



Por dentro do governo

como funciona a máquina pública

Antônio Augusto de Queiroz

Por dentro do governo

como funciona a máquina pública

Por dentro do governo: como funciona a máquina pública

Ficha técnica

A série Estudos Políticos é uma publicação do Diap
(Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar)

Supervisão

Ulisses Riedel de Resende

Pesquisa e texto

Antônio Augusto de Queiroz

Revisão

Sarah Pontes

Alex Cojorian

Colaboradores da equipe do Diap

André Luiz dos Santos

Alysson de Sá Alves

Iva Cristina Pereira Sant'Ana

Marcos Verlaine da Silva Pinto

Neuriberg Dias do Rego

Ricardo Dias de Carvalho

Viviane Ponte Sena

Editoração eletrônica e capa

F4 Comunicação

Impressão:

Gráfika Papel e Cores

Queiroz, Antônio Augusto de.

Por dentro do governo: como funciona a máquina pública /
pesquisa e texto: Antônio Augusto de Queiroz. -- Brasília: DIAP, 2009.
p. 262 (Série estudos políticos)

ISBN 978-85-62483-04-2

1. Administração pública, Brasil. 2. Poder Executivo, Brasil. 3. Estado moderno, Brasil. 4. Políticas públicas, Brasil. I. Título. II. Série.

CDU 354(81)

Apresentação

É com grande satisfação que o Diap (Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar) lança a publicação *Por dentro do governo: como funciona a máquina pública*, mais uma edição da série Estudos Políticos, dentro do esforço de esclarecimento e valorização das instituições que formam o Estado brasileiro.

A publicação, de autoria do jornalista, analista político e diretor de documentação do Diap, Antônio Augusto de Queiroz, segue o mesmo padrão de outro sucesso editorial da entidade, o livro *Por dentro do processo decisório – como se fazem as leis*, cuja tiragem já superou 10 mil exemplares.

Este novo livro nasceu da constatação de que poucas pessoas no Brasil sabem o que são, para que servem, o que fazem e como funcionam as instituições do Estado, o que, do ponto de vista da cidadania, é uma tragédia, pois ser cidadão é, antes de tudo, ter consciência e fazer valer seus direitos e cumprir seus deveres, cujo processo de construção e implementação passa pelas instituições.

Em nosso país, infelizmente, as editoras, as escolas e os veículos de comunicação não têm dado a devida atenção ao papel das instituições públicas, com esclarecimentos sobre sua importância estratégica para a sociedade, seja na regulação das relações entre as pessoas ou entre estas e o Estado, seja no provimento de políticas públicas que requeiram a alocação de recursos orçamentários.

O livro, destinado a instruir ações de cidadania, proporciona ao leitor uma visão sistêmica do arranjo institucional do Estado brasileiro, com análise, dicas e informações sobre o processo decisório nos Poderes da República, em particular no Poder Executivo, para que a sociedade civil e os cidadãos, informados da estrutura e das regras da tomada de decisão, possam atuar no acompanhamento, formulação, implementação, avaliação e fiscalização das políticas públicas.

Com mais esta publicação, esperamos suprir tal lacuna na literatura brasileira, que, como dito, tem dado pouca importância à divulgação do papel e da forma de atuação do Estado brasileiro.

Celso Napolitano

Presidente do Diap

Agradecimentos

À equipe do Diap, nas pessoas dos jornalistas Alysson de Sá Alves, assessor parlamentar, que deu importante contribuição na redação e conferência dos dados relativos aos Ministérios; e de Viviane Ponte Sena, jornalista, assessora de imprensa, pela revisão e contribuições na montagem da publicação.

Às entidades que incentivaram e apoiaram esta publicação ANABB, ANFFA SINDICAL, ANFIP, ANPPREV, CGTB, CNTI, CONDSEF, CSPB, CTB, CUT, FECOMERCIÁRIOS-SP, FENAJUFE, FENAPEF, FORÇA SINDICAL, NCST, SIMERS, SINAL, SINAIT, SINDIFISCO-NACIONAL, SINDILEGIS, SINDIRECEITA, SINPRO/SP, SINPROFAZ e UGT.

Aos especialistas e profissionais que leram criticamente e apresentaram sugestões, especialmente Aldemario Araujo Castro, professor e procurador da Fazenda Nacional; Alexandre Marinis, economista político e diretor da Mosaico Consultoria Política; Geraldo Rodrigues Costa Júnior, coordenador de informação e articulação externa da Estratégia da Petrobras; Luiz Alberto dos Santos, mestre em Administração Pública, doutor em sociologia, consultor legislativo do Senado e Subchefe de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais da Casa Civil da Presidência da República; Marcos Augusto de Queiroz, jornalista e analista da Consultoria Política Arko Advice; Maria Clara Bicudo Cezar, bibliotecária; Maria Lúcia de Santana Braga, doutora em sociologia e professora universitária; Miguel Gerônimo da N. Neto, especialista em processo legislativo e consultor da Câmara dos Deputados; Paulo Mendes, especialista em regulação da Anvisa; Pedro Robson Neiva, mestre e doutor em Ciência Política, Rômulo Osório Castelo Branco, advogado, economista e diretor da Consultoria Política Arko Advice; Ulisses Rapassi, analista político e diretor da Consultoria Política Macropolítica.

À equipe da F4 Comunicação, na pessoa de Fernanda Medeiros da Costa, pela criação da capa, programação visual e formatação dos textos.

Finalmente, um agradecimento especial à Diretoria do Diap, nas pessoas de Celso Napolitano, presidente; Epaminondas Lino de Jesus, superintendente; Izac Antônio de Oliveira, diretor-tesoureiro; e Ulisses Riedel de Resende, Diretor-Técnico e supervisor deste livro, pelo incentivo e apoio na realização desta publicação.

Brasília, dezembro de 2009.

Antônio Augusto de Queiroz

Índice/Sumário

| | |
|---|-----|
| Introdução | 11 |
| 1. O Estado moderno e seus monopólios..... | 13 |
| 2. Formas e sistemas de governo | 17 |
| 3. Organização Política Brasileira | 20 |
| 4. Organização dos Poderes..... | 22 |
| 4.1. Poder Legislativo: composição e atribuições | 23 |
| 4.2. Poder Executivo: administração direta e indireta | 27 |
| 4.3. Poder Judiciário: estrutura e atribuições | 30 |
| 4.4. Funções essenciais à Justiça | 33 |
| 4.4.1. Ministério Público..... | 34 |
| 4.4.2. Defensoria Pública..... | 34 |
| 4.4.3. Advocacia-Geral da União | 37 |
| 5. Prestação jurisdicional..... | 45 |
| 6. Processo decisório no Poder Executivo | 49 |
| 7. Dinâmica da administração pública..... | 52 |
| 8. Processos institucionais: funcionamento da administração pública | 54 |
| 9. Lógica de formação do governo: comandos políticos e técnicos | 57 |
| 10. Mensuração de influência de órgãos e cargos | 59 |
| 11. Livre provimento de cargos e profissionalização do serviço público | 66 |
| 12. Sistemas estruturadores do governo federal | 69 |
| 13. Relações governamentais ou institucionais: governo <i>versus</i> sociedade..... | 74 |
| 14. Condições para interação entre sociedade e governo..... | 78 |
| 15. Políticas públicas e ciclo orçamentário | 81 |
| 15.1. Políticas públicas..... | 81 |
| 15.2. Processo de interação na formulação de políticas públicas..... | 82 |
| 15.3. Ciclo orçamentário..... | 84 |
| 16. Estrutura da Presidência da República..... | 89 |
| 16.1. Órgãos essenciais da Presidência da República | 92 |
| 16.2. Gabinete Pessoal do Presidente da República..... | 92 |
| 16.3. Casa Civil da Presidência da República | 94 |
| 16.3.1. Subchefia de Acompanhamento e Análise de Políticas Governamentais | 96 |
| 16.3.2. Subchefia de Articulação e Monitoramento..... | 97 |
| 16.3.3. Subchefia para Assuntos Jurídicos | 98 |
| 16.4. Secretaria-Geral da Presidência da República..... | 99 |
| 16.5. Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República | 100 |
| 16.6. Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República | 103 |
| 16.7. Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República..... | 105 |
| 16.8. Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República | 106 |
| 16.9. Órgãos de assessoramento imediato ao Presidente da República..... | 107 |
| 16.9.1. Assessoria Especial do presidente da República..... | 108 |
| 16.9.2. Advogado-geral da União | 108 |
| 16.9.3. Conselho de Governo..... | 108 |
| 16.9.4. Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social | 110 |
| 16.9.5. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional..... | 110 |
| 16.9.6. Conselho Nacional de Política Energética..... | 111 |
| 16.9.7. Conselho Nacional de Integração de Política de Transporte..... | 112 |

| | | |
|----------|---|-----|
| 16.10. | Órgãos de consulta da Presidência da República | 112 |
| 16.10.1. | Conselho da República | 113 |
| 16.10.2. | Conselho de Defesa Nacional | 113 |
| 16.11. | Órgãos integrantes da Presidência da República..... | 114 |
| 16.11.1. | Controladoria-Geral da União..... | 114 |
| 16.11.2. | Secretaria-Executiva | 115 |
| 16.11.3. | Corregedoria-Geral da União | 115 |
| 16.11.4. | Ouvidoria-Geral da União | 116 |
| 16.11.5. | Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas..... | 116 |
| 16.11.6. | Secretaria Federal de Controle Interno | 117 |
| 16.12. | Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres..... | 118 |
| 16.13. | Secretaria Especial dos Direitos Humanos | 118 |
| 16.14. | Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial..... | 119 |
| 16.15. | Secretaria Especial dos Portos..... | 120 |
| 17. | Agências reguladoras | 121 |
| 18. | Ministérios..... | 125 |
| 18.1. | Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento | 127 |
| 18.2. | Ministério das Cidades | 133 |
| 18.3. | Ministério da Ciência e Tecnologia | 137 |
| 18.4. | Ministério das Comunicações | 143 |
| 18.5. | Ministério da Cultura..... | 147 |
| 18.6. | Ministério da Defesa..... | 153 |
| 18.7. | Ministério do Desenvolvimento Agrário | 157 |
| 18.8. | Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior | 161 |
| 18.9. | Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome | 167 |
| 18.10. | Ministério da Educação | 173 |
| 18.11. | Ministério do Esporte..... | 179 |
| 18.12. | Ministério da Fazenda..... | 183 |
| 18.13. | Ministério da Integração Nacional..... | 191 |
| 18.14. | Ministério da Justiça..... | 197 |
| 18.15. | Ministério do Meio Ambiente..... | 203 |
| 18.16. | Ministério de Minas e Energia | 209 |
| 18.17. | Ministério da Pesca e Aquicultura | 217 |
| 18.18. | Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão | 221 |
| 18.19. | Ministério da Previdência Social | 227 |
| 18.20. | Ministério das Relações Exteriores..... | 231 |
| 18.21. | Ministério da Saúde..... | 235 |
| 18.22. | Ministério do Trabalho e Emprego | 241 |
| 18.23. | Ministério dos Transportes..... | 247 |
| 18.24. | Ministério do Turismo | 251 |
| 19. | Consideração finais | 253 |
| 20. | Principais siglas utilizadas..... | 256 |
| 21. | Referências bibliográficas | 260 |

Introdução

O propósito deste livro é oferecer aos leitores – especialmente aos que gostam de política – uma visão do funcionamento do Estado brasileiro, com foco no Poder Executivo.

Serão apresentados, de modo acessível, dados e informações sobre a estrutura político-administrativa, as atribuições dos agentes políticos, os recursos de poder dos órgãos e instituições da administração pública, além de identificados os principais centros de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas no governo federal.

A publicação, para efeitos de clareza e objetividade, foi organizada em capítulos curtos, e começa com noções básicas sobre a evolução do Estado moderno, com detalhes sobre seus monopólios e dimensões de poder, bem como sobre as principais conquistas da humanidade nos últimos quatro séculos, especialmente as diversas gerações de direitos, passa pelos sistemas e formas de governo, pela organização política brasileira e pela composição e funcionamento dos poderes Legislativo e Judiciário, até chegar ao Poder Executivo, objeto de análise detalhada.

A ideia, portanto, é proporcionar ao leitor uma visão sistêmica do arranjo institucional do Estado brasileiro, cujas bases estão consagradas no ordenamento jurídico, particularmente nas leis e na Constituição do país, e jogar luzes sobre o que são, como são, o que fazem e como funcionam as instituições públicas, especialmente do Poder Executivo.

O livro, assim, visa cumprir o objetivo de esclarecer sobre o funcionamento do aparelho de Estado, seus órgãos, agentes e espaços, para que a sociedade civil e os cidadãos, informados da estrutura e das regras do processo decisório no Poder Executivo, possam atuar no acompanhamento, formulação, implementação, avaliação e fiscalização das políticas públicas.

A publicação cuida essencialmente dos princípios, estruturas, regras e procedimentos que regem a administração pública, bem como de suas atribuições, competências, hierarquia e importância. Registra a estrutura hierárquica de cargos nos diversos órgãos, instituições e instâncias decisórias, sem mencionar nomes dos atuais titulares. O leitor poderá ter acesso aos ocupantes dos cargos e postos de mando na administração

pública federal consultando os endereços eletrônicos e portais informados ao longo dos capítulos.

Finalmente, chama atenção para os avanços no governo federal em matéria de profissionalização, transparência e controle, e alerta para a necessidade de aprovação de leis que institucionalizem a prestação de contas, o acesso à informação e a participação no processo decisório, bem como ampliem os espaços de atuação da sociedade na relação Estado-cidadão, especialmente na formulação de políticas públicas e na gestão governamental, dentro do princípio da governança participativa.