

A República e as tensões no Federalismo: o municipalismo pós 1988.

Francisco José Araujo *

Introdução

Há pouca qualidade participativa em uma comunidade que consome instrumentalmente a democracia, em vez de tratá-la como um valor não-negociável, como uma forma de vida e de organização das relações entre os membros da sociedade.

(Marco Aurélio Nogueira)¹

Após o fim da ruptura constitucional, instaurada com o golpe militar de 1964, o pacto federativo brasileiro não foi rediscutido de forma integral. A Constituição Federal de 1988 deu aos municípios o status de entes federados, mas sem redefinir a Federação em sua totalidade. Não entrou em pauta a reformulação da Federação como um todo, como os diversos níveis de poder poderiam atuar mais efetivamente e qualitativamente nas ações de governo. Ficou a desejar uma ideia institucional que assegurasse o princípio federativo de Estado e, ao mesmo tempo, fortalecesse o caráter republicano.

A distribuição e divisão de poder não foram acompanhadas de um aprimoramento administrativo, mostrando cada vez mais descompasso entre a descentralização

* Doutor em Sociologia; Universidade Estadual do Maranhão-UEMA.

¹ Nogueira (2005, p. 152)

política e administrativa. Tem-se observado a partir desse marco constitucional de 1988 a produção, no âmbito do Estado brasileiro, de inúmeras medidas legislativas visando garantir maior autonomia financeira dos entes federados.

Assim, com a Constituição de 1988 ocorreu um aumento da participação dos Estados e Municípios na divisão do ôbolo fiscal. Destaque para os fundos de participação, as transferências constitucionais. A Carta de 1988 também retirou da competência Federal os impostos únicos sobre minerais e combustíveis. Transferidos para a base de cálculo do ICMS. Os municípios foram favorecidos nesse procedimento, obtendo uma parcela de 25% do ICMS. Além disso, esse processo de maior participação na distribuição dos recursos não acarretou igual transferência de encargos e obrigações às subunidades nacionais.

Nesse processo de descentralização fiscal é importante destacar a Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Essa legislação veio atender a prescrição contida no Título VI, Capítulo II (normas gerais de finanças públicas), artigo 163, Constituição Federal de 1988. Além de atender às prescrições contidas nos artigos 165 (gestão financeira patrimonial), 169 (limite de despesas com pessoal) e 250 (assegurar recursos para pagamento de benefícios pelo regime geral de previdência).

Este trabalho aborda a condição republicana do Estado Brasileiro com fundamento no arranjo federativo produzido a partir da Constituição Federal de 1988. Para tanto, tomou-se como delimitação da investigação o período que compreende os últimos dez anos, tendo como ponto limite a 36ª edição do Sorteio Público. Esse marco corresponde a 1.965 municípios fiscalizados, equivalendo a 35,32% do total de municípios brasileiros.

Este trabalho é pertinente na medida em que apresenta dados empíricos que possibilitem melhor conhecimento sobre a *política fiscal praticada atualmente no Brasil*, o grau

efetividade dos mecanismos de controle e transparência, o grau de desempenho administrativo e a observância de princípios republicanos, tanto no que tange as ações dos agentes estatais e da sociedade civil que sejam responsáveis ou ligados à aplicação de políticas públicas. Dessa maneira, também procura contribuir com a literatura que trata da condição Republicana do Estado Brasileiro, pois, em geral, os trabalhos focam a descentralização, o federalismo, o equilíbrio fiscal, o sistema de controle, o sistema de políticas públicas, concentração de autoridade, as demandas por coordenação e cooperação, mas restringem essas abordagens ao tipo de Estado esquecendo ou dando pouca importância à forma de governo. Para tanto, será feito um esforço teórico, articulando aspectos qualitativos e quantitativos com vistas a envolver as condições federativas e republicanas do Estado no Brasil.

Revisão bibliográfica

A Constituição Brasileira de 1988, em seu artigo 1º, afirma: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito (...)”. Nessa nova Carta constitucional, o Brasil reafirmou sua forma anterior de governo e de tipo de Estado, respectivamente República e Federação, estabelecido desde a Proclamação da República, em 1889. Sobre as inovações da Carta Magna de 1988, é importante ressaltar as observações feitas por Celina Souza (2005) ao destacar os seguintes aspectos legais sobre “provisão de mais recursos para as esferas subnacionais”; bem como a “expansão dos controles institucionais e societários sobre os três níveis de governo” e “aumento das competências dos poderes Legislativo e Judiciário”. Além do “reconhecimento dos movimentos sociais e de organismos não-governamentais como atores legítimos de controle dos governos” e a “universalização de alguns serviços sociais, em particular a saúde pública”.

Essas disposições constitucionais apontaram significativamente para um processo de descentralização dos recursos, visando aumentar nas receitas municipais, que também passaram a gozar de maior competência tributária. O processo de descentralização fiscal tem sido abordado de diferentes maneiras, particularmente no período que se abre com promulgação da Carta Magna de 1988.

Arretche (2004) foca as relações intergovernamentais e concentração de autoridade em relações a as políticas particulares e capacidade dos Estados de coordenação das políticas. Kerbauy (2004), com base em pesquisas sobre poder local, ressalta a importância da reconfiguração sofrida pelo poder local, além de destacar o protagonismo da municipalidade no processo de descentralização e a emergência da participação de novos atores sociais no processo decisório com o sistema participativo, cuja estrutura institucional está concentrada nos conselhos municipais, dando espaço para que novos atores políticos façam parte da arena decisória (KERBAUY, 2004, p. 161).

A ideia de municipalização, como processo de descentralização administrativa e fiscal, teve na teoria de finança fiscal uma justificação sistematizada, cujos argumentos pró-municipalização afirmavam que os governos locais estão mais próximos da população e que, por isso, melhor conhecem as preferências de seus cidadãos. Também é dito que os cidadãos têm poder de influir sobre as decisões dos governos locais, definindo as prioridades de gastos (Mendes (s/d p. 02)). Essa concepção de descentralização também reivindicava a possibilidade de crescimento da eficiência dos governos locais e a melhoria da qualidade dos serviços públicos.

Destoando dessa visão favorável a esse processo de municipalização, Vito Tanzi (Apud Mendes) defende que os efeitos poderão gerar mais ineficiências e desperdícios de recursos públicos, o que produziria uma situação que não

geraria maior satisfação nos cidadão. Tanzi fez essa declaração apoiado em *survey* sobre o problema de descentralização.

Os principais pontos desfavoráveis, destacados pelo autor, foram: qualificação do funcionalismo municipal ruim, limites na capacidade de arrecadação tributária e a tomada e a constante de órgãos governamentais por grupos de interesses locais. Essa deficiência na capacidade de arrecadação tributária dos municípios é ilustrada por Santos (2010, p. 297) da seguinte maneira: õde uma amostra de 4.629 municípios instalados em 1996 e para os quais havia disponibilidade de dados, mais da metade (2.440) só arrecadava tributos num valor inferior a R\$ 10 *per capita*. Dos 2.143 que contavam com receita tributária superior a R\$ 10 *per capita*, 1.792 localizavam-se nas regiões Sudeste e Sul.õ

Os pontos acima destacados são importantes para se refletir sobre a descentralização financeira e administrativa em curso no Brasil, tendo em vista vários aspectos da nossa realidade, onde existe uma longa tradição patrimonialista, oligarca, autoritária e mandonista. O que torna o federalismo brasileiro muito complexo, exigindo operações e ações capazes de articular políticas sociais frente às diferenças regionais. Com fulcro nessa complexidade surge a questão da coordenação. Sobre isso, Abrucio (2004) ressalta a necessidade de explorar o problema da coordenação intergovernamental no que tange as õformas de integração, compartilhamento e decisão conjunta presentes nas federaçõesõ.

Franzese (2010), no mesmo nível de preocupação das relações intergovernamental, discute o federalismo brasileiro a partir do conceito de federalismo cooperativo, visando melhor compreender a relação entre políticas sociais e federalismo, tomando os sistemas de políticas públicas como matriz fomentadora o compartilhamento federativo baseado em negociações intergovernamentais, distanciando assim da abordagem dicotômica de descentralização versus

centralização. Já na perspectiva de caracterizar o tipo de descentralização nas federações e as especificidades do federalismo brasileiro, cabe destacar o trabalho de Affonso (2000), que faz uma variada exposição de dados através de tabelas e gráficos, para além de uma discussão teórica sobre o federalismo e dá relevância ao contexto latino-americano ao tratar do caso brasileiro.

Abordando o aspecto do controle e da ética pública cabe destacar os artigos BIASON (2011); LOPEZ, Félix Garcia (2011); TEIXEIRA (2011); OLIVIERI (2011); CUNHA (2011); FILGUEIRAS e ARANHA (2011) presentes no Caderno Adenauer XII, 2011. Nesse dossiê cada autor discute a dimensão da ética no espaço público tomando como referência aspectos diferentes e, ao mesmo tempo, discutindo os mecanismos de controle disponíveis no combate à corrupção.

RODDEN (2005) faz uma revisão do que denomina a primeira geração da literatura sobre a descentralização fiscal e federalismo, e apresenta novos dados empíricos visando corrigir certas concepções produzidas no decorrer dos anos. Utiliza-se do método comparativo, mostra os processos de descentralização em diversos países e expressa a tendência de apontada por alguns trabalhando em abordar questões novas em torno de questões macroeconômicas e de cooperação e coordenação no âmbito federativo.

Focando na dimensão representação política e na accountability, Bijos (2012) aponta para a possibilidade de produção de uma maior heterogeneidade, ressaltando a importância da representação para o equilíbrio entre as unidades subnacionais e transversalidade que emerge em termo de constrangimento e sua conexão com a accountability no tocante as relações intergovernamentais.

A abertura democrática de 1985 possibilitou, de forma não muito criteriosa e técnica, a criação de novos municípios. A década de 90, por exemplo, ficou marcada por um processo

acelerado de criação de novos municípios. Entre 1980 e 1991 foram criados 500 municípios, mas, entre 1991 e 2000 essa quantidade foi maior que o dobro, totalizando 1.016 novos municípios². Esse fenômeno impactou não só a demanda de repasse como também sobrecarregou o serviço de controle e fiscalização sobre as subunidades nacionais, exigindo do Estado melhor aparelhamento de gestão.

Portanto, a Reforma do Estado emerge com o processo de redemocratização política, assumindo maior intensidade no governo de Fernando Henrique Cardoso, que teve como principal responsável e formulador da reforma do Estado Luiz Carlos Bresser-Pereira, na época, ministro da Administração Federal e Reforma do Estado. Nesse período de governo, eficiência, agilidade e modernização dos serviços públicos foram postos em contraposição aos ómãos serviçosõ. A administração gerencial passa a ser, a partir desse momento, o novo paradigma para a Administração Pública.

Essas medidas pretendiam também, afirmar a esfera pública para além do estatal, abrindo o Estado para mecanismos de satisfação e atendimento das demandas sociais a partir do setor privado. Esse processo produziu inúmeras privatizações de empresas estatais e propiciou a terceirização e a publicização, sendo essa última o principal mote do discurso do ministro Bresser-Pereira.

Segundo o próprio Bresser (1995, p. 10): õComo há o programa de privatização eu inventei a palavra ÷publicizaçãoø que seria a transformação de órgãos da área social do Estado em órgãos públicos, sem fins lucrativos, mas não estatais.õ Anos após a efetivação dessas medidas, Bresser-Pereira (2000) tentou situar a Reforma do Estado não estritamente ligada ao Neoliberalismo, mas como parte de um processo político mais amplo de democratização, onde é sinalizada a emergência de

² Fonte: IBGE.

uma democracia de sociedade civil.

Essas reformas surgiram no horizonte político brasileiro como forma de possibilitar a efetivação das medidas exigidas pelos principais organismos financeiros internacionais (FMI, BID, Banco Mundial). A estrutura política montada pela Constituição de 1998 ãconstitucionalizou questões da ordem econômica, da administração pública e do funcionamento previdenciário contrariamente aos planos do novo presidente e à tendência mundial hegemônica nessas áreas de políticas.ö Couto (2001).

Sobre a Lei de Responsabilidade fiscal é importante destacar as considerações feitas por Kerbauay (2004), enfatizando o caráter pioneiro da Lei de Responsabilidade Fiscal como um marco importante no processo de descentralização e controle, afetando significativamente a gestão municipal. Debus e Nascimento (s/d) tratam especificamente da Lei de Responsabilidade Fiscal, no texto: A Lei 101/2000: entendendo a Lei de responsabilidade Fiscal. Os autores tratam de forma técnica a abrangência, especificidade e aplicação da lei, comparando a outros estatutos legais e mostrando todas as bases das previsões constitucionais que a conformam como lei complementar.

Cabe ressaltar que atualmente a Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011), que veio regulamentar o acesso à 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, também corrobora como marco legal para a exigência de transparência no setor público.

O controle e transparência

A preocupação com o desvio de recursos públicos há tempos alcançou os fóruns e organismos internacionais, particularmente a ONU (Organização das Nações Unidas). Em 2003, de 09 a 11 de dezembro, na cidade Mérida (México), foi

realizada a Convenção das Nações Unidas contra a corrupção (entre os dias 09 e 11), sendo adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 31/10/2003. Esse documento teve como marco inicial a Resolução 55/61, em dezembro de 2000, momento em que a Assembleia Geral das Nações Unidas deliberou pela criação de um comitê especial aberto a todos os Estados com a finalidade de redigir um instrumento legal que pudesse ser eficaz no combate à corrupção.

O texto produzido elencou um conjunto de medidas visando conter a corrupção e garantir aplicação correta dos recursos públicos. Desta forma, sugeriu a imediata aplicação de medidas legais contra delitos de ordem penal, civil, administrativa abrangendo todos os agentes estatais, posto na condição de funcionários públicos. Os objetivos dessa convenção ficaram firmados como:

a) Promover e intensificar as medidas destinadas a prevenir e combater a corrupção de forma mais eficiente e efetiva;

b) Promover, facilitar e apoiar a cooperação internacional e a assistência técnica;

c) Promover a integridade, responsabilidade e gestão adequada dos assuntos públicos e da propriedade pública³.

Esse documento foi assinado pelo Brasil em 09/12/2003. No entanto, o texto somente foi aprovado posteriormente pelo Congresso Nacional, em 18 de maio de 2005, através do Decreto Legislativo nº 348, sendo promulgado por meio do Decreto 5687, de 31 de janeiro de 2006, momento que passa a vigorar com força de lei.

Cumprе ressaltar que a Convenção Interamericana contra a Corrupção no Brasil está em vigor desde 2002, onde estão previstos diversos dispositivos similares aos da Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção.

³ Disponível: http://www.unodc.org/pdf/brazil/ConvONUcorrup_port.pdf

Observa-se que a preocupação com o avanço da corrupção (que afeta os órgãos e recursos públicos) tem preocupado as organizações internacionais. Considerando-se essas medidas internacionais, fica visível que a criação de mecanismos de controle e fiscalização, bem como as mudanças na legislação, efetivam-se sob influência de mecanismos internacionais. Assim, as medidas de combate à corrupção apresentam componentes exógenos.

Apesar dessas mudanças na repartição dos recursos, as desigualdades entre as subunidades nacionais tem persistido e o endividamento público tem aumentado desde a década de 90. O almejado equilíbrio fiscal não foi efetivado somente com a potencialização da arrecadação e maior distribuição dos recursos, o que aponta para uma deficiência na política fiscal, particularmente na política de controle de gastos.

Os sorteios públicos ó CGU

Ao lado desse aumento dos repasses, maior participação no bolo fiscal e os programas em parceria potencializaram as práticas desfavoráveis ao interesse público e aos princípios republicanos, dentre elas encontram-se os desvios de recursos e a recorrente prática de corrupção. Isto tem exigido maior investimento em transparência e controle.

A Controladoria-Geral da União ó CGU foi criada em 2001 e, ao longo do tempo, teve sua forma original reformulada. A título de ilustração colha-se o histórico oferecido pela CGU⁴ pontuando os atos e medidas que resultaram em mudança na sua estrutura e organização:

õA Controladoria-Geral da União (CGU) foi criada no dia 2 de abril de 2001, pela Medida Provisória nº 2.143-31 . Inicialmente denominada Corregedoria-Geral da União (CGU/PR), o órgão é vinculado diretamente à Presidência da República. A CGU teve, originalmente, como propósito

⁴ Disponível: <http://www.cgu.gov.br/CGU/Historico/index.asp>

declarado o de combater, no âmbito do Poder Executivo Federal, a fraude e a corrupção e promover a defesa do patrimônio público.

Quase um ano depois, o Decreto nº 4.177, de 28 de março de 2002, integrou a Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) e a Comissão de Coordenação de Controle Interno (CCCI) à estrutura da então Corregedoria-Geral da União. O mesmo Decreto nº 4.177 transferiu para a Corregedoria-Geral da União as competências de Ouvidoria-geral, até então vinculadas ao Ministério da Justiça.

A Medida Provisória nº 103, de 1º de janeiro de 2003, convertida na Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, alterou a denominação do órgão para Controladoria-Geral da União, assim como atribuiu ao seu titular a denominação de Ministro de Estado do Controle e da Transparência.

Mais recentemente, o Decreto nº 5.683, de 24 de janeiro de 2006, alterou a estrutura da CGU, conferindo maior organicidade e eficácia ao trabalho realizado pela instituição e criando a Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas (SPCI), responsável por desenvolver mecanismos de prevenção à corrupção. Assim, a CGU passou a ter a competência não só de detectar casos de corrupção, mas de antecipar-se a eles, desenvolvendo meios para prevenir a sua ocorrência.

Desta forma, o agrupamento das principais funções exercidas pela CGU ó controle, correição, prevenção da corrupção e ouvidoria ó foi efetivado, consolidando-as em uma única estrutura funcional.ö

O Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos foi instituído pela Portaria nº 247, de 20 de junho de 2003, tornando-se um mecanismo de caráter permanente. O Sorteio Público, depois de institucionalizado, foi sofrendo ajustes visando seu aperfeiçoamento. Segue, à guisa de ilustração, a descrição dos procedimentos e um pequeno histórico sobre a forma de efetivação dos sorteios, conforme publicação no site da CGU⁵:

⁵ <http://www.cgu.gov.br/imprensa/Noticias/2005/noticia013005.asp>

À cada sorteio são definidos 60 municípios e 12 Estados. Em cada uma dessas unidades, os auditores examinam contas e documentos e fazem inspeção pessoal e física das obras e serviços em realização, mas privilegiam, sobretudo, o contato com a população, diretamente ou através dos conselhos comunitários e outras entidades organizadas, como forma de estimular os cidadãos a participarem do controle da aplicação dos recursos oriundos dos tributos que lhes são cobrados.

O primeiro sorteio foi realizado em abril de 2003, definindo apenas cinco áreas municipais (uma para cada região do país). O segundo, realizado em maio de 2003, definiu 26 municípios (um para cada Estado brasileiro). Do terceiro ao nono sorteio, o número de municípios sorteados passou a ser de 50. A partir do 10º sorteio, a CGU aumentou para 60 as áreas municipais definidas em cada sorteio, o que permitiu ampliar a capacidade de fiscalização.

Em novembro de 2004, o Programa foi ampliado para os Estados, para fiscalizar a execução de programas custeados com verbas federais, mas sob a responsabilidade dos governos estaduais. No primeiro sorteio de Estados foram definidas cinco unidades da Federação. A partir do segundo sorteio, o número de Estados sorteados foi definido em doze.

O 36º Sorteio Público da CGU atingiu a marca de 2001 municípios fiscalizados desde 2003, equivalente a 35,32% do total de municípios brasileiros, completando R\$ 18,4 bilhões já fiscalizados, referentes a recursos transferidos pelo Governo Federal.

Em 2006 a CGU constatou que, do total de municípios fiscalizados, 77% deles apresentavam algum tipo de irregularidade. Tal constatação revelou a vulnerabilidade dos recursos públicos diante de ações criminosas, deixando também visível capacidade de controle e transparência no Estado Brasileiro ainda é baixo. Por outro lado, fez emergir a questão sobre o grau de virtude cívica dos cidadãos e seus empenhos em defesa da coisa pública.

Ao longo desses anos, a CGU vem produzindo relatórios sobre as fiscalizações realizadas e os números

apresentados impressionam pelo montante e recorrência de irregularidades na utilização dos recursos públicos. Segundo levantamento da CGU, compreendendo o período de 2003 a 2007⁶, os recursos desviados da Saúde e da Educação totalizaram R\$ 1.084 bilhões, sendo R\$ 613 milhões da Saúde e R\$ 471 milhões da Educação. A Saúde fica com média de R\$ 153 milhões desviados por ano. Trata-se de uma quantidade elevada de recursos que não chegam a ser aplicados devidamente, privando a melhoria da qualidade de vida de milhões de brasileiros. Essas continuadas irregularidades tem ocorrido nos setores com maior deficiência de qualidade de atendimento e serviços.

Além dos Sorteios Públicos, a CGU⁷ tem desenvolvidos fiscalizações na forma de Operações Especiais. Em 2012 foram realizadas 25 operações especiais, sendo que 44% das operações ocorreram no Nordeste e 32% na região Norte. Os estados onde ocorreu a maior quantidade de operações foram: Paraíba com 05 operações e Pará com 04 operações. A saber: Operação Amaltéia [sic.] (PB), Operação Gabarito (PB), Operação LogOff (PB), Operação Pão e Circo (PB), Operação Pão e Circo II (PB), Operação A Ordem dos Pegadores (PA), Operação Liceu ó IFPA (PA), Operação Boca de Lobo (PA), Operação Fonte Seca (PA).

Em termos de resultados, no período entre 2003 a 2010, foram expulsos 2,5 mil funcionários públicos por corrupção. Assim discriminados: a) uso indevido do cargo = 1.471; b) improbidade administrativa = 817; c) recebimento de propina = 257. Sendo que 2,4 mil sofreram demissão (funcionário efetivo de carreira), 117 sofreram cassação (funcionário aposentado), 223 receberam destituição (funcionário não de carreira

⁶ Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/AreaAuditoriaFiscalizacao/ExecucaoProgramasGoverno/Sorteios/index.asp> Acesso: 12/01/2013

⁷ Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/auditoriaeFiscalizacao/AuditoriasEspeciais/2012.asp> Acesso: 12/01/2013.

ocupando cargo em comissão ou função comissionada).

Os Ministérios que registraram maior número de casos de servidores punidos foram, Ministério da Previdência Social com 720 servidores; Ministério da Educação com 456; Ministério da Justiça com 370 servidores; Ministério da Fazenda com 340 servidores⁸.

Sem dúvidas, os resultados alcançados e os esforços mobilizados no combate à corrupção têm sido de significativa valia, mas a própria CGU constatou, através de levantamento, que o índice de impunidade é alto. O levantamento constatou que a probabilidade do funcionário corrupto ser condenado é menor que 5%, sendo que o percentual dos que chegam a cumprir pena na prisão é inferior a 01%. Além disso, o problema se agrava com a falta de capacidade do Estado brasileiro em recuperar os recursos desviados, ficando a recuperação apenas com a marca de 8%⁹. Essa ineficiência fiscalizadora, controladora e punitiva tem dado margem a uma expressiva perda de recursos públicos, resultando em uma menor eficiência dos serviços públicos.

Considerações últimas

A descentralização fiscal no Brasil emerge como uma forma de expressão do processo de redemocratização do país. Esse movimento era fortalecido pela ideia de que tal procedimento traria uma requalificação do setor público no tocante à prestação de serviços aos cidadãos, traduzida como eficiência e eficácia.

As subunidades nacionais foram inclusas de forma linear no processo de transferência de recursos e encargos, tornando bastante visível a enorme desigualdade entre elas,

⁸ Disponível em: <http://www.portaldatransparencia.gov.br/expulsoes/entrada>

⁹ Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/>

particularmente à capacidade de assumir encargos e de proceder na efetivação de políticas públicas. Isto é, as desigualdades existentes entre as subunidades nacionais, no tocante à capacidade de absorver novos encargos refletem uma significativa diferença na eficiência de execução de políticas públicas e no efetivo controle dos gastos. Nota-se que as transferências fiscais ainda não foram suficientes para diminuir as desigualdades existentes entre as unidades subnacionais e trouxe novas exigências relacionadas ao controle de gastos dos recursos públicos.

A estrutura institucional da federação ainda não foi devidamente alterada para conciliar a coexistência de autonomia em diferentes níveis de governo com controle coordenado que garanta uma homogeneidade republicana no que tange a princípios republicanos de responsabilidade, transparência, fiscalização e controle em prol da defesa da coisa pública.

Mesmo diante da constatação do esforço de fiscalização da CGU, sua abrangência ainda é pequena, porque é limitada a uma determinada esfera de recursos e gastos, além disso, carece da ampliação de ações de prevenção, acompanhamento e avaliação. Porém, a deficiência é mais ampla e abrange a estrutura institucional do Estado como um todo, pois no âmbito da competência Legislativa há uma verdadeira paralisia quanto ao aperfeiçoamento da legislação no combate à corrupção e em tornar a justiça mais eficiente no julgamento e punição desses casos.

Diante dos índices elevados de impunidade e perda de recursos públicos fica evidente a necessidade de uma revisão do pacto federativo em prol do fortalecimento da República. Faz-se necessário tornar os mecanismos de controle uniformes e elevar todos os crimes contra o patrimônio público para a competência da Justiça Federal. Assim, todos os níveis de poder, resguardadas as autonomias, ficariam sujeitos, linearmente, aos mesmos mecanismos de controle. Todos os

atos contra o patrimônio público passariam à condição de crimes contra a ordem republicana.

Referências

ABRUCIO, Fernando L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, v. 24, p. 41-67, jun. 2005.

ADENAUER, Fundação Konrad. Ética pública e controle de corrupção. Cadernos Adenauer XII, nº 03. Nov. 2011. Fundação Konrad Adenauer: Rio de Janeiro, 2011.

AFFONSO, Rui de Britto A. Descentralização e Reforma do Estado: a federação brasileira na encruzilhada. *Economia e Sociedade*, Campinas, n. 14, p. 127-152, 2000. (versão ampliada). Disponível em: <http://www.eco.unicamp.br/docdownload/publicacoes/instituto/revistas/economia-e-sociedade/V9-F1-S14/05-RuiAffonso.pdf> Acesso em: 20/02/2013.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil problemas de coordenação e autonomia. In.: São Paulo em Perspectiva, 18(2): 17-26, 2004.

_____. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. In.: Revista Sociologia Política, Curitiba, 24, p. 9-27, jun., 2005.

BIASON, Rita de Cássia. Desenho institucional e valores da ética pública no Brasil. In: Ética pública e controle de corrupção. Cadernos Adenauer XII, nº 03, p.23-34, nov., 2011. Fundação Konrad Adenauer: Rio de Janeiro, 2011.

BIJOS, Danilo. Representação Política e Accountability na teia das relações federativas. In.: Revista Aurora, Marília (SP), v.5, n.2, p. 81-100, jan.-jun., 2012. Disponível em: <http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/aurora/article/view/2352/1913> Acesso em: 20/06/2014.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Das burocracias à publicização: a arquitetura Bresser da reforma administrativa. *Revista RAE* Ligth, jan/fev. 1995. pp. 06-11. Disponível em: <http://bresserpereira.org.br/papers/interviews/95-RAE-Light.pdf> Acesso: 10/01/2013.

_____. Sociedade civil: sua democratização para a reforma do Estado. In.: Sociedade e Estado em Transformação, São Paulo: Editora da UNESP, Brasília: ENAP, 1999. pp. 67-116. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/Papers/1998/93-Sociedade-Civil-Sua-Democratiza%C3%A7%C3%A3o.pdf> Acesso: 01/01/2013.

_____. Da política de elites à democracia de sociedade civil. In.: In João Paulo dos Reis Velloso, org. (2000) Brasil 500 Anos Futuro, Presente, Passado. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 2000: 517-538. Disponível: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2000/97politicadeelites.pdf> Acesso: 01/01/2013.

COUTO, Cláudio Gonçalves. O avesso do avesso: conjuntura e estrutura na recente agenda política brasileira. São Paulo em Perspectiva. out/dez. 2001. Vol. 15, n.4, p. 37. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/spp/v15n4/10370.pdf> Acesso em: 27/03/2013.

CUNHA, Eleonora Schettini. Conselhos de políticas: possibilidades e limites

no controle público da corrupção. In.: Ética pública e controle de corrupção. Cadernos Adenauer XII, nº 03, p.111-124, nov., 2011. Fundação Konrad Adenauer: Rio de Janeiro, 2011.

DEBUS, Ilvo e NASCIMENTO, Edson Ronaldo. Lei nº 101/2000: entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal. Brasília: Tesouro Nacional, s/d. Disponível em: <http://www3.tesouro.gov.br/hp/downloads/EntendendoLRF.pdf> . Acesso: 10/01/2013.

FILGUEIRAS, Fernando; ARANHA, Ana Luiza Melo. Estado, ética pública e corrupção. In.: Ética pública e controle de corrupção. Cadernos Adenauer XII, nº 03, p.57-74, nov., 2011. Fundação Konrad Adenauer: Rio de Janeiro, 2011.

FRANZESE, Cibele. Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas / Cibele Franzese. - 2010. 210 f. Tese de doutorado. Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo (mimeo.)

KERBAUY, Maria Teresa M. Descentralização, processo decisório e políticas públicas locais. In.: Estudos de Sociologia, Araraquara, 16, 151-163, 2004.

Disponível em: <http://seer.fclar.unesp.br/estudos/article/viewFile/148/146> Acesso: 20/12/2013.

LOPEZ, Félix Garcia. Práticas corruptas, estratégias de combate e normas sociais. In: Ética pública e controle de corrupção. Cadernos Adenauer XII, nº 03, p.35-56, nov., 2011. Fundação Konrad Adenauer: Rio de Janeiro, 2011.

MENDES, Marco. Reforma constitucional, descentralização fiscal e rente seeking behaviour. São Paulo: IFBEM, s/d. Disponível em: <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/229975/Mendes%20Reforma>

%20Constitucional.pdf Acesso em: 27/03/2013.

MUDESTO, Rodrigo e EISENBERG, José. O declínio da ética pública. In.: Ética pública e controle de corrupção. Cadernos Adenauer XII, nº 03, p.11-22, nov., 2011. Fundação Konrad Adenauer: Rio de Janeiro, 2011.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Um Estado para a sociedade civil. São Paulo: Cortez, 2005. p. 152.

OLIVIERI, Cecília. Combate à corrupção e controle interno. In.: Ética pública e controle de corrupção. Cadernos Adenauer XII, nº 03, p.99-110, nov., 2011. Fundação Konrad Adenauer: Rio de Janeiro, 2011.

RODDEN, Jonathan. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. In.: Revista Sociologia Política, Curitiba, 24, p. 9-27, jun. 2005.

SANTOS, Angela Moulin Simões Penalva; COSTA, Laís Silveira; ANDRADE, Thompson Almeida. Federalismo no Brasil: análise da descentralização financeira da perspectiva das cidades médias. In.: ANDRADE, Thompson Almeida; SERRA Rodrigo Valente. (orgs.). *Cidades Médias Brasileiras*. Rio de Janeiro, 2001. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=5397 . Acesso em: 24/03/2013

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. In.: Revista de Sociologia e Política, núm. 24, jun., p. 105-121, 2005..

TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho; ALVES, Mário Aquino. Ethos organizacional e controle da corrupção: o TCU sob uma ótica organizacional. In.: Ética pública e controle de corrupção. Cadernos Adenauer XII, nº 03, p.75-98, nov., 2011. Fundação Konrad Adenauer: Rio de Janeiro, 2011.

Resumo

Com a Constituição de 1988 o Brasil passou a considerar os municípios como entes federados. Após esse marco constitucional inúmeras medidas foram tomadas e efetivadas visando garantir a autonomia dos municípios. Para tanto, foram abertas diversos mecanismos de repasse de verbas federais aos municípios, e, junto a isso, diversos serviços foram transferidos para a responsabilidade do Executivo Municipal. No entanto, o crescente volume de verbas repassadas e os programas em parceria intensificaram as potencialidades de práticas danosas ao interesse público e aos princípios republicanos, tais como os desvios de recursos e corrupção. Este trabalho estabelece uma

discussão sobre a dimensão republicana do Estado brasileiro sob esse modelo federativo, caracterizando o grau de efetivação de benefícios para os cidadãos e afirmação dos princípios republicanos. Tem como referência empírica o Programa de Fiscalização a Partir de Sorteios Públicos aplicados e desenvolvidos pela Controladoria Geral da União (CGU), no que compreende os últimos dez anos. Possui como objetivo expressar, através de dados, as consequências dessa política de Estado e o funcionamento da nossa forma de governo sob a égide desse arranjo federativo criado com a Constituição de 1988.

Palavras-Chave: Desvio de Recurso Público. Federalismo. República. Municipalismo. Sorteio Público - CGU.

Abstract

With the Constitution of 1988 Brazil began to consider the municipalities as federal entities. After this constitutional framework, many measures have been taken and actioned to ensure the autonomy of municipalities. Therefore, were opened several mechanisms for transfer of federal funding to municipalities, and along with this, several services were transferred to the responsibility of the Municipal Executive. However, the growing volume of funds transferred and the programs in partnership have the potential of practices harmful to the public interest and to republican principles, such as the misappropriation of funds and corruption. This work establishes a discussion about the size republican Brazilian State under this federative model, characterizing the degree of realization of benefits for citizens and affirmation of republican principles. Has as empiric reference the Monitoring Program From Public Raffles applied and further developed by the Comptroller General of the Union (CGU), in that it comprises the last ten years. It has as objective to express, through data, the consequence of this State policy and the functioning of our form of government under the aegis of the federal arrangement created by the Constitution of 1988.

Keywords: Public Resource misappropriation. Federalism. Republic. Municipalism. Public Raffles ó CGU.

