

Política e controles governamentais - comentários

Cláudio Couto*

Resumo

Claudio Couto comenta os quatro últimos textos chamando a atenção para vários aspectos das dificuldades atinentes ao tema dos controles sobre os poderes e as instituições públicas no Brasil. Começa indagando quem deve controlar externamente as agências de controle do Poder Executivo, a exemplo dos Tribunais de Contas. Na prática, os controles externos acabam cedendo a pressões corporativas, chegando ao que o autor chama de “autocontrole externo”. Observa, entretanto, que mesmo com a prevalência dos controles internos em contraposição aos externos, algumas agências, como o Conselho Nacional de Justiça e o Ministério Público, têm funcionado de maneira positiva, com impactos saudáveis sobre a qualidade da ação do Judiciário e da Justiça. O mesmo parece não ocorrer com os controles no Poder Legislativo, o que, na prática, acaba revertendo na judicialização da política e na baixa accountability. Termina retomando a relação dos políticos eleitos com os eleitores nos termos de prestadores de serviços, num quadro de baixa legitimação do trabalho parlamentar. Palavras-chave: controles das instituições públicas, instituições de controle externo e interno, política como prestação de serviços, accountability no Brasil.

Abstract

Claudio Couto comments on the last four papers, calling attention to various aspects pertaining to the issue of controls over government powers and public institutions in Brazil. He begins by asking who should conduct external oversight over the control agencies of the Executive Branch, such as the Accounts Courts. In practice, external oversight ends up giving in to corporatist pressures, to the point of what the author calls “external self-control”. However, he notes that even with the predominance of internal over external controls, some agencies (such as the National Council of Justice and the Office of the Public Prosecutor) have functioned positively, with healthy impacts on the quality of action by the Judiciary Branch and Court System. This appears not to be true for controls over the Legislative Branch, which leads in practice to the judicialization of politics and low accountability. He ends up refocusing on the relationship between voters and elected officials as service providers, in a situation of low legitimacy for Congressional work. Keywords: oversight over public institutions, external and internal control agencies, politics as services provision, accountability in Brazil.

* Cláudio Couto, doutor em Ciência Política, professor da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas.

Obrigado pelo convite para ser debatedor neste seminário. Confesso que há uma quantidade absurda de informação a comentar, mas vou começar mencionando uma notícia muito interessante que li e que vários de vocês devem ter lido também. Depois da criação do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, está em vias de ser criado o Conselho Nacional dos Tribunais de Contas, que, embora não seja um órgão judiciário e, sim, um órgão assessor do Legislativo, acaba por operar de forma muito independente do Legislativo e tem toda uma configuração institucional, similar à dos Tribunais. Os ministros dos Tribunais de Contas são pessoas com uma série de proteções e uma série de prerrogativas similares àquelas de magistrado. E a própria estrutura interna dos Tribunais obedece, de certa forma, a essa lógica, e embora não sejam Cortes judiciárias, têm o nome de Tribunais. Por tantas equivalências criou-se (ou pensou-se na criação), como se fez para os outros órgãos públicos, o Conselho Nacional de Controle de Tribunais de Contas, que não apenas controlaria o Tribunal de Contas da União, mas também os estaduais e os dois municipais existentes, em São Paulo e no Rio de Janeiro.

Evidentemente, um problema como esse acaba gerando a seguinte discussão: “Bem, temos que criar um órgão de controle para controlar o órgão de controle”? A resposta é sim, porque, na realidade, mesmo um órgão de controle como é o Tribunal de Contas, embora talvez funcione bem no seu “heterocontrole”, na capacidade de controlar os demais, tem muito pouca capacidade de controlar a si próprio. E quando se conhece um pouco mais a fundo o funcionamento interno dos Tribunais de Contas, começa-se a ter essa preocupação, pois os Tribunais acabam, muitas vezes, por se tornarem “bunkers” de privilégios funcionais de seus ministros, ou dos seus conselheiros.

Nessa mesma reportagem vinha a notícia sobre a possível configuração do Conselho Nacional do Tribunal de Contas. Haveria representantes das duas Casas Legislativas, da OAB, talvez até do Judiciário, e um grande número de representantes dos próprios Tribunais de Contas, que acabariam sendo em número maior do que os representantes externos, repetindo aquilo que ocorreu quando se criou o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o Conselho Nacional do Ministério Público. Ou seja, falou-se muito em criar um órgão de controle externo e, no fim, criou-se algo, que gosto de chamar, em tom de brincadeira, de órgão de “autocontrole externo”, com o detalhe importante de que todos os membros precisam ser bacharéis em Direito. Assim, mesmo quem não é do Judiciário ou do Ministério Público, é, provavelmente, alguém que vai estabelecer relações contínuas com essas Cortes pela sua própria atividade profissional. Algo que, evidentemente, quando da criação desses órgãos, foi justificado com base na ideia de que as pessoas precisam entender como funciona uma Corte e, portanto, têm que ter formação jurídica. Algo discutível, se a ideia era criar um órgão de controle externo.

Com o tempo, passei a relativizar o tom sardônico dessa minha afirmação de que se tratava de um órgão de “autocontrole externo”, porque é fato que o Conselho Nacional de Justiça, em particular, e o Ministério Público (embora ele apareça um pouco menos), têm sido muito eficazes, têm funcionado muito bem. Tem havido uma melhora no funcionamento do Judiciário e do Ministério Público, no que diz respeito à sua operação administrativa, sobretudo no sentido de evitar abusos de seus membros, de evitar o nepotismo, de evitar a corrupção. O papel do CNJ nesse sentido tem sido inegável, e vem, inclusive, dando respostas a uma série de demandas da sociedade, que se via totalmente desatendida por parte de nossas Cortes, tanto a federal como as estaduais. Os juízes simplesmente davam de ombros para os reclames da sociedade. O CNJ atuou positivamente ao tentar instituir um horário uniforme e previsível para os Tribunais no atendimento à população, algo que gerou muito protesto por parte de funcionários e juízes. Isto ocorreu também no caso do fim do nepotismo.

Ou seja, o órgão de “autocontrole externo” ou, poderíamos dizer, o órgão de *controle interno do Judiciário*, vem funcionando bem. Trago este tema, aproveitando o que o Fernando Abrucio falou aqui acerca de o Brasil, ao contrário da experiência internacional, ter tido mais sucesso nos seus órgãos de controle interno do que nos de controle externo, apesar de alguns excessos. Quando falo disso, me lembro de uma história que me contaram na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), que estava com uma série de problemas com o Tribunal de Contas da União (TCU). Um deles era que o TCU determinou à editora da UFMG que realizasse concurso para capista, porque vinha contratando capistas terceirizados. Já que a toda hora era preciso fazer uma capa de livro, então teria que haver, segundo o TCU, um funcionário concursado para isso. Seria mais ou menos como dizer que uma editora que publica várias obras de um mesmo autor o obrigasse a fazer concurso para poder continuar editando os livros dele. O capista é também autor, e esse entendimento faltava ao Tribunal de Contas. Então, há excessos como esse, o que não quer dizer que a coisa não funcione.

Mas, por que quis começar minha intervenção por aqui? Porque as questões levantadas aqui pelo Frederico Lustosa a respeito dos excessos existentes no Senado, acabaram me ensejando a elucubrar se não deveríamos imaginar que logo, logo vai ser necessário criar também o Conselho Nacional do Senado, ou o Conselho Nacional da Câmara de Deputados, para evitar que abusos, em particular do corpo de funcionários, ocorram. Vimos, recentemente, abusos dos senadores no uso de passagens aéreas, por exemplo, corroborando aquilo que o professor Bresser falou hoje de manhã sobre a burocracia ser absolutamente indispensável, mas ao mesmo tempo procurar criar privilégios para seus membros. Isto não é uma peculiaridade da burocracia do corpo de funcionários, é uma peculiaridade de qualquer organização que está sujeita às decisões internas dos seus próprios membros, so-

bretudo num cenário de grande “intransparência”. E se, de uma forma ou de outra, conseguimos ter algum tipo de acesso à forma como nossos representantes eleitos se comportam, isto terá impacto sobre seu futuro, visto que periodicamente são submetidos ao escrutínio público.

No caso do Legislativo, existem, às vezes, tentativas de correção oriundas do Judiciário em decorrência da pressão da opinião pública, no sentido de que reformas políticas sejam feitas, embora às vezes sejam questionáveis. Como o Legislativo não as faz, o Judiciário toma a iniciativa. Foi assim com a verticalização das coligações e com a questão da fidelidade partidária. Vários temas ficaram confusos. Por exemplo: “A quem pertence o mandato?”. “Ao partido?”. “Então, o deputado perde o mandato porque mudou de partido?”. “Mas, e se ele mudou para um partido da mesma coligação eleitoral? A vaga é do partido ou da coligação?”. As dúvidas foram muitas.

Ou seja, às vezes o Judiciário começa a criar remendos e piora a situação. Só que isso tem um efeito, diria eu, no longo prazo. Qual seria este efeito? É que depois o Legislativo vem e corrige essas decisões. Fez isso com a verticalização das coligações, que poderia ser chamada também de “decisão da emenda Jobim”, quando os chefes do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), por sugestão do então ministro da Justiça, Nelson Jobim, decidiram convencer a maioria dos seus pares e verticalizar as coligações. Mas isso era claramente uma criatividade judiciária excessiva. Então, os “cheks and balances” a que o Fernando Abrucio se referiu aqui talvez estejam sob risco. O fato é que eles têm funcionado em alguns casos, mas mostram-se muito pouco eficazes em outros. No caso não apenas dos privilégios nababescos, poderíamos assim dizer, dos funcionários do Senado, mas também acerca dos privilégios da própria classe política. Talvez o problema que nós tenhamos é que a competição entre os partidos, entre oposição e governo, funciona naquilo que diz respeito à formulação de políticas públicas de um modo geral, mas dificilmente funciona naquilo que diz respeito aos interesses comuns da classe política como tal. Ou seja, partidos que são ferrenhos adversários no que se refere às suas posições gerais frente à sociedade, à disputa da Presidência da República, costumam não ter diferenças muito significativas entre si no que se refere aos seus próprios interesses como membros de uma corporação, no caso a corporação dos políticos. Isto vale para todos os privilégios, e também no que toca à aposentadoria especial para governadores, defendida por políticos, ex-governadores e atuais governadores dos mais variados partidos, adversários no plano federal ou nos planos estaduais. O eleitor fica diante do problema de qualquer um que lida com uma situação de monopólio ou de oligopólio. Eu não tenho, na corrida para o concorrente, uma alternativa real. Eu sou obrigado a ficar com o que tem, vou fazer a minha escolha falando: “Paciência, tenho que ser governado dessa forma”, e corro para aquele que, enfim, me oferece, pelo menos em algumas

outras esferas, alternativas que me parecem mais plausíveis. Mas, no que diz respeito ao próprio controle sobre os eleitos e sobre a burocracia, em boa medida o eleitor fica, de fato, com poucas alternativas. É por isso que me parece que o problema de *accountability* em um sistema político como o nosso, no que se refere não só à burocracia, mas também aos representantes legislativos, é de tão difícil solução.

A esse respeito, achei muito interessante a exposição feita pelo Paulo D'Ávila. Imagina-se que vereadores vão propor indicações dentro da sua área de preferência eleitoral, embora nem sempre seja assim. Conheço o caso de um vereador de São Paulo que fazia indicação parlamentar para aquisição de ambulâncias ordenando os municípios por ordem alfabética. Provavelmente porque, se um dia um município qualquer ganhasse uma ambulância, ele poderia dizer que foi conseguida por ele. É, certamente, disso que se trata. É claro que temos aí um tipo de situação estapafúrdia, mas pode-se dizer, pensando no âmbito municipal, mas não só, que essa atuação do parlamentar faz sentido. Faz sentido num certo tipo de representação, numa situação em que o âmbito de atuação legislativa possível para o parlamentar é baixo. Já é baixo nos níveis estadual e municipal; especialmente nos municípios do interior, é menor ainda. Não é à toa que sempre se discute se é cabível que vereadores de municípios pequenos recebam salário, que se reúnam tantas e quantas vezes. De fato, não se reúnem. Normalmente são sessões noturnas e, não raro, acontecem uma vez por semana em alguns municípios. Bem, se não cabe a esse vereador formular muitos projetos de lei (às vezes é até melhor que procure não fazê-lo, a depender do que vai propor), realmente o que lhe sobra é fazer indicações. Claro que quando se fala de municípios de grande dimensão, como Rio de Janeiro, São Paulo ou Belo Horizonte, há espaço para uma atuação legislativa maior desses parlamentares. Fazem sentido as remunerações, as sessões não são apenas noturnas, não acontecem uma vez por semana, há um trabalho mais complexo. O que não quer dizer que não se repita ali aquilo que todos os estudiosos das relações Executivo-Legislativo no âmbito federal já mostraram, e que acontece de maneira ainda mais acentuada nos municípios: a produção legislativa é ínfima. O Executivo é o grande legislador: tem capacidade para propor e aprovar a lei. Nesta direção, é de se examinar se cabe ao Legislativo, dentre outras coisas, fiscalizar o Executivo.

Vou contar mais uma história aqui, para ilustrar o que estou querendo dizer. Meu pai mora numa rua pequena, num bairro tranquilo de São Paulo, e começaram a construir um grande prédio nas cercanias. Fizeram a terraplenagem e, para tanto, caminhões e mais caminhões abarrotados de terra começaram a passar pela rua tranquila e destruíram a pavimentação. Meu pai ligou para a subprefeitura pedindo que proibissem que caminhões circulassem nessa ruazinha. Como não obteve resposta, alguém sugeriu que ele fosse falar com o vereador Nabil Bonduki, que é professor da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP, um grande arquiteto e urbanista, um vereador “universalista” nas questões urbanas. Não deu

certo. Acabou ligando para outro vereador, chamado Paulo Frange, um vereador do tipo mais tradicional possível, que em menos de uma semana conseguiu colocar a placa. Adivinhem em quem meu pai votou? Em quem ele efetivamente se sentiu representado. A rua dele parou de ser destruída. Por vezes, parte-se de uma concepção idealista, normativa, universalista de representação, mas isso, na verdade, é muito pouco efetivo na vida cotidiana das pessoas.

Vereador faz indicações, mas deveríamos saber até que ponto são efetivas. O buraco foi tapado? A placa foi posta? O muro de contenção de encosta foi construído? O campo de futebol foi reformado? Acho que seria interessante saber o retorno das indicações feitas pelos vereadores, pois isto é quase uma substituição às emendas orçamentárias. Boa parte dos estudos legislativos dedicam-se à questão da emenda orçamentária, e isto pode ser, em alguns casos, se não mais relevante, igualmente relevante.

E, finalmente, para encerrar meus comentários, devo dizer que achei muito interessante o trabalho exaustivo da Camila Lameirão sobre a Casa Civil. Trocando impressões com Regina Pacheco, enquanto a Camila expunha seu texto, ela me alertou para o fato de a Casa Civil ter se expandido muito depois da crise energética – o “apagão” – de 2001. Neste momento, a Casa Civil parece ter assumido papel central no governo e aumenta muito seus quadros, especialmente os de Natureza Especial.

Depois, no governo Lula, este número se eleva, a meu ver, por uma razão muito simples, mas nem por isso menos interessante. Durante, sobretudo, o primeiro governo Lula, fica claro que haverá um primeiro-ministro. A importância da figura que ocupa o cargo de Chefe da Casa Civil me parece absolutamente fundamental para entender a expansão dessa instituição. O José Dirceu era um primeiro-ministro, até cair em desgraça e ser substituído por alguém que tão bem assumiu esse mesmo papel que virou a sucessora do presidente.

Talvez seja interessante olhar o que vai acontecer daqui para frente. Para Lula, pelo seu próprio estilo de Chefe de Estado, talvez fosse mesmo mais conveniente continuar concentrando poder e recursos de pessoal na Casa Civil. A questão é saber se com a atual presidente, ex-chefe da Casa Civil, que parece muito mais concentradora de poder e ter um tipo de preocupação de ordem administrativa muito mais claro, o perfil da Casa Civil permanecerá o mesmo.