caminhos que estão por trilhar e os futuros desenvolvimentos em torno do contributo do ODS 16 para o incremento da transparência na administração pública.

Considerando o pressuposto que a transparência pública, estreitamente ligada ao termo *accountability*, deve estar presente e orientar o processo de elaboração das informações na administração governamental, o ODS 16 apresenta quatro metas relacionadas ao bom funcionamento da máquina pública: desenvolvimento de instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis; redução da corrupção e o suborno em todas as suas formas; garantia de tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis; e acesso público à informação e proteção das liberdades fundamentais. Essas metas são refletidas em indicadores que visam medir até que ponto os governos estão comprometidos com uma gestão pública eficaz e inclusiva.

No que tange ao respaldo legal para uma gestão transparente, verificamos que, nos últimos anos, o governo federal brasileiro aprovou uma densa legislação visando fortalecer a transparência nas entidades públicas. A promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal, da Lei da Transparência e da Lei de Acesso à Informação colocou o Brasil em pé de igualdade quanto às legislações similares em países desenvolvidos. Além disso, as tecnologias de informação e comunicação – informática e internet – são poderosas ferramentas que podem ser utilizadas pela administração pública para baratear e agilizar a divulgação de dados e informações sobre os atos de gestão e as políticas públicas.

Não obstante, a aposta na legislação em articulação com os avanços tecnológicos não é suficiente um completo alcance do ODS 16. É essencial que a administração pública tenha responsabilidade social e iniciativa para inovar e oferecer, de maneira didática, as informações sobre sua gestão, de forma didática e tempestiva. Como ressaltado por Whaites (2016), as conquistas do ODS 16 só ocorrerão se houver: vontade e envolvimento

político para uma gestão mais transparente, processos inovadores que permitam experimentar novas abordagens, definição de indicadores que permitam medir com qualidade, e práticas colaborativas entre os diversos atores envolvidos. Ou seja, a transparência não é um fim em si mesma e somente poderá ser potencializada cumprindo sua função, a partir da participação da sociedade, por meio do controle social. Os diversos casos de malversação do dinheiro público, seja por má gestão, seja por corrupção, podem ser minimizados à medida que a sociedade civil acompanhe e fiscalize as políticas públicas desde a sua concepção até a apresentação dos resultados esperados. Não se pode confiar que o agente político ou o gestor público sejam, naturalmente, exemplos de retidão e competência. As evidências históricas demonstram que o poder corrompe governantes e gestores públicos, sendo fundamental a transparência e a vigilância constantes para a minimização dos abusos.

Nesse sentido, o alcance das metas do ODS 16 podem representar uma conquista para o acompanhamento e a consecução dos demais ODS. Considerando a transversalidade nata dos ODS, não há como se falar em instituições eficientes sem tampouco abordar a coordenação e a coerência de políticas públicas para o desenvolvimento sustentável, como por exemplo, o contemplado no ODS 17 (parcerias pelas metas). Da mesma forma, passa pela transparência e por uma boa gestão o êxito no alcance de uma educação inclusiva e de qualidade ODS 4 , uma gestão sustentável da água e saneamento para todos – ODS 6 –, uma política para conseguir segurança alimentar e melhoria da nutrição – ODS 2 –, ou ações para proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres – ODS 15.

Este trabalho contribui para a literatura no domínio da transparência e eficácia das instituições públicas e do alcance dos ODS da Agenda 2030 da ONU, em particular do ODS 16. Na literatura existem ainda poucos estudos publicados que cruzem essas duas temáticas, que estão interligadas e cujo o desenvolvimento futuro é indispensável ao desenvolvimento de instituições mais transparentes e eficazes. A revisão efetuada contribui para o conhecimento da realidade brasileira no domínio em

questão e pode ser útil aos decisores públicos, a outros investigadores e à sociedade em geral.

No futuro a investigação poderá avançar para uma análise empírica das ações concretas desenvolvidas, medindo o seu efetivo impacto nas metas do ODS 16, quer no Brasil, quer noutros países, nomeadamente da América Latina. A avaliação da evolução dos indicadores dos ODS e das medidas implementadas para a sua melhoria será um possível desenvolvimento dessa investigação no futuro.

6 – Referências

BLANCHET, L. A.; AZOIA, V. T. A transparência na administração pública, o combate à corrupção e os impactos no desenvolvimento. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul, v. 1, n. 51, p. 157-175, jan./abr. 2017.

BOSSI, A. O dever de transparência na atuação das câmaras municipais. In: RESENDE, A. J. C. de; BERNARDES JÚNIOR, J. A. (Org.). Estudos sobre Poder Legislativo municipal. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2017. p. 225-253

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: 1988. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2015. Disponível em: http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/index.html?aba=js_tabConstituicaoFederal. Acesso em: 1 set. 2021.

BRASIL. **Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5o, no inciso II do § 3o do art. 37 e no § 2o do art. 216 da Constituição Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 1 set. 2021.

BRASIL. **Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: 1 set. 2021.

BRASIL. **Lei Complementar no 131, de 27 de maio de 2009**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: http:// www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp131.htm. Acesso em: 1 set. 2021.

CARDOSO, A. M.; BEMFICA, Jo; REIS, A. Entre a imagem e a ação: a produção de informação governamental para gestão de políticas de assistência social. **Revista IP**, v. 2, n. 1, maio 2000.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Portaria nº 133, de 28 de setembro de 2018. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files//portaria/portaria_133_28092018_24102018134936.pdf. Acesso em: 10 mar. 2021.

ODS 16: promover sociedades, justas, pacíficas e inclusivas en América Latina y el Caribe. *In*: FORO DE LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE SOBRE EL DESARROLLO SOSTENIBLE, 3.,2019, Santiago de Chile. Santiago de Chile: CEPAL, 2019. Disponível em https://www.cepal.org/sites/default/files/static/files/19-00468_flyer_hlpf_web_0.pdf. Acesso em: 13 out. 2021.

COMISSÃO NACIONAL PARA OS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (Brasil). Relatório de atividades 2017-2018. Brasília: Presidência da República, 2018.

ESPINOZA, R. M. Accountability. *In*: CASTRO, Carmem Lúcia Freitas *et al*. (org.). Dicionário de políticas públicas. Barbacena: EdUEMG, 2012. p. 16-18. Disponível em: http://bd.camara. gov.br/bd/handle/bdcamara/13076. Acesso em: 25 set. 2021.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. Strategic plan 2017-2022, Draft. 2016.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. 2019. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/ods/ods16.html. Acesso em: 23 fev 2021.

GOMES, M. B.; ALBERNAZ, L. R.; NASCIMENTO, A. C.; TORRES, F. R. *Accountability* e transparência na implementação da Agenda

2030: as contribuições do Tribunal de Contas da União. *Revista do TCU*, n. 136, maio/ago. 2016.

MARTÍNEZ, A.; JIMÉNEZ, O. ¿Qué son y cómo funcionan los observatorios ciudadanos?. *In*: OBSERVATORIOS ciudadanos: nuevas formas de participación de la sociedad. Lerma de Villada: Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Lerma, 2014. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/276295376_Observatorios_ciudadanos_nuevas_formas_de_participacion_de_la_sociedad?. Acesso em: 20 set. 2021

ORGANIZAÇÃO GLOBAL DE PARLAMENTARES CONTRA A CORRUPÇÃO (GOPAC); PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD); BANCO ISLÂMICO DE DESENVOLVIMENTO (ISDB). O papel dos Parlamentos na implantação dos objetivos de desenvolvimento sustentável, 2017. Disponível em: http://gopacnetwork.org/wp-content/uploads/2017/04/sdghandbook2.pdf. Acesso em: 5 out. 2021.

NAÇÕES UNIDAS. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Transformando nosso mundo**: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável. 2015. Disponível em: https://www.undp.org/content/dam/brazil/docs/agenda2030/undp-br-Agenda2030-completo-pt-br-2016.pdf. Acesso em: 2 set. 2021.

NAÇÕES UNIDAS. Discurso do secretário geral Ban Ki-moon. Nova Iorque. 2015. Disponível em: https://www.un.org/es/sg/speeches/reports/69/report-growth.shtml. Acesso em: 25 jun 2021.

NAÇÕES UNIDAS. Discurso do secretário geral eleito António Guterres. Nova Iorque. 2016. Disponível em: https://www.un.org/sg/es/content/sg/speeches/2016-12-12/secretary-general-designate-ant%C3%B3nio-guterres-oath-office-speech. Acesso em: 7 out. 2021.

NAÇÕES UNIDAS. Carta das Nações Unidas. São Francisco. 1945. Disponível em: https://www.oas.org/dil/port/1945%20Carta%20das%20Na%C3%A7%C3%B5es%20Unidas.pdf. Acesso em: 13 out. 2021.

ROMA, Júlio César. Os objetivos de desenvolvimento do milênio e sua transição para os objetivos de desenvolvimento sustentável. Cien. Culto. , São Paulo, v. 71, n. 1, pág. 33-39. 2019 . Disponí-

vel em: http://cienciaecultura.bvs.br/pdf/cic/v71n1/v71n1a11.pdf. Acesso em: 14 mar 2021.

SACHS, J.; KROLL, C., LAFORTUNE, G.; FULLER, G.; WOELM, F.. **The decade of action for the sustainable development goals**: sustainable development report 2021. Cambridge: Cambridge University Press, 2021.Disponível em: https://sdgindex.org/reports/sustainable-development-report-2021. Acesso em: 10 out. de 2021.

SANTOS, P. M.; BERNARDES, M. B.; ROVER, A. J. **Teoria e prática de governo aberto**: Lei do Acesso à Informação nos executivos municipais da Região Sul. Florianópolis: Fundação José Arthur Boiteux, 2012. Disponível em: http://egov.ufsc.br/portal/conteudo/publicacao-teoria-e-pratica-de-governo-aberto-lei-do-acesso-a-informacao-nos-executivos-mun. Acesso em: 9 jun. 2021.

UNDP. **The millennium development goals report 2005**. New York: United Nations, 2005.

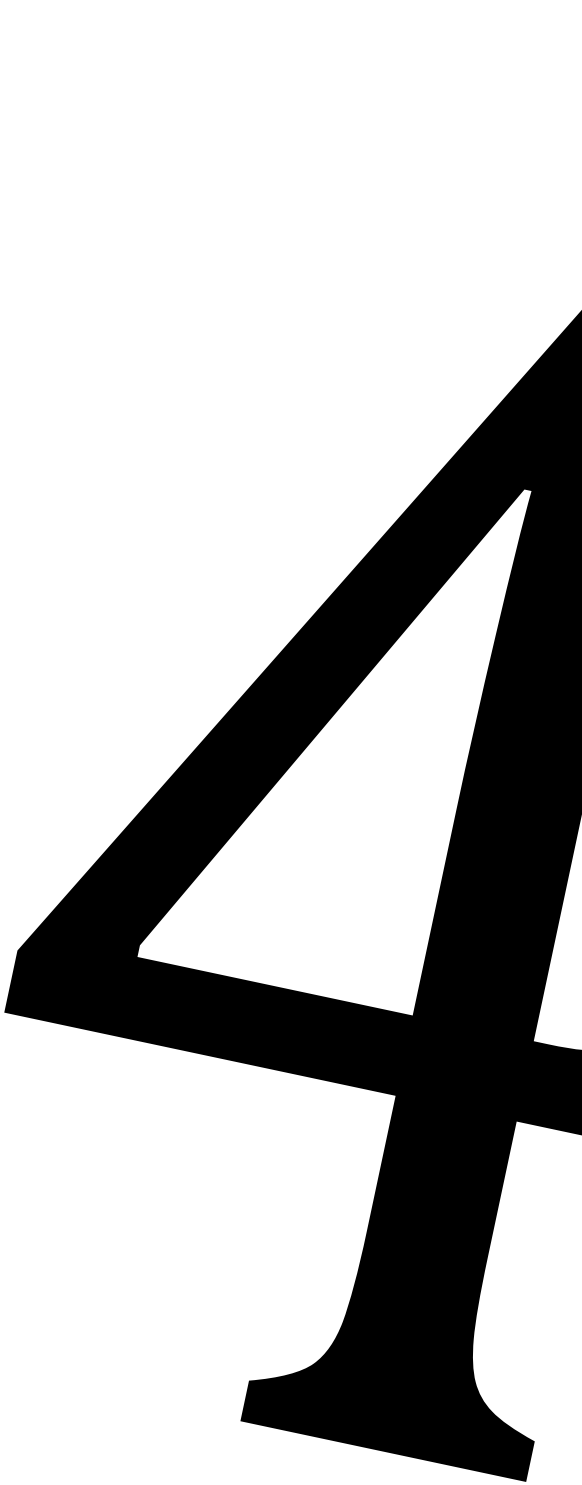
UNITED NATIONS. **Transforming our world**: the 2030 agenda for sustainable development. 2015. Disponível em:https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/21252030%20Agenda%20for%20Sustainable%20Development%20web.pdf. Acesso em: 31 ago. 2021.

UNITED NATIONS. **Sustainable development goal 16**. 2015. Disponível em: https://www.unodc.org/unodc/en/sustainable-development-goals/sdg16_-peace-and-justice.html. Acesso em: 31 jan. 2021.

UNITED NATIONS. **The millennium development goals**. Department of Public Information. 2000. Disponível em: https://research.un.org/en/docs/dev/2000-2015. Acesso em: 02 mar 2021.

WHAITES, A. Achieving the impossible: can we be SDG 16 believers?. **GovNet Background Papers,** n. 2, 2016.

Recebido em 26/11/21
Aprovado em 21/12/21



Burocracia como grupo de interesse: estudo de caso da atuação da burocracia penitenciária de Minas Gerais na ALMG (1995 a 2018)

DOI: https://doi.org/10.29327/264759.23.40-4

Natália Martino[1]

Resumo: Este artigo parte do enquadramento teórico da democracia pluralista e dos grupos de interesse para entender se e como a burocracia de custódia penitenciária se consolidou como grupo de interesse na área das políticas penais. O contraponto empírico do trabalho foi a participação de membros das forças de segurança pública em audiências das Comissões de Segurança Pública e de Direitos Humanos da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG) entre 1995 e 2018. Os dados mostraram que os policiais participaram mais ativamente dos debates estruturais das políticas penais e os agentes penitenciários aumentaram progressivamente sua participação na arena parlamentar, em especial a partir de 2004. Aos poucos, esses agentes se organizaram e ampliaram sua presença no Parlamento, o que levou a alianças estáveis com alguns parlamentares e possibilitou que eles concentrassem esforços apenas em pautas corporativistas.

Palavras-chave: Agentes penitenciários. Grupos de interesse. Audiências públicas.

1 Mestre em Sociologia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), especialista em Poder Legislativo e Políticas Públicas pela Escola do Legislativo da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Pesquisadora do Centro de Estudos em Criminologia e Segurança Pública (Crisp/UFMG). Contato: natalia.martino@almg.gov.br. Lattes: http://lattes.cnpq.br/0193300242193836.

Abstract: *This article departs from the theoretical framework of pluralist democracy and interest groups to understand if and how the prison custody bureaucracy has consolidated itself as a pressure group in the area of penal policy. The empirical counterpoint of the work was the presence and arguments of members of the public security forces in hearings of the Public Security and Human Rights commissions of the Legislative Assembly of Minas Gerais (ALMG) between 1995 and 2018. The data showed that police officers participated more actively in the structural debates on penal policies and prison officers increased their presence slowly mainly from 2004 on. Gradually, these officers organized themselves and expanded their presence in the parliament, which led to stable alliances with some congressmen and enabled them to focus their efforts solely on corporatist agendas.*

Keywords: *Prison officers. Interest groups. Public hearings.*

1 – Introdução

A pergunta que este trabalho pretende responder é se e como a burocracia de custódia penitenciária mineira se consolidou como grupo de interesse entre 1995 e 2018. Para tanto, serão analisadas as participações de membros dessa burocracia em debates sobre políticas penais realizadas nos âmbitos das Comissões de Segurança Pública (CSP) e de Direitos Humanos (CDH) da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG).

Dois conceitos são fundamentais para situar a pergunta de pesquisa: o de grupo de interesse e o de burocracia. O primeiro pode ser entendido como grupo de indivíduos que têm atitudes compartilhadas sobre determinado assunto e agem politicamente para influenciar decisões favoráveis à sua visão de mundo. Esses grupos de interesse criam conexões com atores e agências governamentais de forma a influenciar as decisões por meio de diferentes estratégias (TRUMAN, 1995).

Já burocracia será aqui entendida com base na definição clássica weberiana, segundo a qual ela é um conjunto de profissionais do Estado que, em seu tipo ideal, são escolhidos por mérito, têm especialização em determinadas atividades e garantem a continuidade e a previsibilidade dos serviços públicos

por agirem por regras pré-estabelecidas (WEBER, 1982). Souza (2017) já demonstrou como no Brasil são os servidores efetivos selecionados por concurso público que mais se aproximam do ideal weberiano e que o recrutamento desses servidores para políticas públicas específicas depende da importância governamental conferida a tal política.

Além desses conceitos, a pergunta de pesquisa proposta se baseia em duas premissas. A primeira é a de que os parlamentos são espaços privilegiados para que grupos de interesse atuem com vistas a influenciar decisões políticas (SANTOS; MANCUSO; BAIRD; RESENDE,2017). Os trabalhos que endereçam a questão no Brasil tendem a focar nas atividades de grupos de interesse no Congresso Nacional, mas defendo aqui que a Assembleia de Minas pode ser também um *lócus* importante, em especial em face à exacerbação, em relação a outros parlamentos estaduais, de características do modelo informacional de parlamento (ROCHA, 2012) –, o que não significa que tais características não convivam com as de modelos mais distributivistas (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2002).

A segunda premissa da pergunta de pesquisa é a de que foi no período entre 1995 e 2018 que, em Minas Gerais, se erigiu o sistema penitenciário mineiro, por meio da organização administrativa das unidades prisionais, da criação de regras de funcionamento gerais e da ampliação de vagas para abrigar os custodiados (RIBEIRO; CRUZ; BATITUCCI, 2004). Uma das consequências desse processo foi a criação da carreira de agentes penitenciários, em 2003, para substituir os antigos guardas e carcereiros nos estabelecimentos penais e retirar os policiais (civis e militares) das funções de custódia prisional (OLIVEIRA, 2018).

Detalhamentos sobre essas duas premissas estarão nos dois próximos tópicos deste trabalho; o primeiro focado no enquadramento teórico do estudo, e o segundo com vistas a esclarecer o contexto histórico das políticas penais no período em estudo. Em seguida, será apresentado o contraponto empírico da pesquisa, formado pelos debates sobre políticas penais realizados no âmbito das duas comissões da ALMG

afeitas às políticas penitenciárias (CSP e CDH). Depois, os resultados serão apresentados de forma a responder à pergunta proposta, ao que se seguirão algumas considerações finais.

2 – Revisão teórica: pluralismo, grupos de interesse e parlamento

A concepção de grupos de interesse está associada à teoria pluralista da democracia, que se baseia na ideia de que os conflitos, inevitáveis em qualquer sociedade humana, sob qualquer forma de governo, não são ruins e não devem ser negados em prol de um "bem comum" (CUNNINGHAM, 2009). A função do governo seria regulá-los e não suprimi-los. "A principal pretensão pluralista forte para sua posição sobre a democracia é que ela trata diretamente do problema do conflito e prescreve fóruns democráticos para acomodá-lo" (CUNNINGHAM, 2009, p. 101).

Para Dahl (2015), um dos pluralistas clássicos, é na dispersão do poder por diferentes grupos de interesse que está a força da democracia, já que a disputa entre tais grupos impediria que um tiranizasse o outro. Assim, cada indivíduo pode participar de diferentes associações, uma vez que os interesses se cruzam, e o poder não se limita à política – ele se distribui não apenas entre políticos eleitos nas instituições estatais, há também os poderes econômico, cultural, da força, da tradição etc. O Estado seria, nesse cenário, uma espécie de coordenador dessas disputas, estabelecendo, por exemplo, as regras para funcionamento das arenas onde se processariam os conflitos (DAHL, 2015).

Essa noção de democracia sofreu várias críticas ao longo das décadas, em especial de que: 1) o Estado é mais do que uma arena de coordenação, sendo um ator em si nas disputas; 2) há uma assimetria de forças, moldada em especial por desigualdades econômicas, que faz com que o modelo seja incapaz de evitar a tirania de um grupo sobre o outro (KELSO, 1995). Para Kelso (1995), porém, é possível categorizar os teóricos da

democracia pluralista em pelo menos três grupos: o *laissez-faire* (o mais comum entre os autores pluralistas e no qual Dahl estaria incluído), o corporativo e o público. Em geral, as críticas mais comuns à teoria estariam endereçadas aos dois primeiros tipos e não ao último.

De acordo com a categorização do autor, o pluralismo público seria uma teoria mais normativa, orientada para prescrever formas para o Estado, que é um ator ativo nesse modelo, reduzir as desigualdades entre os grupos. A ideia é que as agências governamentais adotem uma política dual: por um lado, o Estado deveria organizar os elementos marginais de baixo pra cima, estruturando grupos de interesse entre as parcelas mais vulneráveis da população; e, por outro, ele deveria regular a negociação do topo para baixo, impedindo a captura de algumas pautas por grupos mais privilegiados social, econômica e politicamente (KELSO, 1995).

Nesses enquadramentos teóricos do pluralismo, em todas as suas três abordagens, surge então a ideia de grupos de interesse como categoria que visa possibilitar trabalhos empíricos. Neste artigo, é a essa corrente, chamada de pluralismo público, que me alinho. Isso porque aqui o Estado e seus representantes eleitos, mais especificamente a ALMG e seus deputados, são entendidos como atores relevantes e não como espectadoresou coordenadores de disputas sociais. Assim, eles têm seus próprios interessese ainda ajudam a estruturar outros grupos de interesse e a regular as disputas entre eles.

Embora a abordagem empírica do pluralismo público exija suavizar o caráter normativo da perspectiva em questão, ela ajuda a entender em contextos específicos se e como essas dinâmicas previstas na teoria se dão. Para utilizar essa perspectiva, faz-se necessário, agora, expor a definição e as principais características do que aqui chamo de grupos de interesse. É o que proponho a seguir.

2.1- Grupos de interesse e parlamento

Grupos de indivíduos com atitudes compartilhadas sobre determinados assuntos e que agem politicamente em nome dessas atitudes: é essa a concepção de grupos de interesse utilizada neste trabalho (TRUMAN, 1995). Longe de entender tais grupos como monolíticos, a concepção tem espaço para divergências e disputas internas, mas salienta que o coletivo, para ser entendido como tal, impõe aos indivíduos algum grau de concordância, e é isso que faz possível a análise de tal coletivo como um grupo com algum grau de coesão.

Assim, para Truman (1995), a afiliação a um grupo determina em grande parte as atitudes, os valores e as referências com as quais os membros interpretam a sua realidade. Um grau de conformidade é o preço para ser aceito: ainda que o pertencimento a outros coletivos imponha divergências que ameaçam a coesão intragrupos, há sempre um grau mínimo de convergência nas atitudes, caso contrário, o indivíduo é excluído.

É com base nesse conceito de grupos de interesse que muitas disputas e decisões políticas têm sido estudadas, em especial na literatura norte-americana. No Brasil, porém, como o trabalho de Santos,Mancuso, Baird e Resende (2017) aponta, poucas são as análises nesse sentido, em parte devido à ausência de regulação de atividades de *lobby* político. Na tentativa de começar a preencher as lacunas do campo, os autores realizaram um *survey* com pessoas que atuavam como lobistas, ou "profissionais de relações institucionais" como são chamados no Brasil, na Câmara dos Deputados.

Eles identificaram que os grupos que mais atuam em *lobbies* no governo federal são de representantes empresariais (26,2%), de trabalhadores (23,1%), de órgãos públicos (43,1%) e de organizações não governamentais (1,5%). Os profissionais que participaram do *survey*, de todos os grupos apontados, indicaram o Poder Legislativo como arena mais importante para a sua atuação. Além disso, todos os grupos de atores apontaram as audiências públicas como o segundo *locus* mais importante

para a atuação logo depois do acompanhamento das reuniões das comissões (SANTOS, MANCUSO; BAIRD; RESENDE, 2017).

Ou seja, as comissões parlamentares são espaços fundamentais para exercício de pressão política pelos grupos dedicados a essa atividade. Em que pese o trabalho dos autores ter focado em *lobbies* no Congresso Nacional, algumas características da ALMG fazem com que seja coerente entender que as comissões são também arenas importantes para grupos de interesse no Parlamento estadual. A ALMG tem sido apontada na literatura como o exemplo mais consistente de modelo informacional de parlamento, baseado na valorização das comissões parlamentares, em contraste com outras casas legislativas estaduais (ROCHA, 2012).

O modelo baseia-se na valorização dos espaços das comissões, por meio de: a) incentivos à permanência e à especialização dos deputados; b) oferta de corpo técnico que garante a todos os parlamentares acesso a informações para discussões e decisões em andamento nas arenas; c) processo legislativo deflagrado primordialmente nas comissões, em detrimento do Plenário (LIMONGI, 1994). É nessas arenas que efetivamente os assuntos são debatidos, e as barganhas, estabelecidas, para, posteriormente, serem apenas ratificadas em Plenário (LIMONGI, 1994).

Essas comissões temáticas são responsáveis por debater projetos em pauta nas assembleias, construindo pareceres técnicos qualificados sobre as propostas para subsidiar a votação do conjunto dos deputados (ROCHA, 2012). Em assembleias nas quais tais espaços não são valorizados, as reuniões desses subgrupos de deputados tendem a acontecer em número reduzido. Não raro, são desenvolvidas de forma conjunta apreciações e aprovações de pareceres genéricos sobre certos projetos por meio do esforço simultâneo de várias comissões, transformando o Plenário no local privilegiado à ação parlamentar (ROCHA, 2012).

Alguns autores já problematizaram as dificuldades em se utilizar para o sistema político brasileiro as tipologias construídas

no cenário norte-americano, dadas diferenças fundamentais, em especial quanto a regras eleitorais e partidárias,entre os dois países (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2002). Assim, ao dizer que a ALMG tem caráter mais informacional em relação a outros parlamentos, é necessário também apontar que convivem no funcionamento da ALMG características também de outros modelos.

Entre esses outros modelos, destaca-se o distributivista, que preconiza que os atores eleitos têm o interesse de se manterem no poder e, em determinadas circunstâncias institucionais, vão privilegiar alianças com grupos que os ajudem a alcançar esse objetivo, em detrimento de coalizões partidárias ou coerência ideológica. Trabalhos como o de Figueiredo e Limongi (2002) indicam como a convivência de características desses diferentes modelos é o que define o Poder Legislativo brasileiro, enquanto estudos como o de Câmara (2019) demonstram como, para além das informações obtidas via comissões,as ideologias e as coalizões partidárias também importam nas decisões parlamentares.

Assim, ao enfatizar o avanço da ALMG, em comparação a outras casas legislativas estaduais, em sua caracterização como um parlamento informacional, este trabalho não pretende fazer o Parlamento mineirose encaixar na tipologia norte-americana, mas sim enfatizar a importância das comissões nas negociações que se dão dentro da instituição. Ainda, destaco que essa ênfase nas comissões tende a implicar em discussões mais qualificadas dos assuntos em pauta e em mais espaço para participação de atores nãoparlamentares (LIMONGI, 1994). Essa participação ocorre, em especial, nas audiências públicas, momento em que convidados externos ao Legislativo são chamados a interagir no debate com o objetivo de contribuir com visões técnicas ou experiências pessoais para o aprimoramento das propostas (LOPES, 2015).

Como, porém, essas características do modelo informacional convivem com características do modelo distributivista, é possível que as audiências públicas contem, em alguns momentos, menos com debates entre diferentes grupos de interesse e mais

com manifestações e organizações de alianças entre alguns grupos e parlamentares específicos. Nesse sentido, tanto a ideologia dos deputados quanto as coalizões partidárias a que pertencem podem influenciar nessa constituição de alianças, embora sem defini-las *a priori*.

É nesse sentido que o presente trabalho pretende contribuir tanto para o campo de estudo das políticas penais quanto para o campo de pesquisas sobre *lobbies* e grupos de interesse ao analisar se e como a burocracia de custódia penitenciária se consolidou como um grupo de interesse. Essa compreensão passa pela identificação não apenas da participação dessa burocracia nas reuniões, mas também pelo conteúdo das reuniões em que participou e pelas alianças e disputas construídas com outros grupos de interesse e com deputados. Para entender a relevância da questão, é preciso contextualizar as políticas penais em seu desenvolvimento recente, passo que será dado no próximo tópico.

3 – Sistema penitenciário mineiro: uma história recente

A instituição prisional mineira caracterizava-se pela dualidade. Até o início do século XXI, as pessoas sob custódia no Estado estavam divididas entre cadeias e delegacias, comandadas pela Secretaria de Segurança Pública, e penitenciárias, sob a responsabilidade da Secretaria de Interior e Justiça. As primeiras, mais precárias, deveriam ser destinadas a presos ainda provisórios, enquanto as penitenciárias deveriam abrigar pessoas já condenadas judicialmente (PAIXÃO, 1985). A divisão formal, porém, não se realizava na prática, já que Minas Gerais, naquele momento, contava apenas com quatro penitenciárias[2] (MARTINO, 2019).

A maior parte dos presos estava, então, nas cadeias e carceragens, constantemente apontadas como insalubres e palcos

2 São elas: Penitenciárias Agrícola de Neves (Ribeirão das Neves), Feminina Estevão Pinto (Belo Horizonte); José Edson Cavalieri (Juiz de Fora); Teófilo Otoni, em município homônimo.

de violações de direitos. Tal situação culminouem episódios trágicos, como as "cirandas da morte", nas quais, por meio de sorteios, presos escolhiam colegas de cela que seriam mortos, para evitar a superlotação na Delegacia de Furtos e Roubos em Belo Horizonte. Os sorteios se davam sempre que um novo preso era levado à unidade, que chegou a abrigar quase quatro vezes o número de indivíduos para o qual o espaço foi projetado, e eram uma forma de chamar a atenção para a insalubridade da detenção (MARTINO, 2019).

Situações como essa, logo após a redemocratização, levaram a pressões de grupos da sociedade civil para a desativação das cadeias e carceragens e para o envio dos presos a penitenciárias, locais considerados mais adequados para o cumprimento das normas estabelecidas na Lei de Execução Penal, de 1984[3]. Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da ALMG em 1997 aprovou entre as suas principais recomendações esse caminho de substituição de vagas em cadeias por vagas em penitenciárias (ANDRADE, 1997). Logo após essa CPI, foi aprovada a Lei estadual 12.985, de 1998, que tornava compulsório que todos os presos do Estado estivessem sob a tutela da Secretaria de Interior e Justiça em, no máximo, dois anos.

Essas pressões de grupos de interesse e de deputados em sua atividade parlamentar, tanto a fiscalizatória (consubstanciada na CPI) quanto a legiferante, levaram ao aumento progressivo de investimentos na área penitenciária. Os recursos foram destinados primordialmente para a construção de novas vagas, o que pode ser observado em especial a partir do governo de Itamar Franco (1999 a 2002). Ainda assim, a defasagem de vagas era grande e, mesmo com a extensão por mais dois anos do prazo inicial para a transferência de presos das cadeias e delegacias, que venceria no ano 2000 e passou a vencer em 2002, o cenário ainda era, ao final da gestão de Itamar Franco, marcado pela maioria dos custodiados em unidades prisionais gerenciadas pelas polícias.

3 Lei 7.210, de 1984.

O principal ponto de virada é uma nova concepção de segurança pública trazida pelo governo assumido por Aécio Neves (PSDB) em 2003, baseada na ideia de uma segurança pública integral – o que implicava estratégias para que as duas polícias (civil e militar) e o sistema penitenciário atuassem de forma coordenada (FIGUEIREDO, 2021). Cria-se, então, a Secretaria de Defesa Social (Seds), que congregava funções das antigas Secretarias de Segurança Pública e de Interior e Justiça, acabando com a dualidade na administração das prisões e buscando uma integração entre as atividades de policiamento e custódia de presos (BATITTUCI, RIBEIRO; SAPORI, 2002).

Em continuidade ao caminho iniciado no governo Itamar Franco, tem-se que os maiores investimentos, do ponto de vista das prisões, continuavam voltados para a construção de novas unidades e a ampliação de vagas. Uma descontinuidade importante, por outro lado, é a criação da carreira de agentes penitenciários em 2003[4], com a realização do primeiro concurso para preenchimento desses cargos em 2004 (OLIVEIRA, 2018). Ainda, tem-se a contratação de guardas para a gestão das cadeias e delegacias que ainda permaneceram sob a responsabilidade das polícias, problema que levaria tempo para ser resolvido[5].

Até então, os profissionais especializados em atividades no ambiente prisional estavam restritos às poucas penitenciárias já em funcionamento e eram carcereiros com vínculos contratuais instáveis com o Estado. Esse tipo de contrato acabava por afastá-los do conceito de burocracia weberiano, definido pela estabilidade e pela impessoalidade, o que no Brasil se materializa em especial por meio de carreiras preenchidas via concurso público (SOUZA, 2017). O cenário começa a mudar com o primeiro concurso, em 2004, mas até que todo o quadro fosse preenchido por essa via, muitos agentes também foram

4 Lei 14.695/2003

5 Em 2007, o número de custodiados em penitenciárias supera, pela primeira vez, o daqueles presos em cadeias e delegacias, mas só na década seguinte o número de pessoas em unidades das polícias chega próximo de zero.

contratados de forma temporária, nos moldes dos vínculos dos guardas e carcereiros dos anos anteriores.

Passaram a conviver, então, agentes penitenciários contratados sem concurso público e agentes concursados nos ambientes prisionais mineiros. No caso dos primeiros, contratos constantemente renovados contribuíram para a crença difundida entre os profissionais de que, em algum momento, eles seriam efetivados. Uma decisão judicial de 2011, porém, desestabilizou o cenário ao determinar que todos os agentes contratados deveriam ser substituídos por profissionais concursados. Esse duplo vínculo foi, ao longo do período analisado, uma das principais clivagens internas do grupo de interesse formado pela burocracia de custódia penitenciária em Minas Gerais.

É com base nessa trajetória do sistema prisional mineiro que apresento as três hipóteses que nortearam as análises deste trabalho:

- H1: Espera-se que as características instáveis dos vínculos de emprego e o pequeno número de profissionais de custódia prisional nos primeiros anos do período analisado tenham feito com que a participação desse grupo na construção das políticas mais estruturantes do sistema penitenciário fosse menor em comparação aos últimos anos do período.

- H2: Espera-se que, a partir de 2004, ano do primeiro concurso para agentes penitenciários, a burocracia penitenciária amplie sua presença nos debates e, aos poucos, aumente a sua organização enquanto grupo de interesse e firme alianças com deputados que atuam na pauta das políticas penais;

- H3: Espera-se que, uma vez bem-organizada e coesa como grupo de interesse, a categoria passe a pressionar por pautas corporativistas, a despeito de pautas mais estruturantes do sistema prisional, mas que essa pres-

são seja desafiada em especial pela cisão intragrupos estruturada entre concursados e contratados.

Para responder à pergunta de pesquisa e testar as hipóteses apresentadas, foram utilizados dados sobre os debates realizados em audiências públicas nas Comissões de Segurança Pública (CSP) e de Direitos Humanos (CDH). Antes, então, de partir para essas respostas, apresento a metodologia utilizada.

4 – Metodologia

Este trabalho foi realizado com base na análise de documentos produzidos nas audiências públicas conduzidas pelas Comissões de Segurança Pública (CSP) e de Direitos Humanos (CDH) da ALMG. A primeira foi criada em 1947, mas permaneceu extinta entre 1997[6] e 2002[7], quando as políticas de segurança passaram a constar no rol de competências da Comissão de Direitos Humanos. Depois da recriação da Comissão de Segurança Pública, ambas as arenas passaram a tratar de políticas penais. Isso porque, apesar de as "políticas de segurança" não estarem mais sob a responsabilidade da Comissão de Direitos Humanos, essa arena continuou responsável pela "defesa dos direitos individuais e coletivos" e os deputados a ela pertencentes continuaram a pautar, nessa chave, temas relativos ao sistema penitenciário.

É necessário apontar que priorizar os debates realizados nas audiências públicas das comissões é uma escolha baseada no entendimento de que a ALMG tem fortes características de um modelo informacional de parlamento (ROCHA, 2012). Essa escolha tem limitações, na medida em que exclui a ação de grupo de interesse em outros *lócus* de interlocução com o Estado, tanto nos outros Poderes como em outros espaços

6 A comissão foi extinta pela Resolução da ALMG 5.176, de 1997.

7 A comissão foi recriada pela Resolução da ALMG 5.204, de 2002.

dentro do parlamento. Assim, ficam excluídas da análise, por exemplo, a importante participação de guardas, carcereiros e agentes penitenciários em debates realizados, por exemplo, nas cinco CPIs que trataram de questões prisionais desde os primeiros anos da redemocratização[8](MARTINO, 2020).

Por outro lado, enquanto CPIs, por definição, são arenas temporárias e excepcionais, as audiências públicas são arenas de debate permanentes em parlamentos mais informacionais e, portanto, mais apropriadas para analisar a construção, ao longo do tempo, de um grupo de interesse e a estabilização de suas alianças. Está aí a força da escolha metodológica, neste trabalho, das audiências públicas. O corte temporal da análise está diretamente associado à escolha das audiências como foco das análises.

O ano inicial, 1995, foi decidido com base em uma pesquisa prévia, por meio de listagem de audiências públicas da CSP e da CDH fornecida pela Gerência de Informação e Documentação da ALMG. Através desses dados, foi identificada que a primeira audiência pública sobre políticas penais desde 1979, início da abertura política[9], ocorreu em 1998, dentro da legislatura iniciada em 1995. Retroceder o período em estudo de 1998, ano da primeira audiência pública, para 1995,para incluir todos os anos de uma gestão governamental, justifica-se pela importância das coalizões nas análises do Poder Legislativo no Brasil (CÂMARA, 2019).

Já 2018 foi escolhido como ano final do recorte analítico, por marcar o fim da última legislatura. A ampla linha do

8 Foram realizadas seis CPIs sobre questões carcerárias na ALMG no período estudado. Quatro delas foram sobre estabelecimentos penais específicos: em 1983 foram a CPI do Presídio de Santa Terezinha (Juiz de Fora) e a CPI da Penitenciária Agrícola de Neves (Ribeirão das Neves), enquanto em 1985 foram a CPI da Delegacia de Furtos e Roubos (Belo Horizonte) e CPI da Penitenciária de Segurança Máxima Nelson Hungria (Contagem). Já em 1997 e 2002, a Casa abrigou duas CPIs mais gerais, sobre o sistema carcerário estadual.

9 Considerei esse ano como início da abertura política tendo como marco o retorno do pluripartidarismo, apesar de o primeiro presidente civil e as primeiras eleições diretas para presidente virem muitos anos depois (1985 e 1989 respectivamente).

tempo impõe perdas sobre minúcias de unidades de tempo menores (anos ou períodos governamentais únicos, por exemplo), como a relação do grupo da burocracia penitenciária com outros que frequentaram as arenas em questão. Por outro lado, traz ganhos ao colocar em perspectiva comparada a atuação desses profissionais na ALMG em diferentes épocas e governos e em relação à evolução das suas carreiras e do próprio sistema penitenciário. Diante da pergunta de pesquisa do trabalho, esses ganhos são maiores do que as perdas.

Assim, a partir da listagem inicial das audiências públicas do período, tracei, ainda, um panorama geral dos debates realizados nas comissões de interesse, de forma a compreender qual seria, nelas, o espaço das discussões sobre políticas penais. Essa análise inicial apontou que, entre as 1.042 audiências públicas realizadas pelas Comissões de Segurança Pública e de Direitos Humanos entre 1995 e 2018, 115 (11%) trataram de políticas penais. Em seguida, busquei informações mais detalhadas sobre as audiências que trataram dessas políticas, transformadas nas unidades de análise do estudo. Essas informações foram obtidas em três tipos de documentos, expostos no quadro a seguir:

Quadro 1: Documentos analisados na pesquisa e seus respectivos conteúdos

Documento	Conteúdo
Requerimentos de realização de audiência;	Contêm nome do deputado que solicitou a reunião, o assunto a ser discutido e, em alguns casos, a justificativa para a realização da audiência;
Atas das reuniões;	Contêm horários de início e fim da reunião, nomes de deputados e convidados que fizeram o uso da palavra;
Notícias produzidas pela assessoria de imprensa da ALMG.	Contêm os tópicos discutidos e os posicionamentos de cada pessoa que se pronunciou no encontro.

Fonte: elaboração própria.

Para processar esses dados, foi criado um formulário *Google Forms*, a partir do qual foram sistematizadas as seguintes informações: datas das reuniões; nome da comissão; deputado autor do requerimento para a reunião; governador do período; foco da reunião (classificada em: estrutura do sistema prisional, direitos dos custodiados, questões trabalhistas dos funcionários do sistema, manutenção da ordem/segurança interna nas unidades, outros); convidados presentes (funcionários do sistema, representantes de classe, familiares de pessoas privadas de liberdade, sociedade civil, conselhos de direitos, representantes do Poder Executivo, representantes do Poder Judiciário, outros).

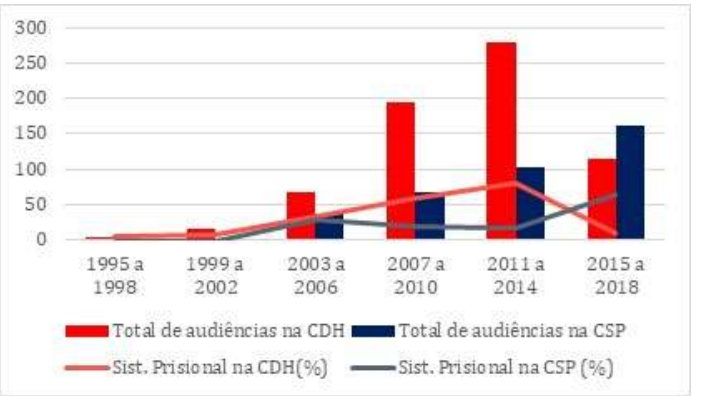
Após o preenchimento do formulário para cada reunião identificada, foi gerada uma planilha em Excel que congregou os dados das audiências, os quais foram processados com o auxílio do *software* SPSS. Para este trabalho, foram utilizadas, em especial, as reuniões que tiveram a presença de representantes das forças estaduais de segurança pública (policiais civis, policiais militares e agentes penitenciários), configurando um universo de 49 encontros. As análises construídas com base nas informações assim coletadas serão, então, apresentadas a partir do próximo tópico.

5 – A consolidação de um novo grupo de pressão nas políticas penais

As audiências públicas passaram a fazer parte do repertório de eventos institucionais da ALMG na década de 1980, como parte de um amplo processo de modernização do Parlamento e se tornaram cada vez mais frequentes a partir de então (MENDONÇA; CUNHA, 2016), o que se reflete no Gráfico 1. Se entre 1995 e 1998 as duas comissões em análise, Segurança Pública e Direitos Humanos, realizaram apenas três audiências, esse número foi aumentando progressivamente até chegar ao seu ápice, de 383, entre 2011 e 2014. O gráfico mostra, ainda, que o peso das questões carcerárias nas pautas também teve uma tendência de aumento. Lembro

que, como destacado na seção "Metodologia", entre os anos de 1997 e 2002, apenas a Comissão de Direitos Humanos estava em funcionamento.

Gráfico 1: Audiências sobre questões carcerárias em proporção ao total de audiências nas comissões da Segurança Pública e Direitos Humanos da ALMG (1995 a 2018)



Fonte: elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa.

No Gráfico 1, estão dispostas nas barras todas as audiências públicas realizadas pelas comissões e, nas linhas, as destinadas à discussão de políticas penais. A tendência de aumento no número de audiências públicas só encontra exceção na CDH na passagem entre os dois últimos períodos analisados. Quando se trata dos debates sobre essas políticas, notamos não apenas um aumento da importância do tema ao longo dos anos, mas também que essas questões foram tratadas prioritariamente pela CDH até 2015. A partir desse ano, o tema teve sua presença reduzida na pauta dessa comissão e aumentada na CSP.

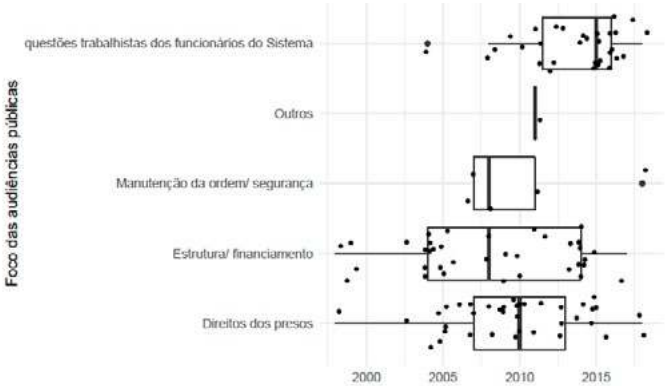
Explicações para tais mudanças, especialmente na passagem entre os dois últimos governos do período, se dão no nível das negociações políticas entre governadores, deputados da situação e deputados da oposição – e, por isso, os discursos dos profissionais da segurança nas audiências são tratados neste

trabalho a partir de recortes temporais ligados aos mandatos dos governadores. Nesse sentido, já cabe destacar que essas alterações bruscas, no último período governamental (2015 a 2018), tanto do número de audiências quanto da importância da questão carcerária nas pautas das duas comissões em análise, coincide com a vitória de Fernando Pimentel (PT) para governador do Estado e, portanto, com o fim um domínio de 12 anos do PSDB em Minas Gerais.

No que tange aos assuntos discutidos no âmbito das 115 reuniões acerca de políticas penais, foi feito, para este trabalho, uma classificação, a partir das pautas das audiências públicas,em quatro categorias. A primeira, "estruturação do sistema", abarcou reuniões sobre construção de novas unidades, modelos de gestão das novas vagas, financiamento do sistema, transferências de custodiados entre cadeias e penitenciárias, estrutura administrativa das pastas responsáveis pelos estabelecimentos penais, debates sobre leis orgânicas e regulamentos para o sistema. A segunda categoria, "manutenção da ordem/segurança", reuniu pautas sobre entrada de celulares e drogas ilicitamente nas unidades e organização interna dos espaços com vistas a reduzir fugas ou motins.

Ainda foi criada a categoria "direitos dos custodiados", que engloba as audiências sobre denúncias de violações de direitos dos presos em geral, desde maus tratos e torturas até falta de alimentação adequada ou insalubridade dos espaços prisionais. E, por fim, tem-se a categoria "questões trabalhistas dos funcionários do sistema", com reuniões sobre salários, concursos, contratações e outras demandas corporativas, como porte de armas para agentes penitenciários, demandas por programas de proteção diante de ameaças e solicitações de treinamentos. O que não se encaixou nessas categorias foi tratado como "outros", categoria na qualonde foram encaixadas reuniões para, por exemplo, lançamentos de livros acerca de políticas penais. A distribuição das reuniões entre essas categorias ao longo do período pode ser observada no Gráfico 2, a seguir.

Gráfico 2: Foco das audiências públicas sobre políticas penais na CSP e na CDH da ALMG (1995 A 2018)



Fonte: elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa.

Como se pode observar, as primeiras reuniões das comissões foram sobre a estruturação do sistema prisional mineiro, abordagem que foi se tornando mais escassa a partir do início do século XXI, quando as questões ligadas aos direitos dos custodiados se tornou mais frequente. Questões trabalhistas, por sua vez, passam a dominar mais a pauta na década de 2010. Esses deslocamentos são coerentes com o comportamento dos agentes de segurança pública nessas audiências, como se verá a partir das análises específicas acerca das participações desses atores, que serão apresentadas a seguir, em três subtópicos.

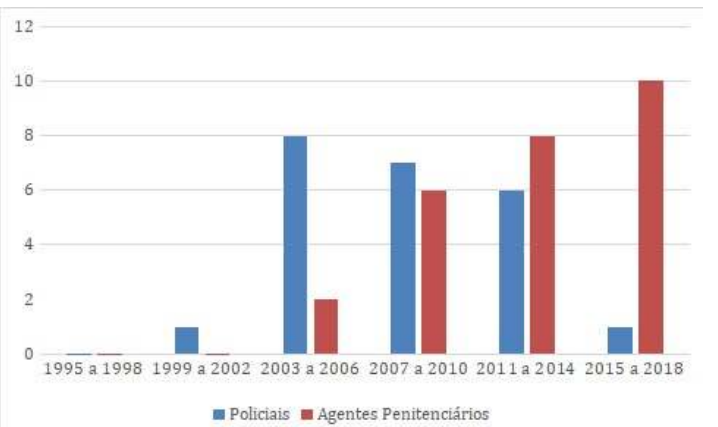
No primeiro subtópico, será endereçada a presença dos atores da segurança pública nas reuniões, apontando em quais debates eles se engajaram, como se posicionaram e quais eram suas clivagens intragrupos. No segundo subtópico, serão analisados mais detidamente os atores parlamentares mais relevantes para o estudo e as alianças e disputas entre eles. Por fim, no terceiro subtópico, serão tratadas questões sobre como os dois grupos de atores, os das forças de segurança (em especial os agentes penitenciários) e os parlamentares, interagiram nas diferentes pautas e como consolidaram suas alian-

ças e antagonismos. Nesse último subtópico, também serão abordadas mais especificamente as três hipóteses de pesquisa.

5.1 Atores da segurança: entram agentes penitenciários, saem policiais

A primeira questão que precisa ser endereçada é quem são esses profissionais da segurança que participaram dos debates acerca das políticas penais. Como já mencionado, o início do período em análise é marcado pela dualidade do sistema prisional e pela convivência de unidades geridas pelas polícias (civil e/ou militar) e aquelas geridas por um embrião[10] do que viria a ser uma burocracia de custódia penitenciária especializada. Essa dualidade, bem como a sua progressiva superação, fica também explícita quando observamos quem foram os membros das forças de segurança que participaram das reuniões do período, conforme demonstra o Gráfico3.

Gráfico 3: Participação de atores das forças de segurança nas audiências da CSP e da CDH da ALMG (1995 a 2018)



Fonte: elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa.

10 Refiro-me aos funcionários dessas primeiras unidades penitenciárias como "embrião" de uma burocracia penitenciária porque, em sua maioria, não eram servidores concursados, o que os afasta, portanto, do tipo ideal weberiano utilizado como conceito de burocracia neste trabalho.

É possível visualizar no Gráfico 3 como os agentes penitenciários só surgem nas audiências públicas a partir do governo de Aécio Neves, entre 2003 e 2006, o que é coerente com o fato de que a carreira teve seu primeiro concurso em 2004 (OLIVEIRA, 2018) e com a progressiva transferência de presos da custódia dos policiais para estabelecimentos penitenciários nos anos seguintes (FIGUEIREDO, 2021).Assim, a partir do primeiro governo Aécio Neves, a participação de agentes penitenciários cresce progressivamente até ultrapassar a presença dos policiais entre 2011 e 2014 (governo Anastasia), justamente quando as pautas corporativistas ganham mais importância na pauta, como já evidenciado no Gráfico 2. A partir de então, a presença dos agentes penitenciários se torna dominante nas discussões sobre as políticas penais, com a participação dos policiais tornando-se apenas remanescente entre 2015 e 2018 (governo Pimentel).

Além da progressiva substituição dos policiais por agentes penitenciários nos debates, conforme observado no Gráfico 3, tem-se que esses atores participaram em posições diferentes nas reuniões, o que evidencia as clivagens intragrupos. A começar pelos policiais, é possível dividir aqueles que participaram das reuniões em dois grupos. O primeiro é formado por profissionais (civis e militares) lotados nas unidades prisionais. O segundo, por sua vez, é composto de policiais que atuam ou na investigação (civis) ou no patrulhamento ostensivo (militares) – portanto sem exercer atividades diretamente ligadas à custódia de presos.

O primeiro grupo de policiais, os lotados nas unidades prisionais, estiveram em reuniões nos governos Itamar (1999 a 2002), primeiro e segundo governos Aécio (2003 a 2006 e 2007 a 2010) e Anastasia (2011 a 2014), para pedir a transferências dos custodiados para penitenciárias e, dessa forma, liberar as forças policiais para suas atividades constitucionais. Ou seja, ainda que mobilizassem outros argumentos, ligados ao desvio de função dos policiais, esses atores alinhavam-se, em suas demandas, com uma das principais demandas até então apresentadas por grupos da sociedade civil ligados à defesa dos direitos dos

custodiados: era preciso retirar das polícias a guarda desses custodiados. Eles estiveram, em especial, nas reuniões sobre a estruturação do sistema prisional.

Policiais investidos das funções de custódia também foram chamados para dar explicações sobre denúncias de torturas e maus tratos, o que aconteceu primordialmente nos dois governos de Aécio Neves (2003 a 2006/ 2007 a 2010) e no governo Anastasia (2011 a 2014). É nesse tipo de audiência em que aparecem policiais do segundo grupo, aqueles que não atuam diretamente nas unidades prisionais. Esses atores, em geral, participaram respondendo acerca da apuração dessas denúncias contra os colegas de profissão. De forma geral, os convidados policiais que investigavam as denúncias reafirmavam o compromisso com a verdade e a seriedade das investigações. Era comum serem questionados sobre sua isenção, uma vez que estavam investigando colegas das corporações das quais faziam parte, mas as acusações de parcialidade eram sempre refutadas por eles.

Em uma discussão sobre a criação da ouvidoria do sistema penitenciário (2003-2006), representantes da sociedade civil verbalizaram que membros da força de segurança não poderiam ser lotados no órgão, ao que o policial militar presente disse que os "policiais não devem estar sob suspeita mais do que outros servidores" – ou seja, aqui há divergências claras entre os interesses de membros da sociedade civil ligados à defesa dos direitos humanos e o posicionamento desses grupos de policiais.

A dinâmica de profissionais se defendendo de torturas contra pessoas custodiadas também foi verificada no que tange à presença de agentes penitenciários nas reuniões no mesmo período. No governo Pimentel (2015 a 2018), merece destaque reunião da CSP que foi realizada conjuntamente com a CDH com o objetivo, segundo o então presidente da primeira, deputado Sargento Rodrigues, de garantir o direito de defesa a agentes penitenciários acusados em relatório da CDH de torturas, o que mais uma vez evidencia disputas entre os profissionais da segu-

rança pública e outros atores ligados às denúncias de violações de direitos.

O documento teria sido produzido pela CDH durante visita ao Presídio de São Sebastião do Paraíso, mas era baseado, segundo os parlamentares da CSP – além de agentes penitenciários e representantes da categoria presentes na reunião –, em calúnias contra os profissionais ali lotados. Mais adiante será abordada mais detidamente a distribuição dos debates e das presenças de agentes das forças de segurança pelas duas comissões, mas aqui já aponto o antagonismo que por vezes se estabelecia entre as arenas.

Esse antagonismo, a ser mais bem esclarecido adiante, é a hipótese para que essa dinâmica de profissionais lotados na custódia de presos (policiais ou agentes penitenciários) se defendendo de denúncias de tortura e, ainda, policiais afirmando sua seriedade na investigação de tais denúncias cesse completamente a partir de 2015 (governo Pimentel – 2015 a 2018), depois de já ter se reduzido consideravelmente durante o período do governo Anastasia (2011 a 2014). Embora todos os períodos tenham registrado reuniões com foco em denúncias que chegavam às audiências públicas, essas foram aos poucos sendo realizadas apenas na CDH, onde passaram a se reunir os denunciantes, enquanto denunciados e investigadores formavam alianças mais estáveis na CSP e passavam a frequentar apenas essa última arena.

Antes de avançar para as dinâmicas entre as comissões, é necessário apontar, porém, as outras reivindicações que acompanharam os agentes penitenciários ao longo do período. Um assunto que mobilizou esses agentes algumas vezes foi a relação entre os profissionais e os diretores das unidades prisionais. Já em 2004, uma audiência pública contou, segundo os documentos consultados, com mais de 30 profissionais que denunciavam assédios dos seus superiores, que puniam os subordinados com sanções administrativas e escalas de trabalho consideradas abusivas.

Nos anos (e governos) posteriores, essas denúncias aumentaram e, em comparação com esse primeiro encontro observado, vale indicar que as reuniões futuras passaram a contar com a presença de associações da categoria. A primeira presença dessas associações se deu já no primeiro governo Aécio Neves (2003 a 2006), mas nos períodos posteriores elas não apenas se multiplicaram, com vários grupos representando esses profissionais de custódia, como também intensificaram suas presenças nas audiências públicas da ALMG, sempre ao lado dos agentes em todas as demandas e denúncias.

Uma demanda recorrente nesse período entre 2003 e 2014 (de Aécio a Anastasia) foi por melhor treinamento para a categoria, o que é coerente com o momento de estruturação da carreira. Também foram várias as vezes em que os profissionais e suas associações de representação vocalizaram pedidos de programas especiais para proteção deles e de suas famílias – esse pedido se estendeu até o fim do período analisado. Nesses momentos, eram relatadas as tensões dentro das unidades prisionais e as ameaças sofridas no contato cotidiano com os custodiados. Em alguns desses encontros, o pedido de proteção era feito em conjunto com policiais, que também reivindicavam tal programa para si.

A partir de 2011, um novo assunto entrou na pauta e, aos poucos, foi dominando as reuniões: a questão dos agentes contratados e dos agentes concursados. Desde 2004, agentes contratados eram, aos poucos, substituídos pelos concursados, mas a novidade daquele período era uma ordem judicial para que nenhum contrato fosse renovado, o que começou a indicar uma substituiçãomaciça de profissionais. Para além das disputas judiciais que se deram no período e se estenderam até o governo de Pimentel (2015 a 2018) acerca dos vínculos dos contratados e dos concursados, as reuniões da ALMG indicam que os conflitos foram também intensos na arena política.

Primeiro, a questão entrou na pauta a partir da perspectiva dos agentes contratados. A principal demanda se dava no sentido de se nomearem os aprovados em concurso sem se dis-

pensarem os contratados. As justificativas somavam a ideia de necessidade de reforçar o efetivo com a de que a experiência dos agentes que até então atuaram como contratados seria indispensável para o bom funcionamento das unidades prisionais. Em seguida, outras audiências tiveram como objetivo ouvir os agentes concursados e ainda não nomeados, que pressionavam para iniciarem o trabalho.

Em todas as reuniões em que o problema foi discutido, o local era repleto de profissionais, e representantes das categorias estavam sempre presentes. Mesmo no caso dos concursados, chegou-se a formar associações de aprovados nas seleções, mas ainda não nomeados. Não é detalhe ainda que as demandas de ambos os grupos não se encontravam: as audiências públicas ora tratavam dos contratados, ora dos concursados. Esses confrontos estiveram ligados às disputas entre as comissões e entre os parlamentares ligados às comissões e é disso que trato a partir de agora.

5.2 – Comissões e parlamentares: entre as lealdades ao governo e às bases eleitorais

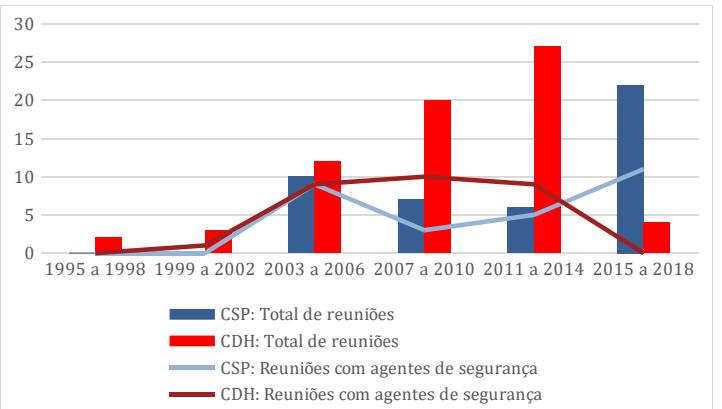
Para entendermos as dinâmicas empreendidas nos debates sobre as políticas penais na CDH e na CSP no período em análise, é preciso identificar e buscar posicionamentos, em especial, de dois deputados. Na CDH, é Durval Ângelo (PT), deputado eleito entre 1995 e 2018, que se destaca. Ele foi o autor individual[11] de 35 dos 68 requerimentos que deram origem às audiências sobre políticas penais nessa arena, da qual foi presidente durante 12 dos 20 anos analisados. Já na CSP, é o deputado Sargento Rodrigues (PDT até 2015 e, a partir daí, PTB), eleito em 1999, que se sobressai. Ele foi o autor de 23 requerimentos individuais que deram origem a parte das 47 reuniões sobre políticas penais

11 Os requerimentos podem ser assinados por mais de um deputado (e recorrentemente o são), mas muitas vezes os parlamentares assinam os pedidos mais em solidariedade aos colegas do que por interesse anterior no problema em pauta. Por isso, aqui foram considerados apenas os requerimentos assinados individualmente por esses parlamentares.

nessa comissão, que presidiu durante oito dos 16 anos em que ela existiu ao longo do período de análise.

A distribuição entre as comissões analisadas da participação dos profissionais das forças de segurança pública nas audiências da ALMG, demonstrada no Gráfico 4, está diretamente relacionada aos posicionamentos desses atores em relação às políticas penais, às coalizões político-partidárias de cada período e às alianças que tais deputados fizeram com os diferentes grupos interessados nas políticas penais. É importante notar como o número de reuniões sobre políticas penais na CDH aumentou progressivamente ao longo do período (com exceção dos quatro últimos anos), mas a presença de membros da força de segurança manteve-se estável e, portanto, foi se tornando proporcionalmente menor. Já na CSP, há uma queda significativa na participação desses atores entre o primeiro e o segundo governo de Aécio Neves (2003 a 2006/ 2007 a 2010), com posterior incremento da sua presença.

Gráfico 4: Presenças de representantes das forças de segurança pública nas audiências sobre políticas penais da CSP e da CDH da ALMG (1995 a 2018)



Fonte: elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa.

Algumas das explicações para as oscilações que podem ser observadas no Gráfico 3 estão no próprio jogo político típico dessa Casa legislativa.Nesse sentido, não pode ser considerado detalhe que a maioria das reuniões na CDH sobre políticas penais (muitas dessas com foco nos direitos dos agentes penitenciários) durante o segundo governo de Aécio Neves (2007 a 2010) tenham se dado entre dezembro de 2009 e outubro de 2010, quando o então governador concorreu a uma vaga no Senado e a disputa pela cadeira no Executivo estadual se acirrou. O então presidente da CDH, deputado Durval Ângelo (PT), era da oposição naquele momento, e o então presidente da CSP, deputado Sargento Rodrigues (então PDT), era da situação.

Parece haver uma correlação, a sugerir causalidade, entre a posição antagônica entre os aludidos presidentes de comissão, as eleições e a agenda desses colegiados. O deputado Sargento Rodrigues evitou pautar a questão, enquanto Durval Ângelo fortaleceu essa pauta, que é repleta de problemas, denúncias e demandas. Assim, os profissionais da segurança, notadamente os agentes penitenciários, tiveram menos espaço para as suas demandas na CSP e uma porta aberta na CDH, em especial durante o período pré-eleitoral.

Essa dinâmica indica que, naquele momento, ainda não existia uma aliança estável entre nenhum desses parlamentares (ou mesmo outros membros de qualquer das duas comissões) com os agentes penitenciários. Esses últimos ainda despontavam como grupo de interesse, na medida em que sua organização e vocalização orquestrada de demandas ainda não tinham atingido o ápice do período analisado neste trabalho. A falta dessa aliança mais estável permitiu, assim, que interesses político-partidários dos parlamentares alterassem as dinâmicas das reuniões e fizessem com que reivindicações de direitos pelos agentes penitenciários, até então concentradas nas reuniões da CSP, migrassem para a CDH.

O cenário começou a se alterar, porém, durante o governo Anastasia (2011 a 2014), quando uma aliança entre o deputado Sargento Rodrigues e esse novo grupo de interesses, o de

agentes penitenciários, começa a se estabilizar – aliança essa que, em certa medida, espelha a já forte ligação entre esse parlamentare outros atores da segurança, notadamente os policiais militares. Uma evidência disso está na observação de que, apesar de o deputado Sargento Rodrigues já ser presidente da CSP, foi também ele que pautou a maioria das reuniões com a presença de agentes penitenciários na CDH do período Anastasia (2011 a 2014).

Em outras palavras, ainda atuando na base do governo do período, o deputado Sargento Rodrigues passou a pressionar esse mesmo governo que ele defendia em outras pautas e arenas, o que indica que a estabilização da aliança com os agentes penitenciários tornou-se, nesse momento, mais importante do que a coalizão partidária para o parlamentar. Ou seja, características mais distributivistas do Parlamento se sobressaíram em relação à força de arranjos partidários.

Dessa forma, embora possa ser verificada certa estabilidade na presença dos profissionais da segurança na CDH na passagem do último governo de Aécio Neves para o de Antonio Anastasia, parte dessa participação foi mobilizada pelo deputado Sargento Rodrigues, que tradicionalmente é mais atuante na CSP. Assim, tanto as reuniões da CSP quanto as da CDH que trataram, durante o governo Anastasia (2011 a 2014), de questões de interesse corporativo dos agentes foram primordialmente solicitadas pelo deputado Sargento Rodrigues, embora tenham sido realizadas em ambas as arenas em estudo.

É ainda digno de nota que nesse período (2011 a 2014) foi apenas em reuniões solicitadas pelo deputado Sargento Rodrigues que os agentes penitenciários participaram na CDH. Outros encontros nessa arena foram notadamente para discussão de denúncias de torturas e maus tratos contra custodiados impetrados por profissionais da segurança. Ao contrário de períodos anteriores, porém, tais profissionais não se fizeram presentes para se defenderem.

No período posterior (Pimentel – 2015 a 2018), Sargento Rodrigues passou a concentrar seus requerimentos de audiências públicas na CSP, e isso ajudou a marcar uma cisão – que por vezes se apresentava e por vezes se apagava nos períodos anteriores – entre as ideias de segurança pública e de direitos humanos no que diz respeito às políticas penais. Com a aliança entre Sargento Rodrigues e os agentes penitenciários já consolidada e os interesses dos deputados membros da CDH voltados aos direitos dos custodiados e não dos agentes prisionais, a migração de todos os requerimentos do parlamentar para a CSP acaba esvaziando a presença dos profissionais da segurança na CDH, como o Gráfico 4 já demonstrou.

Além disso, a saída de Durval Ângelo da CDH, já que ele se tornou líder de governo na ALMG, também foi decisiva para a redução das reuniões sobre políticas penais, mesmo aquelas que tratavam de denúncias de violações contra custodiados, nessa arena. Com histórico de atuação em comunidades eclesiais de base desde o período da ditadura militar, Durval Ângelo tinha em seu históricoligações com os direitos humanos e a pauta penal, o que não se verificava com o deputado que o substituiu na presidência da comissão, Cristiano Silveira (PT). Assim, mesmos as reuniões sobre direitos dos custodiados acabaram sendo banidas da CDH no período, e, quando tais direitos vieram à baila, isso se deu na CSP.

Faz parte desse processo o fato de que atores que em anos anteriores estiveram mais ligados à CDH, como alguns membros da Pastoral Carcerária e familiares de custodiados, passaram a fazer denúncias de irregularidades na CSP. Além de o novo presidente da CDH, Cristiano da Silveira (PT), não ter um histórico de trabalho na área das políticas penais, outra hipótese para essa mudança é que a sensibilidade do tema, capaz de desestabilizar o Poder Executivo em um momento em que o Judiciário estava atuando na interdição de uma série de estabelecimentos penais (MARTINO, 2019), pode ter sido determinante para que parlamentares da CDH, então governistas, deixassem a questão fora da agenda.

5.3- A agenda corporativista na consolidação do grupo de pressão

Até aqui, foram endereçadas em especial questões relativas à presença dos profissionais de segurança pública nos debates, às clivagens intragrupos desses atores, às maneiras como o cenário político-institucional moldou (e foi moldado) pela presença desses grupos e, ainda, à consolidação das alianças entre parlamentares e profissionais da segurança, principalmente os agentes penitenciários. Agora serão explicitadas como todas essas questões, em interseção, permitem verificar as hipóteses propostas na pesquisa.

Se entre 1995 e 1998 (governo Itamar), nenhum profissional da segurança esteve na CDH (única ativa no período), entre 1999 e 2002 (governo Azeredo), apenas policiais compareceram, o que indica que até então guardas e carcereiros, que foram o embrião da burocracia de custódia penitenciária, ainda não se apresentavam como um grupo de interesse estável e consolidado na ALMG. Essas primeiras aparições dos policiais se deram, como já apontado, na CDH e no sentido de fazer coro com reivindicações da sociedade civil ligada aos direitos dos custodiados para que a guarda dos presos fosse retirada da sua responsabilidade, posicionamento que se manteve nos dois governos Aécio (2003 a 2006, 2007 a 2010).

Em geral, a demanda aparecia em reuniões que tratavam de construções de novas vagas, de formatos sobre os novos tipos de unidades prisionais a serem construídos e de denúncias de maus tratos e/ou torturas contra custodiados. Essas discussões se deram mais no âmbito da CDH e são um sinal de como as demandas por estruturação do sistema começavam a se traduzir em investimentos na área. Muitas das reuniões endereçavam a resistência de moradores de algum bairro ou município à construção de uma unidade penitenciária em suas vizinhanças. Apenas uma vez, entre 2007 e 2010, um agente penitenciário participou delas. O cenário confirma a hipótese H1 deste trabalho de que os debates mais estruturais sobre as políticas penais contaram com baixa participação dos profissionais da segurança.

Debates sobre esses pontos – que podem ser considerados mais estruturais do sistema prisional, na medida em que decidiam como seriam os novos estabelecimentos penais, onde eles seriam construídos e como seriam geridos – se escassearam progressivamente ao longo do período analisado, de forma a se tornarem raros a partir de 2011[12], o que o Gráfico 2 já evidenciou. Nos anos seguintes, há uma certa estabilização do modelo híbrido do sistema penitenciário – formado por unidade públicas, unidades de Associação de Amparo e Proteção aos Condenados (Apac) e uma unidade em parceria público-privada. Assim, na medida em que os agentes penitenciários fortaleciam suas presenças na arena parlamentar, outras discussões tomavam mais fôlego. Estreantes nas comissões no primeiro governo Aécio Neves (2003 a 2006), os agentes (assim como os policiais) se dividiram de forma relativamente equitativa entre a CDH e CSP, que muitas vezes trataram de assuntos similares.

A reivindicação de direitos, ligadas por exemplo a programas de proteção e a treinamentos para agentes penitenciários, apareceram em ambas as arenas. Duas pautas, porém, estiveram de forma mais visível ligadas a comissões específicas. Denúncias sobre violações de direitos dos presos, com os profissionais da segurança participando como acusados ou investigadores, aconteceram primordialmente na CDH. Já problemas relativos a assédio de diretores de unidades penitenciárias contra agentes tiveram mais repercussão na CSP. É possível notar, então, já aí o início de uma maior identificação dos profissionais da segurança com a CSP, para onde preferencialmente levavam suas demandas.

Esse quadro do primeiro governo Aécio Neves (2003-2006) se altera já no seu segundo mandato (2007-2010), quando, conforme apontado, a CDH incrementa sua pauta sobre políticas penais no período pré-eleitoral em que Aécio se torna

12 A única exceção é sobre os debates acerca das Associações de Proteção e Amparo aos Condenados (Apacs), modelo de unidade gerida pela sociedade civil. As reuniões sobre esse modelo foram muitas na CDH nos períodos posteriores, mas nenhuma delas contou com a presença de agentes das forças de segurança pública.

candidato ao Senado. Sem abrir mão das denúncias de violações contra custodiados, a arena passa a ser também relevante para as denúncias de assédio feitas pelos agentes contra os diretores das unidades. Até aqui, portanto, percebe-se que H2 se confirma parcialmente, no que diz respeito ao aumento da presença da burocracia penitenciária nos debates e ao seu fortalecimento enquanto grupo de pressão, inclusive com a formação de associações e sindicatos cada vez mais atuantes.

As alianças mais estáveis com alguns deputados, outro postulado da H2, porém, só vão ficar mais claras e se confirmarem a partir do governo de Anastasia (2011 a 2014). Até então, esses agentes penitenciárioscirculavam entre ambas as arenas devido a requerimentos de deputados de campos políticos opostos. Nesse momento, entre 2011 e 2014, quando volta a crescer a participação dos profissionais na CSP, alianças entre agentes penitenciários e deputados, notadamente o Sargento Rodrigues, ficam cada vez mais claras. Isso se evidencia quando, apesar de distribuídas entre as duas comissões, reuniões sobre assédios e outras questões mais corporativistas dos agentes são tratadas em ambas as comissões, mas sempre por meio de requerimentos de Sargento Rodrigues.

A força numérica (e, portanto, eleitoral) que a categoria de agentes penitenciários já reúne fica evidente logo no início do governo Anastasia, quando a CSP realizou o V Seminário de Política Criminal e Execução Penal, promovido pela comissão em conjunto com Conselho de Criminologia e Política Criminal. A despeito da variedade de convidados e temas, o que salta aos olhos nas fotos publicadas pela assessoria de imprensa da ALMG nas matérias sobre as discussões é a homogeneidade da plateia, formada por dezenas de agentes penitenciários uniformizados. A principal demanda do grupo foi o aumento do efetivo nas unidades, mas também se falou da necessidade de treinamento para as atividades desenvolvidas.

As pressões refletem o aumento expressivo do número de penitenciárias e, consequentemente, de agentes penitenciários nos anos anteriores: no início do governo Anastasia, em 2011,

a categoria já contava com mais de 11 mil profissionais em Minas Gerais, de acordo com dados do Ministério da Justiça[13]. O número continuou aumentando e, no fim do período analisado neste trabalho, em 2018, já eram mais de 16 mil agentes penitenciários. Essa força numérica, bem como o histórico de já alguns anos de atuação no parlamento, ajudaram na construção de uma aliança mais sólida com o deputado Sargento Rodrigues, que passou a atuar de forma mais distributivista do que guiado pelas coalizões políticas do momento.

Já no governo Pimentel (2015 a 2018), a concentração dos profissionais da segurança nas reuniões da CSP evidencia essa consolidação da aliança entre eles e o deputado Sargento Rodrigues, que deixou, pelas razões já explicitadas, de levar parte dos debates de interesse para a CDH. Essa aliança já consolidada acaba por fazer com que Sargento Rodrigues se tornasse uma voz desses agentes de segurança mesmo quando esses últimos não estavam presentes, como nos casos de reuniões sobre os direitos dos custodiados, que, como já evidenciado, migraram para a CSP no período por razões político-partidárias.

Embora agora realizadas na CSP, essas reuniões sobre os direitos dos custodiados já não contavam mais com a presença de profissionais da segurança pública, que passaram a se fazer presentes exclusivamente em audiências que tratavam de interesses corporativistas da categoria (o que confirma parcialmente H3). Mas, apesar da ausência desse grupo de interesse, o que se vê é uma (re)interpretação, pelos parlamentares, dos problemas dos custodiados, transformando esses em resultado das demissões de agentes penitenciários, em uma retórica que subordina o bem-estar dos custodiados a melhorias para os profissionais. Ou seja, os agentes são deslocados da posição de suspeitos para a de atores que poderiam consolidar soluções para a questão.

13 Dados disponíveis em http://antigo.depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen/relatorios-analiticos. Consulta em 15 de dezembro de 2021.

Por fim, é necessário apontar que essa aliança entre parlamentares e agentes de segurança se deu apesar das cisões internas no grupo de interesses dos agentes, o que contraria a segunda parte da postulação de H3, que previa dificuldades para as alianças, dadas as disputas intragrupo. Embora seja possível apontar que as reuniões que tratavam das demandas específicas dos agentes penitenciários contratados e dos concursados se deram separadamente e com diferentes representantes e sindicatos, não foram verificados antagonismos. As alianças desses grupos se deram com os mesmos deputados, em especial com Sargento Rodrigues, e as tratativas eram no sentido de compatibilizar os pedidos: manter os contratados e nomear os concursados, de forma a ampliar o efetivo.

6 – Considerações finais

Este trabalho foi desenvolvido com base na noção de democracia pluralista, na vertente chamada por Kelso (1995) de pública. Nesse enquadramento, torna-se imprescindível endereçar a questão dos grupos de interesse para se compreender os conflitos sociais e as soluções políticas encontradas. O Estado, ao contrário do que postulam outras vertentes do pluralismo, é visto tanto enquanto arena quanto como ator nessas disputas – tem, portanto, interesses próprios e pode, ainda, para além de regular conflitos, organizar novos grupos de interesse (que a característica normativa da teoria indica que sejam formados por indivíduos mais vulneráveis na estrutura socioeconômica).

A apreensão empírica de decisões políticas com base nessa abordagem requer, entre outros cuidados, a identificação não só dos grupos de interesses, mas também das clivagens intragrupos e das alianças que esses estabelecem entre si (TRUMAN, 1995). É esse mapeamento, no que diz respeito às políticas penais mineiras, que este trabalho buscou fazer a partir da pergunta sobre se e como a burocracia de custódia penitenciária mineira se consolidou como grupo de interesse entre 1995 e 2018. Na busca das respostas, voltei o olhar tanto para os atores-foco do

trabalho, os agentes penitenciários, quanto para outros atores da segurança pública e atores parlamentares.

O surgimento da burocracia de custódia penitenciária na arena política, bem como sua consolidação como grupo de interesse, foi então demonstrado ao longo do trabalho com base na análise da participação de todos esses grupos de atores nos debates realizados na ALMG sobre políticas penais. Foi observado, inclusive, como o governo estadual, ao escolher determinados caminhos para as políticas penais e criar uma burocracia numerosa em tempo relativamente curto de tempo, acabou por contribuir para a criação, embora não como efeito pretendido ou primordial, desse grupo de interesse.

A demonstração dessa resposta se deu a partir de três hipóteses de pesquisas, que se confirmaram quase integralmente. Os dados analisados indicaram que a burocracia penitenciária teve pouca participação nas audiências públicas sobre construção das políticas penais durante o seu momento de maior estruturação, notadamente entre 1995 e 2010, quando foram as burocracias policiais que mais participaram dos debates sobre o sistema penitenciário mineiro (H1). Já a burocracia de custódia penitenciária entra na arena parlamentar a partir de 2004, quando começa a se organizar em associações e sindicatos e aumenta progressivamente sua presença nas discussões (H2).

Com essa burocracia mais organizada e numericamente cada vez mais relevante, a partir de 2012, estabelecem-se alianças estáveis com alguns parlamentares, o que possibilita que a presença desse grupo de pressão nas arenas analisadas seja cada vez mais guiada exclusivamente para pautas corporativistas (H3). As cisões internas desse grupo não impediram tais alianças, enquanto as cisões internas entre os parlamentares da ALMG chegaram a favorecer as alianças, na medida em que essas últimas ajudaram a alimentar antagonismos ideológicos e partidários que passaram a organizar as demandas do grupo de interesse.

É necessário apontar, porém, que a estabilidade das alianças, no que tange aos grupos de interesse, é relativa e pode ser alterada por uma série de fatores futuros (TRUMAN, 1995). O trabalho já apontou como, por exemplo, mudanças em períodos eleitorais ou em coalizões de governo são capazes de alterar o quadro de disputas e acordos de tal maneira que não é difícil imaginar rearranjos dessas alianças em cenários futuros. Uma coisa, porém, deve se manter estável pelos próximos anos: a força adquirida pelo grupo de interesse dos agentes penitenciários, profissão que sequer existia em Minas Gerais há menos de duas décadas e que em 2019 conseguiu, inclusive, ter sua carreira constitucionalizada nacionalmente por meio da Emenda Constitucional 104, de 2019, quando os agentes passaram a ser chamados de policiais penais.

7 – Referências

ANDRADE, Durval Ângelo. **A CPI do cárcere em Minas Gerais**: textos,síntese do relatório da CPI, discurso do deputado e artigos sobre a CPI. Belo Horizonte: O Lutador, 1997.

BATITUCCI, Eduardo C.; RIBEIRO, Ludmila M. L.; SAPORI, Luís F. Diretrizes para uma política de segurança pública em Minas Gerais. *In*: BANCO DE DESENVOLVIMENTO DE MINAS GERAIS. **Minas Gerais do século XXI**. Belo Horizonte: Rona, 2002. p. 197-216.

CÂMARA, Rafael. Ideologia e comportamento na Câmara dos Deputados (2003-2015). *In*: PERLIN, G.; SANTOS, M. L (org.). **Presidencialismo de coalizão em movimento**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2019.p. 229-.257.

CUNNINGHAM, Frank. **Teorias da democracia**: uma introdução crítica. Porto Alegre: Artmed, 2009.

DAHL, Robert. **On democracy.** 2nd.ed.. London: Yale Universit Press, 2015.

FIGUEIREDO, Amanda Matar. A política prisional de Minas Gerais nas duas últimas décadas: uma trajetória de institucionalização? *In*: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 45.,2021. **45º Encontro Nacional da Anpocs**.

2021. Disponível em: https://www.anpocs2021.sinteseeventos.com.br/trabalho/view?ID_TRABALHO=4100 . Acesso em 14 de nov. 2021.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, 2002.

KELSO, Willian. Three types of pluralism.*In*: MCCOOL, Daniel. **Public policy theories, models, and concepts**: an anthology1st. ed. Londres: Ed. Pearson, 1995.p.41-55

LIMONGI, F. M. P. Novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente. **Bib: Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, n. 37, p. 1-100, 1994.

LOPES, Adalclever. Audiência pública (verbete). *In*: CASTRO, Carmen Lúcia; GONTIJO, Cynthia; PINTO, Luciana (org). **Dicionário de políticas públicas**. Belo Horizonte: EdUEMG, 2015. V. 2.

MARTINO, Natália. **Mulheres encarceradas**: cruzamentos entre redes familiares e prisionais. 2019. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Sociologia da Universidade Federal de Minas,Belo Horizonte, 2019.

_____. A construção do sistema penitenciário mineiro (1979 a 2018) nos debates legislativos:agendas, atores e coalizões. *In*:ENCONTRO DA ABCP, 12., 2020. **12º Encontro da ABCP**. 2020. Disponível em: https://www.abcp2020.sinteseeventos.com.br/simposio/view?ID_SIMPOSIO=15. Acesso em 11 de nov. 2021

MENDONÇA, Ricardo Fabrino; CUNHA, Eleonora Schetino. Participação sem deliberação? *In*: SANTOS, Manoel; ANASTASIA, Fátima (orgs.). **Política e desenvolvimento institucional no Legislativo de Minas Gerais.** Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2016.p. 281-316.

OLIVEIRA, V. **O dilema identitário dos agentes de segurança penitenciárias**: guardiões ou policiais?.2018. Tese (Doutorado em Sociologia)- Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018.

PAIXÃO, A. L. Uma saga carcerária. **Temas IMESC**, São Paulo, v. 2, n. 2, p.97-110, 1985.

RIBEIRO, Ludmila; CRUZ, Marcus V. G.; BATITUCCI, Eduardo C. Política pública penitenciária: a gestão em Minas Gerais. *In*: ENCONTRO

NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 28., 2004, Curitiba. **Anais...** Curitiba: ANPAD, 2004.p. 1-16 Disponível em: http://www.anpad.org.br/admin/pdf/enanpad2004-pop-1770.pdf . Acesso em 26 de out. 2021

ROCHA, Marta Mendes da. Comissões parlamentares nos legislativos estaduais brasileiros: estudo das Assembleias Legislativas da Bahia e de Minas Gerais. **Cadernos da Escola do Legislativo**, Belo Horizonte, v. 13, n. 21, 2012.

SANTOS, Manoel L; MANCUSO, W. P.; BAIRD, M. F.; RESENDE, C.Lobbying no Brasil: profissionalização, estratégias e influência. **Texto para Discussão (IPEA)**, v. 2334, p.7-59, 2017.

SOUZA, Celina. Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para implementação de políticas federalizadas. **Revista de AdministraçãoPública**, n. 51, v.1, 2017.

TRUMAN, David. Interest groups and the nature of the States. *In*: MCCOOL, Daniel. **Public policy theories, models, and concepts**: an anthology, 1st. ed. London: Ed. Pearson, 1995.p.29-41

WEBER, Max. Burocracia.*In*: GERTH, H. H. (org.) **Ensaios de sociologia**. Rio de Janeiro: Ed. Guanabara, 1982.p.

Recebido em 31/10/21
Aprovado em 3/12/21

5

Por que eleições importam?

DOI: https://doi.org/10.29327/264759.23.40-5

Helga do Nascimento de Almeida[1]

PRZEWORSKI, Adam. **Por que as eleições importam?** Rio de Janeiro, Brasil: EdUERJ, 2021.

O livro *Por que eleições importam?*, de Adam Przeworski, autor polonês e professor da New York University, não poderia chegar em melhor momento no Brasil que no ano de 2021. No País, estamos às vésperas de um pleito eleitoral que alguns já têm chamado de "a eleição das eleições", dada sua importância histórica, e é disso, de eleições e democracia, que o autor vai falar.

A obra é uma tradução de João Marcos E. D. de Souza para a língua portuguesa de *Why Bother with Elections?*, livro de Adam Przeworski, publicado em 2018, que conta com um time acadêmico de peso: Jairo Nicolau e João Feres Júnior (revisão técnica) e Argelina Cheibub (prefácio à edição brasileira).

O livro navega em uma tendência interessante que vem se consolidando na ciência política nacional e internacional, esta é o esforço de acadêmicas(os) da área, fortemente aquelas(es) que se debruçam sobre democracia e desdemocracia, de escrita de obras acessíveis "ao público instruído de forma geral, prescindo da etiqueta acadêmica usual" (p. 11). Definitivamente a

1 Professora adjunta de Ciência Política da Universidade Federal do Vale do São Francisco (Univasf), no Colegiado de Ciências Sociais. Professora permanente do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Piauí (UFPI). Doutora e mestra em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Currículo Lattes http://lattes.cnpq.br/5203104446134968 e *e-mail* helgaalmeida@gmail.com.

realidade tem se imposto a todas(os) nós e discutir abertamente e com a intenção de ultrapassar as fronteiras das universidades e assim alcançar mais cidadãos tornou-se emergente.

Nesse contexto está o livro *Por que eleições importam?*.

A partir de uma visão realista e crítica, Adam Przeworski, trazendo teoria e dados empíricos, debate os impactos das eleições nos sistemas democráticos e também sua "limitada capacidade de moldar e transformar vidas" (p. 17).

Eleições são objetos recorrentes na literatura da ciência política pela centralidade que ocupam na própria democracia. Przeworski nos relembra que, apesar de "em uma eleição típica, cerca de um a cada dois eleitores se vê do lado derrotado" (p. 13), irremediavelmente, quando o pleito se aproxima, "vemo-nos esperançosos de que nossos candidatos vencerão" (p. 13). Além disso, na perspectiva przeworskiana, mesmo diante de um panorama atual de crise democrática e de insatisfação com os resultados eleitorais, "devemos valorizar o procedimento eleitoral" (p. 16). Isso porque "eleições instruem governos a minimizar os níveis de insatisfação com a maneira pela qual somos governados" (p. 16), sendo sua "maior virtude" (p. 16) que a sociedade consiga "processar quaisquer conflitos [...] de maneira livre e relativamente pacífica, evitando a violência" (p. 16) e assim que "pessoas relativamente livres, produtivas e iguais contendem [...] para melhorar o mundo de acordo com suas diferentes visões, valores e interesses" (p. 17).

Ao mesmo tempo é interessante observar que, apesar de entender que eleições são importantes, o autor, a partir do que ele chama de "perspectiva minimalista churchilliana" (p. 17), admite que "eleições não são belas e nunca realmente justas" (p. 17) e que muitas vezes são inclusive "impotentes perante alguns obstáculos existentes em certas sociedades" (p. 17). O ponto ressaltado por Przeworski é que sociedades muitas vezes expectam que eleições tenham um grande impacto transformador e assim cobram que tragam mudanças que elas e nenhum "outro arranjo político pode atingir" (p. 17). O que é preciso entender,

segundo o autor, é que, em uma sociedade capitalista, são os atores do mercado, os quais acumulam o poder econômico, que, em grande medida, detém o poder político e, em consequência, os rumos da sociedade. E esse será um argumento que aparecerá diversas vezes ao longo da obra.

Para entender melhor as pinceladas de Przeworski, é fulcral que se tenha em mente que eleições democráticas são um método de escolha de governantes, método esse "recente e ainda inabitual" (p. 19) – dado que, entre 1788 e 2008, das 1.121 trocas de poder político que o mundo viu, apenas 544 foram por eleições e ainda que a primeira eleição correu em 1788 – um contraponto a "todos os outros métodos de seleção de governantes, sejam eleições viciadas ou métodos sem eleição" (p. 19). O autor se debruça, na primeira parte do livro, exatamente sobre a origem histórica das eleições, da evolução das eleições e da tensão presente entre a centralidade da participação da maioria e a proteção à propriedade.

Ele nos relembra que eleições são um fenômeno moderno. Essa ideia de "autogoverno" remete ao entendimento de que só haveria liberdade se estivéssemos sujeitos às leis que escolhemos, diferentemente do que defendiam os monarcas. Esse pensamento foi introduzido apenas no fim do século XVIII como resultante de revoluções nos Estados Unidos e na França. Como "todos não podem governar ao mesmo tempo, devemos ser comandados por outros" (p.27). Przeworski classifica como "revolucionário" o entendimento que preconizou que "somente os eleitos poderiam ser considerados representantes" (p. 29).

Eleições são um dispositivo que detém um certo arrojo democrático. É bastante interessante o debate que Przeworski faz sobre o impacto das eleições na propriedade privada. Segundo ele, isso fica claro quando se observa quanto os "fundadores de governos representativos temiam que a igualdade de direitos políticos pela via eleitoral resultasse em ameaças à propriedade" (p. 20-21). Ou seja, a depender da configuração das eleições, elas representam perigo àqueles que usufruem de privilégios sociais, econômicos e políticos. Assim, quando os "atuais man-

datários temem que a derrota possa resultar na perda de suas liberdades, fortunas e mesmo de suas vidas" (p. 22), eleições se tornam um risco alto demais para ser tolerado.

O lúcido diagnóstico de Przeworski acerca das eleições apresenta uma dupla perspectiva: se, por um lado, eleições nos oportunizam escolher, enquanto coletividade, quem irá nos governar e como seremos governados, por outro lado, no mundo real, algumas pessoas que "desfrutam dos benefícios da propriedade, mercados que distribuem a renda desigualmente e partidos" (p. 22) fazem de tudo para perpetuar suas posições de poder.

Esse panorama transformou a perspectiva de "autogoverno" através de eleições em mito, de acordo com Przeworski (p. 32). Em primeiro lugar, porque representantes podem "adquirir interesses distintos e informações específicas na condição de representantes" (p. 33) e assim, para viabilizar algumas políticas públicas requeridas por sua própria base, destoam do que *a priori* seus eleitores gostariam (concessões políticas a adversários, por exemplo). Em segundo lugar, a própria composição do corpo de representantes faria com que o autogoverno fosse mais uma quimera, dado que "a revolução introduzida pelas eleições no plano ideológico foi mais profunda do que aquela que se processou na realidade" (p. 34). Isso porque a razão e a virtude, características centrais definidas pelos fundadores da noção de governo representativo para participantes do governo, eram reservadas àqueles que se distinguiam por sua fortuna, gênero e raça. Assim, "ensinava-se aos pobres que seus interesses eram representados pelos abastados, às mulheres que seus interesses eram tutelados pelos homens, e aos 'não civilizados' que deviam ser guiados pelos colonizadores" (p. 34). O autor conclui enfaticamente que, apesar da pretensão original de servirem "como um baluarte contra o despotismo" (p. 34), as instituições representativas foram edificadas para "proteger o *status quo* contra a vontade da maioria" (p. 35) e "de modo a silenciar as vozes populares entre períodos eleitorais" (p. 34). Algumas "extensões de direitos políticos aos anteriormente excluídos e algumas reformas efetuadas para dar eficácia a esses direitos ocorreram" (p. 37) para evitar ameaças revolucionárias e "agitação popular"

(p. 51) ou em nome dos próprios interesses da elite. Essas concessões são feitas pelos detentores do poder à medida que "se deparam com graves ameaças exógenas ou quando alguns deles vislumbram a possibilidade de incrementar suas chances competitivas" (p. 62). Contudo, o autor ressalta que "tais concessões estão vulneráveis a retrocessos temporários" (p. 62).

Przeworski sublinha que, ao longo da história, ao mesmo tempo que foram derrubadas as "barreiras erguidas para defender a propriedade contra o governo da maioria"(p. 21) – como, por exemplo, repressão da oposição, a existência de câmaras altas não eleitas, restrições de elegibilidade dos cidadãos e do direito ao voto, votação aberta, voto indireto –, "outros dispositivos foram arquitetados para blindar a propriedade das consequências das eleições" (p. 21), como "a validação de leis cada vez mais delegada a magistrados eleitos" (p. 21) e a "política monetária entregue aos bancos centrais não eleitos" (p. 21). O que se deu ao longo do tempo é que "sempre que algumas restrições específicas são derrubadas, as elites encontram substitutos para continuar a proteger seus interesses. Esses ciclos se repetem indefinidamente" (p. 62). E é por isso que "o poder transformador das eleições, em termos de relações econômicas, parece débil" (p. 62), exatamente porque os "resultados eleitorais influenciam cada vez menos as políticas econômicas" (p. 62), já que são as elites econômicas que as definem ao fim e ao cabo.

Eleições estão muito distantes de serem manifestações da "voz do povo" (p. 63). Inclusive, "o que acontece no dia em que os votos são depositados é o resultado de um longo processo de persuasão, mas também de manipulação e repressão" (p. 64), sendo que na maior parte das vezes "os governantes investidos encontram formas de influenciar suas chances de vitória" (p. 66). Nesse panorama, podem-se ver dois tipos de governantes: aquele que está ligado a um partido que prioriza "as vidas de seus cidadãos" (p. 65), que "sabe que uma derrota apenas significa que deverá ceder seu lugar" (p. 65) e que poderá retornar ao cargo mais a frente; e aquele "cujo temor consiste em ser defenestrado de seu cargo" (p.65) e assim "fará tudo o que tiver

a seu alcance para impedir esse acontecimento, seja não promovendo eleições, realizando-as sem a presença de uma oposição, ou mesmo garantindo que essa oposição não tenha chances de vencer" (p. 65). Para tanto, existem vários instrumentos à disposição dos governantes, como a possibilidade de manipulação das regras, o uso partidário do aparato estatal, repressão às oposições, maior financiamento eleitoral vindos indiretamente ou diretamente de recursos públicos e privados e o último recurso, utilizado quando nada mais surtiu efeito, a fraude. Especificamente sobre eleições presidenciais que tem indícios de terem sido fraudulentas, Przeworski salienta que ente 1975 e 2000 estima-se um índice entre 19% e 36% de pleitos "falhos" ou "corruptos" (p. 87).

Isso significa que eleições competitivas, ou seja, eleições em que "eleitores são capazes de determinar os vencedores e destituir os governantes em exercício se assim desejarem" (p. 86) e em que "as chances de vitória e derrota dos governantes em exercício são as mesmas" (p. 87), são cada vez mais raras. Importante deixar claro que Przeworski não tem a ilusão de que eleições competitivas sejam "justas", porque, de saída, já há regulamentos e regras que alteram as chances de um candidato e de outro. Eleições também nunca são totalmente "limpas", já que "não há nenhuma forma de impedir que os partidos em competição se utilizem de algum artifício para incrementar suas próprias chances" (p. 86).

Nesse ponto, é imprescindível evidenciar a interferência apontada por Przeworski dos donos dos recursos produtivos em governos eleitos, o que se desdobra em influência nas próprias eleições. Estamos todos sob o jugo do capitalismo, "sistema no qual a propriedade da maioria dos meios de produção é privada" (p. 92). Isso significa que, em grande medida, um dos efeitos estruturais de sermos uma sociedade capitalista é que "a tomada de decisões fundamentais que afetam a todos [...] é feita por atores privados que buscam maximizar primeiramente o lucro" (p. 92). Isso faz com que "o escopo de resultados possíveis do processo democrático" (p. 92) seja limitado, simplesmente porque as decisões tomadas serão aquelas de interesse

das elites econômicas. O capitalismo, portanto, afeta de forma cabal governos e eleições nas democracias. Os "governos encontram-se constritos em qualquer sociedade capitalista pelo simples fato de que as principais decisões econômicas, aquelas que afetam o investimento e o emprego, são prerrogativas privadas" (p. 92). Além disso, "pessoas com mais recursos econômicos [...] podem utilizá-los de modo a influenciar os resultados eleitorais e a agenda política dos governos eleitos" (p. 92) em maior ou menor medida.

Mas então, diante desse panorama, "o que podemos esperar nas eleições?" (p. 93). É sobre esse tópico que Przeworski se debruça na segunda parte do livro e também descreve os efeitos no bem-estar social de eleições competitivas e sua relação com a democracia (p. 23).

"Eleições não são belas" (p. 95). Ao mesmo tempo, muitas das objeções existentes a respeito das eleições não são razoáveis, uma vez que muito dos problemas que se levantam e o que se expecta em relação às eleições têm raízes profundas no próprio *modus operandi* e organizacional da sociedade capitalista. Para Przeworski, "o valor das eleições não reside na influência real de cada votante no resultado, mas na escolha coletiva que é feita a partir da soma das vontades individuais" (p. 96). Ou seja, o voto deve ser valorizado como um "procedimento de tomada de decisão coletiva" (p. 96). As eleições são, dessa maneira, a "melhor alternativa ao que realmente gostaríamos: liberdade total para fazermos o que quisermos" (p. 96). A questão é de ordem prática para o autor: "temos de viver juntos e, para isso, precisamos ser governados" (p. 96), e eleições seriam uma boa forma de escolha de governantes.

Ao mesmo tempo, Przeworski retira o véu do que ele nomeia de "mito da unidade" (p. 102). "Políticos eleitos podem ter objetivos pessoais, partidários ou universais" (p. 74). No entanto, o mito político perpetuado por todos os governantes, o qual dispõe "que 'o povo' é unido" [...] e que a vida política pode ser guiada pelo consenso" (p. 102), é uma interpretação infundada. E mais: a sociedade é formada por indivíduos que têm valores

e interesses diversos. Portanto, a "preferência da maioria" (p. 104) não representa o que "há de comum entre todos" (p. 104), mas o que "um maior contingente de pessoas deseja" (p. 104). Consequentemente, esperar racionalidade incólume de governos não faz sentido, dado que os próprios interesses e valores da população são heterogêneos. "O máximo que se pode dizer é que o governo faz – ou não – o que a maioria deseja" (p. 105) e que "eleições produzem racionalidade" (p. 109) se se pensar que eleições permitem que "qualquer decisão gerada pela regra majoritária conta com o apoio da maioria" (p. 109).

Mesmo diante dessa teia idiossincrática subjacente às democracias, Przeworski afirma que "o processo de tomada de decisão coletiva pelo voto provavelmente produzirá decisões superiores àquelas tomadas por qualquer indivíduo em separado, ainda que seja um ditador extremamente sábio, ou um pequeno grupo" (p. 104). O motivo é que "eleições aproximam mais a política das preferências populares do que uma ditadura faria" (p. 107). Como efeito, "governos são representativos se fazem aquilo que é melhor para o povo, se agem em nome do melhor interesse de pelo menos uma maioria" (p. 111), sendo que eleições induzem algum nível de controle prospectivo e retrospectivo. "Prospectivamente, partidos ou candidatos fazem propostas durante as eleições e explicam como essas políticas afetariam o bem-estar dos cidadãos" (p. 113). Retrospectivamente, "os cidadãos julgam os governantes em exercício pelas ações passadas e seus resultados" (p. 113).

Em se tratando do efeito de democracias no desempenho econômico e na igualdade econômica e social, Przeworski levanta uma série de reflexões fundamentais através de observações empíricas. De acordo com suas observações, "estamos diante de um cenário jamais visto de perda de confiança na ideia de progresso intergeracional, e cujas consequências políticas são preocupantes" (p. 119). São preocupantes porque "grande parte da atual insatisfação em relação às eleições nos países desenvolvidos se deve à estagnação da renda de uma ampla parcela da população" (p. 119). No caso europeu, a taxa de desemprego está constantemente alta. O ponto é que, em média, "autocra-

cias não apresentam um desempenho econômico melhor do que sistemas nos quais existam eleições competitivas" (p. 121). Entretanto, pode-se afirmar que "democracias pagam melhores salários, apresentam taxas menores de mortalidade infantil e maiores expectativas de vida, e são menos voláteis economicamente" (p. 123), ou seja, "a conclusão geral em relação ao bem-estar material deve ser positiva". Mas não se pode dizer o mesmo em relação à desigualdade. O que se vê em relação a esse último tópico é que, em primeiro lugar, "a extensão da desigualdade de renda não difere muito entre regimes políticos" (p. 126), o que frustra a expectativa daqueles que esperavam que eleições competitivas gerariam redução das desigualdades. Em segundo lugar, "governos democráticos redistribuem mais renda por meio de taxações e transferências à medida que a desigualdade cresce dos níveis mais baixos para intermediários, mas redistribuem menos quando aumenta uma desigualdade cujo nível já era alto" (p. 126).

Em relação a desigualdade econômica e igualdade política, o livro afirma que a democracia, apesar de se caracterizar como um sistema universalista, concentra em si diferentes grupos com recursos desiguais para jogarem o jogo político. E isso importa porque "poder econômico é transformado em poder político" (p. 129) e esse poder político, por sua vez, torna-se "instrumental para o poder econômico", como em um círculo vicioso em que a "desigualdade econômica resulta em desigualdade política" (p. 132) e a "desigualdade política direciona as políticas públicas em favor das pessoas com rendas mais elevadas" (p. 132-133). O desenredo indicado por Przeworski é preciso, pois, "a menos que os governos trabalhem ativamente para neutralizar essa tendência" (p. 133), "é bem possível que a desigualdade de renda tenda a crescer como resultado da operação dos mercados" (p. 133).

Sobre "eleições como métodos de processamento de conflitos" (p.135), Przeworski é mais otimista quanto aos efeitos vistos. Para o autor, conflitos políticos são inerentes ao corpo social e acontecem por motivos diversos, que vão desde o problema da distribuição a opiniões "fortes e religiosamente motivadas

sobre o modo como os outros devem se comportar" (p. 136). Conflitos são assim "onipresentes, e as paixões envolvidas são, por vezes, intensas" (p. 136). O modo como as democracias têm conseguido, em maior e menor medida, administrar os conflitos "sem cercear a liberdade política e confiando em procedimentos que indicam quais interesses, valores e ambições devem prevalecer em um dado momento" (p. 136), está intimamente ligada às eleições. Isso porque "a própria possibilidade de mudança dos governos pode resultar em uma regulação pacífica dos conflitos" (p. 136). Ou seja, "a própria chance de que haja alternância entre governos pode induzir as forças políticas conflitantes a agirem em conformidade com as leis, e a não tomarem o caminho da violência" (p. 137). Na interpretação de Przeworski, "o voto é uma demonstração de força: uma leitura sobre as chances de cada parte em um eventual conflito violento'' (p. 139). Dessa forma, as partes fazem cálculos e colocam na balança quais suas reais chances em um conflito violento e se vale a pena esperar pelo próximo pleito ou partir para outras iniciativas que orbitam por fora da democracia.

A boa notícia é que "a mera realização de eleições já reduz a frequência de conflitos violentos" (p. 140) e aí está o milagre da democracia na manutenção da paz civil. Esse milagre "consiste na obediência das forças políticas conflitantes aos resultados do voto" (p. 140). Na democracia, "conflitos são regulados e processados de acordo com regras definidas – portanto, limitados" (p. 140). Isso não significa que haverá sempre consenso, mas "também não é desordem: simplesmente é o conflito regulado, um conflito sem mortes" (p. 140). Outrossim, apesar do "hábito de se mudar governos por meio de eleições não seja fácil de se adquirir" (p. 144), a outra boa notícia é que "ele se torna enraizado com a repetição das experiências (p. 144). Esse hábito é "autoinstitucionalizante em diferentes ambientes econômicos e institucionais" (p. 144). Ademais, há duas variáveis que podem influenciar a manutenção de eleições competitivas, a renda *per capita* elevada e a igualdade econômica (p. 141). Isso porque o que o indivíduo tem a perder economicamente em países ricos é maior do que aquilo que indivíduos têm a perder em países pobres. Por isso, "em países ricos, tanto os vencedores

quanto os derrotados obedecem aos resultados eleitorais" (p. 142). Przeworski observa que "enquanto setenta democracias colapsaram em países pobres, democracias mais abastadas sobreviveram a guerras, revoltas populares, escândalos, crises econômicas e governamentais, faça chuva ou faça sol" (p. 144).

Concluindo, o livro *Por que eleições importam?* desenrola um novelo arguto de argumentos, como é característica do autor Adam Przeworski. Compreende-se com ele que o aparato eleitoral foi construído nas democracias pelas elites muito como resposta ao medo que se tinha de que a população trilhasse o caminho da revolução ou de grandes agitações. Mas ainda assim eleições representavam perigos para a elite. Eleições com sufrágio universal e participação massiva da população poderiam transformar o *status quo*, desfavorecendo poderosos. Para diminuir tais riscos, as elites construíram, e ainda mantêm funcionando, um arcabouço regulamentador de eleições que impedem grandes mudanças de paradigma. Por isso, não se pode esperar que representantes eleitos e que eleições modifiquem por si só a sociedade, dado que as grandes decisões em um sistema capitalista são tomadas pelos detentores de poder econômico.

E, nesse ponto, se eu tivesse a possibilidade de tomar um cafezinho com pão de queijo com Adam Przeworski, eu perguntaria: professor, mas então, só entre nós, partindo desse diagnóstico, qual a solução? Estaríamos falando que o desenlace cabal para que a democracia e as eleições tenham maiores capacidades transformadoras perpassaria por repensar, ou até exterminar, o sistema capitalista? Quem sabe não sou respondida em um próximo livro?!

Como publicar nos *Cadernos da Escola do Legislativo*

1 – Publicamos estudos de natureza analítica, preferencialmente inéditos, sobre temas de interesse do Poder Legislativo, do Estado e da sociedade, nas áreas de Direito, Administração Pública, Ciência Política, História Política, Políticas Públicas, Economia, Orçamento Público e afins.

2 – Além de estudos monográficos, aceitam-se traduções ou resenhas. A responsabilidade pelos artigos publicados é exclusiva dos autores. Se for o caso, o autor deverá tomar as providências necessárias no sentido de obter permissão para a publicação ou o uso de qualquer material eventualmente protegido por direitos autorais.

3 – O texto recebido será avaliado por parecerista *ad hoc*, especialista na área do tema abordado, observando-se os critérios de densidade e adequação aos objetivos da publicação. O parecerista poderá sugerir modificações formais ou de conteúdo, ou opinar pela não publicação, caso em que a decisão será comunicada ao autor.

Para mais informações, acesse: https://cadernosdolegislativo.almg.gov.br/seer/index.php/cadernos-ele/about/submissions#onlineSubmissions

Os artigos publicados são de responsabilidade dos autores.

Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais – Escola do Legislativo

Av. Olegário Maciel, 2.161 – Belo Horizonte – MG – 30180-112

Tel.: (31) 2108-3400

E-mail do editor: nepel@almg.gov.br

E-mail da Escola do Legislativo: escola@almg.gov.br