

Controle de políticas públicas e ciúme institucional

Autor(a): Maria Paula Dallari Bucci

Publicado em: 22 de março de 2021

Publicação: jota_import

Link JurisTube:

<https://juristube.com.br/colunistas/maria-paula-dallari-bucci/controle-de-politicas-publicas-e-ciume-institucional>

Fonte original:

<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/controle-de-politicas-publicas-e-ciume-institucional>

Identificador citável: juristube.com.br/colunistas/maria-paula-dallari-bucci/controle-de-politicas-publicas-e-ciume-institucional#ep-f330fb9a

Resumo

A maior eficiência buscada está não em cortes, mas na melhoria do funcionamento dos controles

Texto integral

Na psicanálise, como no senso comum, o ciúme é um estado emocional normal que significa medo da perda de algo ou mesmo raiva de alguém que pode privá-lo de algo muito desejado. Seja competitivo, projetado ou delirante, enquanto emoção o ciúme é um estado mental sem consciência, caracterizando reação automática de alguém diante de alguma circunstância da vida. Sendo emoção, a referência a “ciúme institucional” parece contraditória, pois atribui a alguma instituição a possibilidade de nutrir característica eminentemente pessoal, reconhecível somente àqueles sujeitos às dores e delícias da existência humana. A expressão pode causar perplexidade quando referida à Administração Pública - comumente aprendemos nos bancos das faculdades que a “vontade do administrador público é a que deriva da lei”, não havendo espaço para subjetividades, caprichos e desejos dos agentes públicos submetidos à força irresistível do princípio da impessoalidade. No entanto, a construção segundo a qual a vontade do administrador público emana diretamente da lei é mera simplificação de um processo complexo envolvendo interpretação de textos para deles extrair a norma aplicável ao caso concreto. Nesse processo, como em qualquer processo humanamente conduzido, o subjetivismo é inevitável. Mas nas instituições e especialmente nos arranjos institucionais que materializam as políticas públicas, conseguir superar os subjetivismos é o grande trunfo para alcançar alguma estabilidade, que resulta da despersonalização da ação governamental, baseada em sua organização em bases jurídicas. E se é assim com as políticas públicas, não poderia ser diferente com seu controle. A multiplicação e o desencontro dos controles, que vêm resistindo a críticas e tentativas de racionalização, coloca na mesa a explicação possível do ciúme institucional, isto é, cada controlador quer ter a sua parte subjetiva nesse objeto, não se importando em dar as costas para aquilo que justifica, em última instância, a sua existência. Consideramos políticas públicas as ações governamentais processualmente estruturadas e juridicamente reguladas, com o envolvimento de diversos atores e instituições, em muitos níveis, utilizando métodos e estratégias variados. Elas se organizam em arranjos institucionais, o que significa um complexo de normas, atores, processos e instituições jurídicas, atuando dinamicamente para determinados objetivos, servindo-se de meios públicos, tudo voltado a promover transformações

sociais por meio dessas ações governamentais [1] . Mas a figura das políticas públicas só faz sentido se compreendida de forma integrada com o contexto político-institucional em que opera, sem abstrair o papel fundamental desempenhado pelo jurista e pelo direito. A Constituição caracterizou como “comuns” a todos os entes da Federação competências essenciais para a realização dos direitos fundamentais, para alcance dos objetivos da República e para respeito do próprio pacto civilizatório firmado com a edição da Carta Magna. A existência de um grupo de competências administrativas comuns a todos os entes da Federação exige articulação, alteridade e cooperação. Trata-se de considerar não somente os interesses institucionais limitados, mas sobretudo o seu exercício de forma harmônica para com os demais interesses. Essas questões têm sido reiteradas pelo Supremo Tribunal Federal nos tempos atuais, diante da omissão da União em assumir seu papel coordenador. O caos trazido pela pandemia tornou evidente a importância do federalismo cooperativo com relação às competências comuns, mas a relevância da questão extrapola o período de crise sanitária. No que se refere às políticas públicas, no âmbito da Administração Pública é possível reconhecer a importância da intersetorialidade , assim entendida a aproximação entre diversos setores públicos na construção de soluções voltadas ao enfrentamento de problemas concretos. Trata-se de articular os distintos conhecimentos de variados atores e direcioná-los para a solução de problemas comuns em razão do arranjo constitucional de competências. A construção de políticas públicas eficientes e eficazes, que permitam as transformações sociais prometidas pelo Constituinte, exige arranjos jurídico-institucionais adequados e estáveis, que aproximem e articulem os diversos órgãos e entidades envolvidos, para além das percepções e interesses setorializados. Só assim se pode identificar o problema e buscar solução adequada. A atividade de controle foi uma das inovações da Constituição de 1988. Cansados de proclamações constitucionais grandiloquentes e pouco efetivas, os constituintes optaram por criar um sistema de garantias que impedisse o esvaziamento do texto pela inércia dos governantes. Nesse contexto foi criado um Ministério Público com um desenho institucional peculiar em relação aos seus congêneres no mundo, com atribuições amplas e com a titularidade da defesa dos interesses da sociedade. O Tribunal de Contas da União foi remodelado, assumindo atribuições que não se limitam a juízos singelos de legalidade e de verificação financeira. Paulatinamente, foi se robustecendo o exercício de suas competências técnicas e deixando para trás um passado de decisões político-partidárias sem credibilidade para limitar medidas ilegais dos gestores públicos. Isso o distinguiu de um padrão de atuação pré-moderno, de que os Tribunais de Contas em muitos estados ainda lutam por se desvencilhar. Posteriormente, em 2003, criou-se a Controladoria Geral da União (CGU), que acrescentou competências para reforçar a atividade de controle. Esse histórico é interessante para mostrar que a edificação dessa “babel de controles” não foi iniciativa de um governo demagógico ou mesmo de um Congresso desavisado. Ela resultou de uma construção contínua e intencional, de sucessivas legislaturas, com base na expectativa não apenas de redução de desvios, mas principalmente de uma prática constitucional que pudesse ser levada a sério: a “Constituição como norma”, de que falava Konrad Hesse, indo além da mera enunciação política de valores ideais. A mesma lógica multisetorial e multidisciplinar que está por trás dos arranjos de políticas públicas deveria permear a construção institucional dos órgãos de controle e suas regras. Mas a clareza política e a articulação que seria necessária a conferir alguma organicidade ao funcionamento desses órgãos distintos nunca se fez presente. Um exemplo de fácil compreensão são as fragilidades processuais dos acordos de delação premiada e de leniência firmados no âmbito das forças-tarefa agora declinantes. O bis in idem , a falta de garantia quanto aos efeitos da revelação de condutas ilícitas a uns órgãos em relação a outros geram grande insegurança jurídica. Com isso, uma das aspirações é a criação de um “balcão único”, onde a

negociação pudesse ser feita simultaneamente com as diversas instâncias e, mais do que isso, tivesse efeitos previsíveis para todas as partes. Essa solução, conforme analisou Igor Tamasauskas [2], na medida em que envolveria uma rede de atores sediados em diferentes esferas federativas e vinculados a distintos Poderes – Ministérios Públicos de vários estados e órgãos da União, como CGU e TCU – é inviável. Outro exemplo corriqueiro pode ser verificado em diversas atuações pontuais do Ministério Público na execução de determinadas políticas públicas, muitas vezes sem qualquer contato com as avaliações realizadas pelos órgãos de controle interno e externo abrangendo a política pública em todo o seu ciclo. Nos tempos que correm, não seria surpresa se alguém cogitasse de uma emenda constitucional que instituísse esse caminho único. O que não falta hoje são frankensteins constitucionais. Mas canetada não cura ciúme. Quando se pensa em reforma do Estado, as propostas em pauta (especialmente a PEC 32) estão muito longe do problema real. Novas regras nacionais para o serviço público provavelmente vão desorganizar mais o quadro, sem qualquer ganho que as justifique. Como, então, os órgãos e entidades podem evitar o narcisismo de suas convicções e a busca pelo reforço individualizado, ainda que inconsciente, de suas competências e prerrogativas? Em outras palavras, como resistir ao natural impulso do ciúme institucional? A maior eficiência buscada está não em cortes, mas na melhoria do funcionamento dos controles, na conquista de segurança jurídica, sem a qual se enfraquece o primado da lei. A palavra-chave para isso é articulação institucional. A linha começa a ser dada por iniciativas ainda modestas, de atuação conjunta ou articulada. Também é importante a evolução dos órgãos de controle no sentido de perceberem o efeito desagregador que podem ter determinações alheias ao contexto geral. Um problema especial que merece maiores reflexões é o risco de “feudalização” da independência funcional, assim entendida a utilização deste importante atributo como escudo para atuações isoladas – muitas vezes, caprichosas – totalmente desconectadas da missão e das prioridades institucionais de órgãos autônomos. O caráter orientador talvez estivesse na gênese da CGU e outros órgãos de controle. Mas à medida em que seu poder cresceu, esse caráter se enfraqueceu. Outras iniciativas, como a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), também buscaram mitigar o problema dos excessos paralisantes, exigindo que a esfera controladora leve em conta o contexto em que atua e os efeitos de suas decisões. Todavia, nada disso é suficiente se não houver consciência do sentido político (não partidário, atenção!) de cada um desses entes no conjunto institucional do Estado brasileiro. Sem a autocontenção de cada qual e sem superar o ciúme institucional, será difícil a articulação indispensável a um padrão moderno de controle com segurança jurídica e que sirva a uma cidadania plena. O episódio 52 do podcast Sem Precedentes discute os bastidores e as desconfianças envolvendo o caso Lula no Supremo Tribunal Federal. Ouça: <https://youtu.be/1T8EYyNCQeM> [1] BUCCI, M. P. D. ; COUTINHO, D. R. . Arranjos jurídico-institucionais da política de inovação tecnológica: uma análise baseada na abordagem de direito e políticas públicas. In: Diogo R. Coutinho, Maria Carolina Foss; Pedro Salomon B. Mouallem. (Org.). Inovação no Brasil: avanços e desafios jurídicos e institucionais. 1ed.São Paulo - SP: Blucher Open Access, 2017, v. , p. 313-340. [2] TAMASAUSKAS, Igor. O acordo de leniência anticorrupção: uma análise sob o enfoque da teoria de redes . Tese de doutorado. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP), 2020.

Como citar este documento

As citações abaixo seguem os padrões ABNT NBR 6023:2018, APA 7ª edição, Chicago Author-Date (17ª ed.) e BibTeX (LaTeX). Copie o formato exigido pelo periódico ou gerenciador bibliográfico (Zotero, Mendeley, EndNote).

ABNT (NBR 6023:2018)

BUCCI, Maria Paula Dallari. Controle de políticas públicas e ciúme institucional. *jota_import*, 22 mar. 2021. Disponível em:
<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/controle-de-politicas-publicas-e-ciume-institucional>. Acesso via: JurisTube — Acervo Digital de Direito. Disponível em:
<https://juristube.com.br/colonistas/maria-paula-dallari-bucci/controle-de-politicas-publicas-e-ciume-institucional>. Acesso em: 24 ago. 2026.

APA 7ª edição

Bucci, M. P. D. (2021, March 22). Controle de políticas públicas e ciúme institucional. **jota_import**. <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/controle-de-politicas-publicas-e-ciume-institucional>

Chicago Author-Date (17ª ed.)

BUCCI, Maria Paula Dallari. 2021. "Controle de políticas públicas e ciúme institucional." **jota_import**, March 22. <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/controle-de-politicas-publicas-e-ciume-institucional>

BibTeX

```
@article{maria-paula-dallari-bucci-controle-de-pol-ticas-p-blicas-e-ci-me-i-2021,  
author = {Bucci, Maria Paula Dallari},  
title = {Controle de políticas públicas e ciúme institucional},  
journal = {jota_import},  
year = {2021},  
url = {https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/controle-de-politicas-publicas-e-cium  
e-institucional},  
urldate = {2021-03-22}  
}
```



Licença de Uso — CC BY-NC-SA 4.0

Este conteúdo está licenciado sob a licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-CompartilhaIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0). O uso para fins acadêmicos e educacionais é permitido, desde que citada a fonte original (JurisTube) conforme as normas técnicas indicadas neste documento.

Termos completos:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.pt-br>

JurisTube — Acervo Digital de Direito
<https://juristube.com.br/colonistas/maria-paula-dallari-bucci/controle-de-politicas-publicas-e-ciume-institucional>
PDF gerado em 2026-08-24 15:24 UTC