



Inovação na
GESTÃO PÚBLICA
Cooperação Brasil-Espanha

3

ARRANJOS ORGANIZACIONAIS PARA O SETOR PÚBLICO: EXPERIÊNCIAS DA ESPANHA, FRANÇA, ESTADOS UNIDOS E REINO UNIDO

AUTORES

SUELY KOMATSU

ETHEL A. CAPUANO

ORGANIZADOR

SAMUEL A. ANTERO



ARRANJOS ORGANIZACIONAIS PARA O SETOR PÚBLICO: EXPERIÊNCIAS DA ESPANHA, FRANÇA, ESTADOS UNIDOS E REINO UNIDO

AUTORES

SUELY KOMATSU

ETHEL A. CAPUANO

ORGANIZADOR

SAMUEL A. ANTERO



BRASÍLIA • 2012

GOVERNO BRASILEIRO

PRESIDENTA DA REPÚBLICA
Dilma Rousseff

MINISTRA DO PLANEJAMENTO,
ORÇAMENTO E GESTÃO
Miriam Belchior

SECRETÁRIA-EXECUTIVA
Eva Maria Cella Dal Chiavon

SECRETÁRIA DE GESTÃO PÚBLICA
Ana Lúcia Amorim de Brito

DIRETORA DO DEPARTAMENTO DE
INOVAÇÃO E MELHORIA DA GESTÃO
Valéria Alpino Bigonha Salgado

GOVERNO ESPANHOL

EMBAIXADOR DA ESPANHA NO BRASIL
Manuel de la Cámara Hermoso

COORDENADOR-GERAL DA
COOPERAÇÃO ESPANHOLA NO BRASIL
Jesús Molina Vázquez

DIRETORA DE PROGRAMAS
DA AGÊNCIA ESPANHOLA DE
COOPERAÇÃO INTERNACIONAL
PARA O DESENVOLVIMENTO (AECID)
Margarita García Hernández

DIRETOR DE PROJETOS DA
AGÊNCIA ESPANHOLA DE
COOPERAÇÃO INTERNACIONAL
PARA O DESENVOLVIMENTO (AECID)
Alejandro Muñoz Muñoz

Arranjos organizacionais para o setor público: experiências da Espanha, França, Estados Unidos e Reino Unido /, Suely Komatsu e Ethel A. Capuano (Autores), Samuel A. Antero (Org.). Fundação Instituto para o Fortalecimento das Capacidades Institucionais – IFCI / Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento – AECID / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG / Editora IABS, Brasília-DF, Brasil - 2012.

ISBN 978-85-64478-09-1

88 p.

1. Arranjos Organizacionais. 2. Organização política e administrativa. 3. Experiências Internacionais. 4. Espanha, França, Reino Unido e Estados Unidos da América. I. Título. II. Instituto para o Fortalecimento das Capacidades Institucionais – IFCI. III. Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento – AECID. IV. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG. V. Editora IABS.

CDU: 061.1

061.2

351

SUMÁRIO

 APRESENTAÇÃO	5
 CAPÍTULO I	
1. REINO DA ESPANHA	9
1.1. Organização política e administrativa	9
1.2. Estrutura do governo espanhol	13
 CAPÍTULO II	
2. REPÚBLICA FRANCESA	19
2.1. Organização política e administrativa	19
2.2. Estrutura de governo	25
2.3. Tipologia das organizações que integram o governo francês	28
2.4. Função pública	34
2.5. Modernização recente do estado francês	37
 CAPÍTULO III	
3. REINO UNIDO DA GRÃ-BRETANHA E IRLANDA DO NORTE	49
3.1. Organização política e administrativa	49
3.1.1. Administração local	52
3.2. Estrutura do governo	53
 CAPÍTULO IV	
4. ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA	75
4.1. Organização política e administrativa	75
4.1.1. Subdivisões administrativas de governo	76
4.2. Estrutura do governo americano	77

APRESENTAÇÃO

Samuel A. Antero*

A série de publicações intitulada “Inovação na gestão pública” resulta da exitosa cooperação técnica entre a Secretaria de Gestão Pública (Segep) e a Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (Aecid) e nasceu da necessidade de organizar e disseminar o conhecimento produzido na secretaria sobre a temática de gestão pública.

Essa cooperação tem como objetivo a identificação de novos paradigmas e soluções para a gestão pública democrática voltada para resultados e tem possibilitado ao governo brasileiro avançar nos estudos e debates sobre alternativas de organização do aparelho governamental e modelos de avaliação de desempenho e resultados.

O terceiro volume dessa série apresenta uma resenha de quatro estudos realizados, em 2009, pela consultora Suely Komatsu, sobre estruturas organizacionais na Espanha, França, Reino Unido e Estados Unidos da América. Leva em consideração, também, o texto “Experiências Internacionais de Estruturas Organizacionais para o Setor Público”, produzido pelo servidor Ethel Airton Capuano com base nesses estudos e apresentado no IV Congresso Consad de Gestão Pública, ocorrido entre os dias 25 e 27 de maio de 2011.

Apesar do lapso temporal, essas pesquisas permanecem relevantes e atuais, levando-se em consideração que as estruturas organizacionais do setor público constituem recursos importantes para operação dos modelos de gestão governamental nos países democráticos e refletem traços culturais e políticos peculiares a cada povo. Os países pesquisados quanto às estruturas organizacionais de seus governos centrais refletem bastante a denominada “cultura napoleônica”, representada pela Administração Pública na Espanha e na França, e a cultura anglo-saxônica, nos Estados Unidos e no Reino Unido.

* Diretor nacional do projeto “Inovação na Gestão Pública”.

Ressalte-se que esta publicação não reflete as diretrizes ou orientações de governo. Trata-se de importante material de pesquisa que traz experiências internacionais recentes e relevantes de elaboração de estruturas para o setor público, que poderão, talvez, inspirar melhorias no modelo de aparelho de Estado no Brasil como resposta aos desafios de uma gestão pública democrática voltada para resultados.

A publicação é composta por quatro capítulos. O Capítulo 1 apresenta a estrutura organizacional da Administração Pública espanhola; o Capítulo 2 apresenta a experiência da França; o Capítulo 3 traz a pesquisa realizada no Reino Unido; e, por fim, o Capítulo 4 consolida a estrutura governamental da Administração Pública norte-americana.

CAPÍTULO I

1. REINO DA ESPANHA

1.1 ORGANIZAÇÃO POLÍTICA E ADMINISTRATIVA

O Reino da Espanha ocupa área de 505.370 km², com uma população de 40.525.002 (estimativa de julho de 2009), que cresce a uma taxa de 0,072% ao ano (estimativa de 2009). 77% de sua população é urbana, com uma taxa de urbanização de 0,9% ao ano, (de acordo com projeção de 2005 a 2010).

A Espanha¹ é uma monarquia parlamentarista, com um monarca hereditário – o rei da Espanha –, que exerce papel de chefe de Estado, e um parlamento bicameral, as cortes gerais. Sua atual Constituição foi aprovada e referendada pelo parlamento no final do ano de 1978, e, seu sistema legal é baseado no direito civil, com particularidades regionais.

Em suas eleições legislativas, o líder do partido majoritário ou o líder da coalizão majoritária é conduzido à presidência pelo monarca, aprovado pela Assembleia Nacional. Os vice-presidentes são também indicados pelo monarca, resultado das eleições presidenciais.

O governo nacional espanhol é liderado pelo Conselho de Ministros (Gabinete), constituído pelo presidente do governo e ministros de Estado, chefiado pelo primeiro, que é nomeado pelo rei após a confirmação de sua investidura pelo Congresso, após as eleições gerais. O governo conduz a política interna e externa, a administração civil e militar e a defesa da nação; além disso, o governo exerce o poder executivo e os regulamentos legais.²

1 Informações obtidas em <http://www.la-moncloa.es/docs/pdfs/EspaniaHoy2009/ESP09_01.pdf>.

2 Não há nenhuma restrição na Constituição espanhola para explicitamente conceder poderes de emergência para o governo, uma medida para afastar o fantasma da ditadura franquista recente; de qualquer forma, a Constituição investe ao monarca o poder de árbitro e moderador das instituições governamentais, de modo que o rei ou os ministros de seu governo possam exercer autoridade de emergência em momentos de crise nacional.

O governo, então, é conduzido por um presidente (equivalente a um primeiro ministro) e três vice-Presidentes que atualmente acumulam, respectivamente, o Ministério da Presidência (que corresponde à nossa Casa Civil, ocupada então pelo primeiro vice-presidente); o Ministério da Economia e Finanças (ocupada pelo segundo vice-presidente) e o Ministério de Assuntos Regionais (ocupada pelo terceiro vice-presidente). Conta ainda com o Conselho de Estado, o órgão máximo para questões governamentais, mas com caráter apenas consultivo. O chefe do Estado espanhol é o rei Juan Carlos I; o chefe de governo é o primeiro-ministro, chamado também de presidente do governo, o que pode parecer contraditório em função do regime político do país – uma monarquia parlamentarista –, mas, na verdade, reflete apenas uma tradição seguida há décadas pela Espanha.

O Poder Legislativo é bicameral e se estabelece nas cortes gerais, que são o órgão supremo de representação do povo espanhol. As cortes gerais são compostas de uma câmara baixa, o Congresso dos Deputados, e uma câmara alta, o Senado. O Congresso dos Deputados é formado por 350 membros eleitos por votação popular para o partido e não para o candidato. Os partidos definem listas provinciais fechadas e os deputados são definidos por representação proporcional por circunscrição provincial, para legislaturas de quatro anos.³ O Senado possui 259 membros, dos quais 208 são eleitos diretamente mediante voto popular, também por escolha do partido em circunscrições provinciais; em cada uma delas se elegem quatro senadores. Os demais 51 senadores são designados por órgãos regionais. Todos eles cumprem mandatos de quatro anos. O atual mandato teve início em 9 de março de 2009, e deve perdurar até março de 2012.

O Poder Judiciário é formado pelo conjunto de juizados e tribunais, integrado por juízes e magistrados, que têm prerrogativa para administrar a justiça em nome do rei. O Tribunal Constitucional, instância constitucional máxima, tem jurisdição em todo o território nacional, exercendo-a nos termos do artigo 161 da Constituição Espanhola. O tribunal é independente de outros órgãos constitucionais e é composto por doze membros nomeados por decreto real, que detêm o título de juízes. Quatro deles são indicados pelo Congresso dos Deputados, por maioria de três quintos de seus membros, quatro indicados pelo Senado com a mesma maioria, dois pelo governo e dois como proposta do Conselho Superior da Magistratura. A nomeação para este cargo é de nove anos.

3 O sistema não é absolutamente proporcional, já que existe um número mínimo de cadeiras por circunscrição (3) e são previstas correções para que sejam favorecidas as listas majoritárias.

O Poder Judiciário é encabeçado pelo Conselho Geral do Poder Judiciário, órgão autônomo, com competência em todo o território nacional. É o órgão que subordina todos os juízes e tribunais que integram o poder judicial, com suas funções exercidas nas salas de governo do Tribunal Supremo, da Audiência Nacional e os tribunais superiores de justiça, assim como os demais órgãos jurisdicionados (presidentes de tribunais e audiências, juízes decanos, juntas de juízes etc.). A principal competência do Conselho Geral é garantir a independência dos juízes e magistrados no exercício de suas funções legais.

A organização do poder judiciário espanhol é a seguinte: Tribunal Supremo, Audiência Nacional, tribunais superiores de justiça, audiências provinciais, juizados de primeira instância e instrução, de mercado, penal, contencioso-administrativo, social, de Vigilância Penitenciária e de Menores e juizados de paz.

SUBDIVISÕES ADMINISTRATIVAS

Conforme sua cultura política, a Espanha funciona com um regime federalista específico chamado de “Estado de Autonomias”. É um país unitário, mas composto pelas chamadas “comunidades autônomas”,⁴ que possuem diferentes graus de autonomia, encontrando-se, desde a Constituição de 1978, oficialmente dividido em dezessete comunidades autônomas e duas cidades autônomas (Ceuta e Melilla, que estão em uma situação intermediária entre município e comunidade). Cada comunidade autônoma compreende uma ou várias províncias; algumas comunidades autônomas têm subdivisões suplementares de segundo nível, as chamadas comarcas ou mancomunidades. O total das comunidades subdivide-se, ainda, em cinquenta províncias, que são subdivididas, por sua vez, em municípios (que totalizam 8.111), que constituem o nível local do governo espanhol.

As administrações territoriais autônomas da Espanha, nesta primeira instância de governo local,⁵ são:

- Comunidade Autônoma da Andaluzia;
- Comunidade Autônoma de Aragão;
- Principado de Astúrias;

4 A comunidade autônoma é uma entidade territorial que, pela Constituição espanhola em vigor, é dotada de autonomia legislativa, capacidade de se administrar mediante a escolha de representantes próprios e diversas competências executivas.

5 Disponível em: <http://www.map.es/enlaces/administraciones_autonomicas.html>.

- Comunidade Autônoma das Ilhas Baleares;
- Comunidade Autônoma das Canárias;
- Comunidade Autônoma de Cantaria;
- Comunidade Autônoma de Castela-La Mancha;
- Comunidade Autônoma de Castela e Leon;
- Comunidade Autônoma da Catalunha;
- Comunidade Autônoma de Estremadura;
- Comunidade Autônoma da Galícia;
- Comunidade de Madri;
- Região de Múrcia;
- Comunidade Foral de Navarra;
- Comunidade Autônoma do País Basco;
- Comunidade Autônoma de La Rioja;
- Comunidade Valenciana;
- Cidade Autônoma de Ceuta;
- Cidade Autônoma de Melilla.

A Espanha é considerada atualmente como um dos países europeus mais descentralizados, pois todos os seus diferentes territórios administram de forma local seus sistemas de saúde e educação, alguns aspectos do orçamento público e em alguns casos, sua própria polícia.⁶

O texto da Constituição Espanhola estabelece os poderes que podem ser assumidos pelas comunidades autônomas e aqueles que só podem ser atribuídos ao Estado.⁷ Após a ratificação da Constituição, e em resultado da implantação dos princípios contidos em seu Título VIII, ao fim de poucos anos,

6 Catalunha, Navarra e País Basco possuem suas próprias políticas operativas e autônomas. Catalunha (*Mossos d'Esquadra*) e País Basco (*Ertzaintza*) substituem as funções da Polícia Nacional da Espanha em seus respectivos territórios. Navarra (*Policía Foral de Navarra*), apesar de ter polícia própria, ainda está em processo de recebimento de funções por estar em processo para obtenção de maior autonomia.

7 Ao final de 2005, um acontecimento capturou a atenção do país; a comunidade autônoma da Catalunha aprovou um novo estatuto de autonomia (que define os direitos e obrigações dos cidadãos da Catalunha, abrange as instituições políticas da nacionalidade catalã e suas competências e as relações com o Estado espanhol, bem como o financiamento do Governo da Catalunha), aprovado pelo seu Parlamento regional. O que chamou atenção nesse novo estatuto foi a definição da Catalunha como uma nação – o que colide frontalmente com a Constituição espanhola. Por esse motivo, no preâmbulo desse estatuto reconheceu-se que o povo catalão se via como uma nação, mas completou em seu artigo segundo o reconhecimento da Catalunha como uma nacionalidade. Percebe-se que as questões relacionadas à autonomia e ao governo central ainda não estão equacionadas (DELGADO, Irene; LOPEZ NIETO, Lourdes. **European Journal of Political Research**, Spain, n. 46, p. 1114–1117, 2007).

completou-se o processo de instalação das comunidades autônomas e aprovados seus estatutos.⁸ Elas também foram dotadas de seus próprios órgãos de governo e instituições representativas.

Em geral, os municípios também gozam de um elevado grau de autonomia nos seus assuntos locais: muitas das funções das comarcas e províncias são realmente feitas pelo município. Cada município contém uma corporação e tem uma personalidade jurídica independente: seu órgão de governo é chamado de *ayuntamiento*, um termo que muitas vezes também é usado para se referir aos escritórios municipais ou “Câmara Municipal”. O *ayuntamiento* é composto pelo prefeito, o vice-prefeito e pela assembleia dos vereadores. O prefeito e o vice-prefeito são eleitos pela assembleia e os vereadores eleitos por sufrágio universal, com mandatos de quatro anos.

A assembleia deve reunir-se a pelo menos uma vez a cada seis meses, em público e na sede do *ayuntamiento*. Muitos *ayuntamientos* também têm uma comissão de governo, nomeada pelo prefeito e pelos vereadores, a qual é obrigatória para municípios com mais de 5 mil habitantes. A comissão de governo tem a função de auxiliar o prefeito nas reuniões da assembleia e não pode incluir mais de um terço dos vereadores.

1.2 ESTRUTURA DO GOVERNO ESPANHOL

A organização política e administrativa do governo também vincula à Presidência do Governo (e, diretamente, ao Gabinete do primeiro-ministro, em alguns casos) órgãos colegiados e entidades públicas de destaque. É interessante observar, nessa arquitetura organizacional, o posicionamento institucional do Tribunal de Contas, que apresenta características de um órgão de controle interno e não de controle externo. Essa é uma característica de países parlamentaristas, onde o Poder Executivo representa, politicamente, apenas uma instância do Poder Parlamentar.

De um modo geral, a estrutura central do governo espanhol não difere da estrutura governamental “canônica” do modelo gerencialista, com

8 “Artigo 147 - 1. Dentro dos termos da presente Constitución os estatutos serán a norma institucional básica de cada comunidade autónoma e o Estado recoñeceráos e ampararáos como parte integrante do seu ordenamento jurídico. 2. Os estatutos de autonomía deberán conter: a) A denominación da comunidade que mellor lle corresponda á súa identidade histórica. b) A delimitación do seu territorio. c) A denominación, organización e sede das institucións autónomas propias. d) As competencias asumidas dentro do marco establecido na Constitución e as bases para o traspaso dos servizos correspondentes a elas.” ESPANHA, Constituição (1978).

ministérios (ou departamentos) no nível de formulação de políticas públicas e agências e entidades no limiar do terceiro setor, para execução de atividades de implementação de políticas e serviços públicos. Os organismos públicos descentralizados, na administração espanhola, se classificam como: organismos autônomos, entidades públicas empresariais e agências estatais.

Hierarquicamente, a estrutura do governo espanhol segue o seguinte ordenamento: Chefia de Estado, representada pelo rei Juan Carlos; Presidência do Governo, o primeiro-ministro (ou presidente do governo); três vice-presidentes, que acumulam também pastas específicas; e, demais ministérios, que compõem o gabinete governamental. Além disso, existem os colegiados político-administrativos, sendo o principal o Conselho de Ministros, que reúne todo o gabinete governamental.

A função primordial da Presidência do Governo é promover e coordenar a ação política do governo. O primeiro vice-presidente também responde como ministro da Presidência e tem por obrigação presidir a Comissão Geral de Estado, composta por secretários e secretários-adjuntos dos ministérios, que preparam as reuniões do Conselho de Ministros. Também faz parte das responsabilidades do primeiro vice-presidente o relacionamento com o Parlamento e ser o porta-voz oficial do governo.

A estrutura do governo é composta de ministérios (que devem ser constituídos a partir da junção de setores funcionalmente homogêneos da atividade administrativa) e organismos públicos independentes ou dependentes, vinculados ou não aos departamentos ministeriais. Os ministérios são dezessete, tratando dos seguintes temas governamentais: (1) Presidência do Governo; (2) Economia e Fazenda; (3) Política Territorial; (4) Negócios Exteriores e Cooperação; (5) Justiça; (6) Defesa; (7) Interior; (8) Desenvolvimento; (9) Educação; (10) Trabalho e Imigração; (11) Indústria, Turismo e Comércio; (12) Meio Ambiente, Meio Rural e Marinho; (13) Cultura; (14) Saúde e Política Social; (15) Habitação; (16) Ciência e Inovação; e (17) Igualdade. Como se pode observar, o governo espanhol não empodera os temas “agricultura”, “minas e energia”, “planejamento” e “transportes” em nível de ministério; por outro lado, trata as questões de “política territorial”, “imigração”, “meio rural e marinho”, “habitação” e “igualdade” em nível de ministério.

Os ministérios organizam-se, estruturalmente, da seguinte forma:

- secretarias de estado: respondem pelas diversas funções públicas;
- subsecretarias (ou secretarias gerais): respondem pela gestão de

atividades administrativas e subdividem-se em secretarias gerais técnicas, para a gestão de serviços comuns;

- direções gerais: órgãos de gestão de uma ou várias áreas funcionalmente homogêneas;
- subdireções gerais: respondem pela distribuição de competências das direções gerais, ou então, estarem vinculadas diretamente a outros órgãos diretivos, eventualmente hierarquicamente superiores ao ministério.

Na organização territorial da Administração Geral do Estado, são órgãos diretivos tanto os delegados de governo nas comunidades autônomas, que possuem nível de subsecretário, como os subdelegados de governo nas províncias, que possuem nível de subdiretor-geral. Todos esses tem a condição de **alto cargo**, exceto os subdiretores-gerais e assemelhados e, todos os demais órgãos da Administração Geral do Estado se encontram sob dependência ou dirigidos por um órgão superior ou diretivo.⁹ Os órgãos superiores são os ministros e secretários de Estado e os órgãos diretivos são os subsecretários e secretários-gerais, os secretários-gerais técnicos e diretores-gerais e os subdiretores-gerais.

Na administração pública espanhola, os organismos públicos se classificam como:¹⁰

- organismos autônomos;
- entidades públicas empresariais;
- agências estatais.¹¹

Os organismos autônomos são vinculados a um ministério, que responde por sua direção estratégica, avaliação e controle de suas atividades e resultados.

As entidades públicas empresariais também estão vinculadas a um ministério ou a um organismo autônomo, sujeitas ao mesmo acompanhamento e controle. Excepcionalmente, podem existir entidades públicas empresariais

9 *Artículo 6, Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.*

10 *Artículo 43, Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.*

11 *Modificado pela Ley 28/2006, de 18 de julio; se regem por normas específicas, suplementares à Ley 6/1997.*

que tenham como função dirigir ou coordenar outros entes de mesma natureza.

As agências estatais são adscritas a um ministério, que teve a iniciativa de sua criação; as funções de direção estratégica, avaliação e controle de atividades e resultado serão contemplados em contrato de gestão, conforme previsto em seu normativo específico.¹²

A criação de organismos autônomos e entidades públicas empresariais sempre se darão por lei.

A seguir, apresenta-se a descrição de alguns aspectos mais interessantes das estruturas de governo na Espanha, segundo Capuano (2011, p. 6-8):

- **Ministério da Presidência:** responde pela organização e gestão da administração pública espanhola – funcionários, processos, tecnologia e outras – e pela coordenação das ações e articulação entre todas as entidades do Estado e pelo Programa Nacional de Reformas para acesso do cidadão aos serviços públicos, baseado em soluções de governo eletrônico (eGov); concentra também a função de adequação e modernização das estruturas organizacionais, destacando-se, em sua estrutura, a *Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios* (Aeval), voltada para melhoria da qualidade dos serviços, de racionalidade no uso dos recursos públicos e da prestação de contas aos cidadãos.
- **Ministério da Economia e Fazenda:** órgão de destaque pelas mudanças que vem sofrendo desde 2004 – como, por exemplo, sua própria criação a partir da fusão do antigo Ministério da Fazenda com o da Economia. É interessante observar a agregação das funções de fazenda e orçamento numa única unidade organizacional.
- **Ministério do Meio Ambiente e do Meio Rural e Marinho:** criado em 2008 e multitemático, assumindo as atribuições das pastas extintas de Agricultura, Pesca e Alimentação, além da gestão de recursos marítimos, em colaboração com o Ministério do Desenvolvimento, concentra os esforços para proposição e execução da política

12 *Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos. Ver ANEXO ao final deste relatório, no qual se encontra o texto integral da lei.*

de combate aos efeitos negativos de mudanças climáticas, proteção ao patrimônio natural e gestão dos recursos agrícolas, pecuários e pesqueiros.

- **Ministério da Ciência e Inovação:** encarregado da proposta e execução da política de governo para a investigação científica, desenvolvimento tecnológico e inovação em todos os setores, assim como a coordenação dos organismos públicos de investigação e pesquisa; destaca-se, como novidade, as Oficinas de Transferências de Resultados de Investigação (Otri), criadas em 1986 para fomentar a cooperação em atividades de pesquisa e desenvolvimento entre pesquisadores e empresas, tanto para o país como para a União Europeia – as Otris constituem o elo de transferência de tecnologia entre o meio acadêmico e as empresas espanholas.
- **Ministério do Desenvolvimento:** responde pela proposição e execução da política governamental de infraestrutura, transportes multimodais, serviços postais e telegráficos e serviços astronômicos, geodésicos, geofísicos e cartográficos. Destaca-se a associação dos temas de infraestrutura com os de desenvolvimento.
- **Ministério do Interior:** entre as funções desse ministério estão as de gestão das organizações policiais e as ações antiterrorismo.
- **Ministério da Justiça:** cuida da formulação e execução da política governamental de desenvolvimento jurídico e das relações de governo com a administração da justiça; outras atribuições importantes são a harmonização dos projetos de lei elaborados pelos demais ministérios e a dotação de meios para o adequado funcionamento de tribunais – a gestão dos meios para funcionamento do Poder Judiciário é responsabilidade direta do Poder Executivo.

Nos sítio eletrônico a seguir, estão disponíveis os organogramas atualizados dos ministérios que formam a Administração Geral do Estado espanhol, bem como a normativa que regula sua organização e estrutura: <http://www.060.es/060/appmanager/portal/desktop/page/contactar1_organigramas>.

CAPÍTULO II

2. REPÚBLICA FRANCESA

2.1 ORGANIZAÇÃO POLÍTICA E ADMINISTRATIVA

A origem do país¹³ remonta à antiguidade. Podemos apontar como marcos históricos no processo de formação do país, o ano de 486 d.C., com a unificação da tribo dos francos, e o ano de 843 d.C., quando se estabelece o Reino Franco do Ocidente, a partir da divisão do Império Carolíngio, fundado por Carlos Magno.

A França possui território de 643.427 km², com 64.057.792 habitantes (estimativa de julho de 2009). Sua taxa de crescimento é de 0,549% (previsão para 2009); 77% da população é urbana, com taxa de urbanização estimada em 0,8% ao ano (previsão para o período de 2005-2010).

A França é uma república semipresidencialista¹⁴ (ou semiparlamentarista, dependendo do ponto de vista), com divisão de poderes executivos entre um presidente, eleito por voto popular direto e universal para um mandato de cinco anos, e um primeiro - ministro, nomeado pela maioria da Assembleia Nacional a partir de indicação presidencial. Essa experiência política se deu a partir da instauração do que é denominada a Quinta República, em 1958, que resultou de experiências malogradas de parlamentarismo puro anteriores, da Quarta República, logo após a 2ª Guerra Mundial. O fracasso do sistema parlamentar anterior é creditado à ausência de consensos no parlamento e à consequente incapacidade executiva dos sucessivos governos em meio às crises terminais do sistema colonial francês de meados do século XX.

O semi-presidencialismo, também chamado de sistema híbrido de governo, é um sistema político no qual o chefe de governo (geralmente o primeiro-ministro) e o chefe de Estado (em geral, o presidente) compartilham em

13 <<https://www.cia.gov/library/publications/.../fr.html>>.

14 Informações obtidas por meio de consulta no site <<http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/approfondissements>>, acessado em 29 de agosto de 2009.

alguma medida o Poder Executivo, participando, ambos, do cotidiano da administração pública de um Estado. Sua diferença com o parlamentarismo está no papel mais ativo e presente do presidente no cotidiano do governo e maior responsabilidade frente ao Poder Legislativo. Nos sistemas semipresidencialistas, é frequente o fenômeno da “coabitação”, no qual o chefe de governo e o chefe de Estado são eleitos separadamente e por partidos rivais, o que pode resultar num mecanismo efetivo de freios e contrapesos ou num período de paralisa administrativa, a depender do comportamento das duas facções políticas.

Na França, o gabinete de governo francês é composto por ministros indicados pelo presidente, a partir da sugestão do primeiro-ministro.¹⁵ Embora não seja explicitado constitucionalmente, a prática política francesa tem determinado que, a princípio, o presidente é responsável pela política externa, e o primeiro-ministro tem a missão de coordenação das ações de governo, cuidando dos assuntos internos do país. Essa mesma prática política faz com que o atual presidente francês interfira de forma muito mais presente no governo francês, em comparação com os demais chefes de Estado que o antecederam.

O Poder Legislativo francês tem por base um parlamento bicameral composto pelo Senado (*Sénat*), eleito indiretamente, e a Assembleia Nacional (*Assemblée Nationale*), eleita por voto popular.

As inovações institucionais estabelecidas pela Quinta República são destinadas principalmente a inverter a relação de força entre os poderes. Estas medidas são quatro:

- O fortalecimento do Poder Executivo. O presidente tornou-se mais independente em relação ao Conselho de Estado, uma vez que passou a ser eleito diretamente pelo povo (antes era escolhido por um colégio eleitoral composto por parlamentares e políticos locais). O presidente passa ser um árbitro, situado acima dos partidos políticos e com seus próprios poderes.
- A “racionalização” do parlamentarismo. Procedimentos que regem e limitam os poderes do Parlamento foram introduzidos, por exemplo, derrubar o governo tornou-se mais difícil, pois a Assembleia é obrigada a apresentar proposições como esta ao Conselho Constitucional antes de ser implantada.

15 Disponível em: <<http://www.elysee.fr/lapresidence/index.php?mode=institution>>.

- A criação do Conselho Constitucional, que se tornou um verdadeiro tribunal, competente para analisar a conformidade das leis com os princípios constitucionais.
- A possibilidade de o presidente consultar o povo diretamente pelo processo de referendo sobre um tema ou questão para a adoção de certas leis, ratificação dos tratados internacionais e da aprovação das revisões da Constituição.

Como anteriormente ressaltado, a Quinta República não é um sistema parlamentar clássico. Nos termos do artigo 20 da Constituição Francesa, “o governo determina e conduz a política da Nação”. Na verdade, essa missão é partilhada entre o governo e o presidente da República.

Os poderes públicos – Presidência da República, Parlamento e demais Altas Cortes – são as instituições da chamada 5ª República Francesa, conforme definido pela Constituição de 1958. Seu sistema legal é baseado no direito civil, com especificidades inerentes ao país.

O Poder Judiciário é composto pela suprema Corte de Apelação (*Cour de Cassation*), na qual os juízes são apontados pelo presidente para nomeação do Alto Conselho do Judiciário; Conselho Constitucional (composto por nove membros, sendo três apontados pelo presidente da Assembleia Nacional, três apontados pelo presidente do Senado e três apontados pelo presidente da República); e o Conselho de Estado (*Conseil d’Etat*).

Na justiça francesa há uma distinção fundamental entre os tribunais de justiça encarregados de resolver litígios entre particulares e os tribunais administrativos que atuam nas disputas entre cidadãos e governo. Assim, na prática, o Judiciário tem dois tipos de tribunais:

- os **tribunais civis**: tribunal ordinário (Tribunal de Grande Instância) ou especializado (Tribunal Distrital, Tribunal de Comércio, Tribunal de Casos de Seguridade Social e Tribunal de Solução de Conflitos entre Empregados e Empregadores);
- os **tribunais penais**: lidam com três níveis de delitos, as infrações julgadas pelo Tribunal de Polícia, os crimes julgados pelo Tribunal Penal e os crimes julgados pelo Tribunal de Júri. Há também um **Tribunal Especial**, que lida com menores infratores.

O **Tribunal de Cassação**, o Supremo Tribunal, analisa os pedidos de revisão interpostos às decisões dos demais tribunais. A maior instância administrativa é o **Conselho de Estado**, juiz final quanto a legalidade dos atos administrativos. O Conselho de Estado também é consultado pelo governo sobre projetos legislativos e projetos relevantes.

Assim, o sistema judicial francês é caracterizado pela separação entre uma ordem do tribunal judicial, cujo fórum é o Supremo Tribunal de Cassação, e os tribunais administrativos, cujo órgão é o Supremo Conselho de Estado. Conforme o caso, o juiz torna-se a primeira ou a última instância de recurso ou de cassação, com a última palavra sobre a resolução de litígios entre o governo e os cidadãos.

Em resumo, as principais instituições do Estado francês, dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, são:

- **Presidência da República;**
- **Assembleia Nacional;**
- **Senado;**
- **Conselho Constitucional**, responsável por assegurar o cumprimento da Constituição, a lei suprema no país. Ele realiza esse controle da constitucionalidade das leis e tratados internacionais, ou seja, que verifica o cumprimento da Constituição (artigos 54 e 61 da Constituição). Esse controle é obrigatório para os conjuntos de regulamentos e leis orgânicas e facultativas para as leis ordinárias e os compromissos internacionais;
- **Conselho de Estado:** é o órgão de aconselhamento do governo, composto pelo primeiro-ministro, ministros e secretários de Estado para a aplicação da lei e da gestão da política nacional. É responsável em aconselhar quanto à legalidade e adequação da lei e das medidas governamentais a serem realizadas. Essa missão cumpre, historicamente, seu papel principal;
- **Conselho Econômico, Social e Ambiental:** é necessariamente consultado sobre o plano de contas ou o programa da coesão econômica, social e ambiental. Avalia projetos ou propostas de projeto de

lei a ser apresentada pelo Parlamento; ordens ou decretos, no âmbito de jurisdições compartilhadas entre diferentes setores de governo. Também ajuda a promover a colaboração e diálogo entre os diferentes grupos profissionais e, conseqüentemente, facilita a conciliação de suas posições.

- **Conselho Superior da Magistratura;**
- **Tribunal de Contas;**
- **Corte de Apelação;**
- **Tribunal de Conflitos;**
- **Corte de Justiça da República.**

SUBDIVISÕES ADMINISTRATIVAS

Com relação à sua divisão administrativa e territorial, o país está dividido em 26 regiões, sendo 22 regiões metropolitanas e quatro regiões ultramarinas (que correspondem aos departamentos):

1. Alsácia;
2. Aquitânia;
3. Auvérnia;
4. Baixa Normandia;
5. Borgonha;
6. Bretanha;
7. Centro;
8. Champagne-Ardenne;
9. Córsega;
10. Franco-Condado;
11. Alta Normandia;
12. Ilha-de-França;
13. Languedoc-Roussillon;
14. Limousine;

15. Lorena;
16. Médio-Pireneus;
17. Norte-Estreito de Calais;
18. País do Loire;
19. Picardia;
20. Poitou-Charentes;
21. Provence-Alpes-Costa Azul;
22. Ródano-Alpes;
- 23 a 26. Departamentos ultramarinos.

Desde as leis de descentralização de 1982, cada região comporta um Conselho Regional (eleito por seis anos). Na Córsega, escolhe-se uma Assembleia Territorial. O prefeito da região (*préfet*) coordena a ação do governo nos diferentes departamentos.

Uma das últimas grandes mudanças ocorridas na organização dos departamentos ocorreu 1985, quando foi aprovada uma lei que transferiu o Poder Executivo local, até então exercido pelo prefeito (*préfet*), ao presidente do Conselho Geral (*Conseil Général*).

A revisão constitucional de 28 de março de 2003 definiu como Coletividades Territoriais da República (artigo 72 da Constituição Francesa):

- as comunidades, que totalizavam 36.873 em 2007;
- os departamentos (96), aos quais se juntam os quatro departamentos ultramarinos (Guadalupe, Guiana Francesa, Martinica e a Ilha de Reunião);
- as regiões (22), às quais se juntam, igualmente, quatro regiões ultramarinas (Guadalupe, Guiana Francesa, Martinica e a Ilha de Reunião);
- As coletividades com estatuto específico, notadamente a coletividade territorial administrativa, distinta da administração do Estado, que deve se encarregar, ela mesma, dos interesses da população de um território exclusivo, a Córsega.

As coletividades ultramarinas são Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon, ilhas Wallis e Futuna, Polinésia Francesa, Saint-Martin e Saint-Barthélemy.

2.2 ESTRUTURA DE GOVERNO

A constituição francesa em vigor, promulgada em 1958, organiza a divisão de poderes administrativos entre o presidente da República e o primeiro-ministro, os quais (incluindo-se os ministros) são as autoridades da administração do Estado francês. O papel essencial na administração cabe ao primeiro-ministro, como chefe do governo.¹⁶ O governo dispõe da administração, que é, portanto, subordinada e responsável por executar as decisões governamentais.

O primeiro-ministro nomeia empregados civis e militares e exerce o poder regulamentador; o presidente da República dispõe também de competências administrativas, pois todo ato normativo deliberado pelo Conselho de Ministros deve ser por ele assinado (referendado) – ou seja, na prática, caso se recuse a assinar tais atos, ele os vetará. O presidente também nomeia empregados civis e militares, constitucionalmente definidos, por exemplo, conselheiros de Estado, conselheiros superiores do Tribunal de Contas, embaixadores, reitores da academia, prefeitos etc., mas não como poder exclusivo, pois o primeiro-ministro também pode oficializar essas nomeações.

Assim, a administração da máquina estatal francesa se coloca sob a autoridade do governo, ou seja, sob o primeiro-ministro, seus ministros e secretários de Estado. Não há uma hierarquia jurídica real entre os membros do governo, que para todos os efeitos formais, é um órgão composto pelo primeiro-ministro e ministros, responsáveis pela aplicação e cumprimento da lei e pela gestão das diretrizes políticas nacionais. Apesar da Constituição Francesa, em seu artigo 21, definir o primeiro-ministro como o líder de governo, na prática ele não é superior aos seus pares e não há meios para forçá-los a tomar medidas que eles se recusem a decidir.

Cada ministério é responsável por uma política pública relevante na prioridade do governo em vigor e é composto por grandes áreas que se subdividem em numerosos serviços.

São quinze ministérios, conforme disposto a seguir,¹⁷ considerando que

16 Definido como um organismo colegiado composto pelo primeiro-ministro, os ministros e demais autoridades da administração do Estado encarregados da execução das leis e do direcionamento da política nacional. Disponível em: <<http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/administration/organisation/etat/quels-sont-roles-respectifs-du-president-republique-du-premier-ministre.html>>.

17 Manteve-se entre parênteses as denominações originais. Informação obtida no site <http://lannuaire.service-public.fr/services_nationaux>, consultado em 26 de agosto de 2009.

o Gabinete do primeiro-ministro concentra uma grande quantidade de diferentes funções e subordina várias organizações públicas:

- 1.** primeiro-ministro;
- 2.** Ministério dos Assuntos Exteriores e Europeus (*Ministère des Affaires Étrangères et Européennes*);
- 3.** Ministério da Alimentação, Agricultura e Pesca (*Ministère de L'alimentation, de L'agriculture et de la Pêche*);
- 4.** Ministério do Orçamento, Contas e Função Pública e da Reforma do Estado (*Ministère du Budget, des Comptes Publics, de la Fonction Publique et de la Réforme de l'Etat*);
- 5.** Ministério da Cultura e Comunicação (*Ministère de la Culture et de la Communication*);
- 6.** Ministério da Defesa (*Ministère de la Défense*);
- 7.** Ministério da Ecologia, Energia, Desenvolvimento Sustentável e do Mar (*Ministère de L'écologie, de L'énergie, du Développement Durable et de la Mer*);
- 8.** Ministério da Economia, da Indústria e do Emprego (*Ministère de L'économie, de L'industrie et de L'emploi*);
- 9.** Ministério da Educação Nacional (*Ministère de L'éducation Nationale*);
- 10.** Ministério do Ensino Superior e Pesquisa (*Ministère de L'enseignement Supérieur et de la Recherche*);
- 11.** Ministério da Imigração, da Integração, da Identidade Nacional e do Desenvolvimento Solidário (*Ministère De de L'immigration, de L'intégration, de L'identité Nationale et du Développement Solidaire*);

- 12.** Ministério do Interior, do Ultramar e das Coletividades Territoriais (*Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités Territoriales*);
- 13.** Ministério da Justiça e das Liberdades (*Ministère de la Justice et des Libertés*);
- 14.** Ministério da Saúde e dos Esportes (*Ministère de la Santé et des Sports*);
- 15.** Ministério do Trabalho, das Relações Sociais, da Família, da Solidariedade e da Cidade (*Ministère du Travail, des Relations Sociales, de la Famille, de la Solidarité et de la Ville*).

Cada um desses conjuntos de serviços do Estado compreende a administração central e serviços desconcentrados territorialmente, a cargo de um ministro de Estado. Como padrão estrutural, contam com um gabinete, composto por colaboradores pessoais do ministro, encarregados de apoiar o cumprimento de suas tarefas. Esses colaboradores não são formados pelo corpo permanente de servidores públicos e são dispensados quando cessa o mandato ministerial.

A administração central agrupa os serviços que cumprem as competências nacionais tradicionalmente estabelecidas, localizada na sede dos ministérios em Paris. É composta por direções gerais, subdireções e escritórios, estruturas permanentes, nas quais se vinculam os funcionários públicos.

As estruturas ministeriais são consideradas permanentes, basicamente por conta das funções que são exercidas, mais perenes. A estrutura organizacional sofre mudanças com razoável frequência.

Na prática, existem diferenças de estrutura de um ministério para outro, basicamente concentradas na organização das atividades finalísticas, aonde se congrega parte considerável do esforço em curso de racionalização. A ausência de unicidade se deve a razões históricas e pela antiguidade de algumas estruturas em relação a outras.

A administração central deve impulsionar as grandes políticas ministeriais, definir seus princípios gerais e prever as formas mais eficazes para executá-las. Os ministérios dispõem ainda de serviços desconcentrados situados nas províncias francesas, cujo papel é de execução local de funções definidas centralmente, mas de forma a levar em conta as especificidades locais.

2.3 TIPOLOGIA DAS ORGANIZAÇÕES QUE INTEGRAM O GOVERNO FRANCÊS

A máquina governamental francesa passa por uma das maiores transformações já vividas. Esse processo foi iniciado pela ascensão ao poder de políticos de centro-direita e intensificou-se pela gravidade da crise econômica mundial, que evidenciou a extensão do déficit público. O histórico, as diretrizes e as ações desse processo de mudança estão descritas nos próximos itens. Aqui, cabe descrever as organizações que integram o governo francês.

- **Serviços públicos:** distinguem-se os serviços públicos entre os que garantem a ordem e regulação (defesa, justiça etc.); os que têm por objetivo a proteção social e à saúde; os que têm vocação cultural e educativa; e, os de característica econômica. O regime jurídico do serviço público é definido em torno de três princípios: sua continuidade, igualdade no acesso e sua mutabilidade (adaptabilidade). *Grosso modo*, podemos considerar os serviços públicos como equivalentes à nossa administração direta.
- **Serviços de competência nacional:** unidades organizacionais que se situam a meio caminho entre as administrações centrais e as administrações desconcentradas. Na prática, são serviços para os quais as atribuições têm características nacionais – diferentes dos serviços desconcentrados – e nos quais a execução não pode ser delegada ao nível territorial. Eles se distinguem igualmente dos serviços centrais, uma vez que suas competências têm características operacionais e, mesmo se situando sob a autoridade de um ministro, se beneficiam de certa autonomia. Os serviços de competência nacional foram criados pelo Decreto nº 464, de 9 de maio de 1997,¹⁸ de reorganização da administração pública. O texto modificou a Lei nº 125, de 6 de fevereiro de 1992,¹⁹ relativa

18 *Décret n°97-464 du 9 mai 1997 relatif à la création et à l'organisation des services à compétence nationale.*

19 *Loi n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République. Art. 7: "Les services à compétence nationale peuvent se voir confier des fonctions de gestion, d'études techniques ou de formation, des activités de production de biens ou de prestation de services, ainsi que toute autre mission à caractère opérationnel, présentant un caractère national et correspondant aux attributions du ministre sous l'autorité duquel ils sont placés".*

à administração territorial da República francesa, que distinguia apenas dois tipos de administração, a central e a desconcentrada. Assim, esses serviços de competência nacional foram concebidos como instrumentos que permitiriam assumir as missões de concepção, de estímulo e avaliação das políticas públicas;²⁰ preenchem as funções de gestão, estudos técnicos, atividades de produção ou de prestação de serviços. Pode-se citar como exemplos desse tipo de organização, o Serviço de Estudos Técnicos de Estradas e Autoestradas ou os arquivos nacionais. Ambos foram instituídos por decreto em Conselho de Estado, uma vez que são vinculados a um ministro ou algum órgão delegado no ministério.

- **Estabelecimentos públicos:** é uma organização com personalidade jurídica de direito público que dispõe de autonomia administrativa e financeira, com a finalidade de cumprir uma missão de interesse geral, precisamente definida, sob o controle da coletividade pública da qual ele depende (Estado, região, departamento ou comunidade). Dispõe de alguma flexibilidade, que permite melhor assegurar certos serviços públicos. Não deve ser confundido com um estabelecimento de utilidade pública de direito privado. Os estabelecimentos públicos se submetem a três princípios:
 - a autonomia: dotado de personalidade jurídica, sua organização é muito variável (conselho de administração, presidente, diretor etc.) e dispõe de um orçamento próprio (subvenções do Estado ou das coletividades territoriais, taxas dos usuários, empréstimos etc.);
 - o vínculo a um nível da administração (Estado, região, departamento ou comunidade). Para compensar sua autonomia, submete-se ao controle de algum nível da administração pública que podem variar. Distinguem-se ainda os estabelecimentos públicos locais vinculados a uma comunidade (como os fundos de escolas ou centros

18 *Décret n°97-464 du 9 mai 1997 relatif à la création et à l'organisation des services à compétence nationale.*

20 *Article 7 de la Loi n°92-125 du 6 février 1992: "Les services déconcentrés et les services à compétence nationale de l'Etat peuvent, dans les conditions prévues par le code des marchés publics, concourir par leur appui technique aux projets de développement économique, social et culturel des collectivités territoriales et des établissements publics".*

comunitários de ação social), um departamento ou uma região. Mas, a identidade da administração à qual se vincula não determina sua zona geográfica de ação; também, um estabelecimento público local pode ter um campo de ação de escala nacional;

- a especialidade: as competências dos órgãos do estabelecimento público se limitam àquelas claramente enumeradas.

Os domínios de intervenção dos estabelecimentos públicos são variados, mas a grande parte cumpre uma missão de natureza econômica ou social. Pode tratar do domínio da saúde (a Agência Francesa do Sangue) de ensino (universidades e liceus), da cultura (certos museus nacionais, por exemplo, o Louvre) e de economia (a Caixa de Depósitos e Consignações, SNCF etc.). Enfim, distinguem-se estabelecimentos públicos administrativos e estabelecimentos públicos com características industriais ou comerciais em função da natureza de sua atividade: Estabelecimento Público Administrativo (EPA) ou Industrial e Comercial (Epic). São EPA as caixas nacionais de seguridade social e alguns museus nacionais; são Epic a Empresa Pública Autônoma de Transportes Parisienses (*Régie Autonome des Transports Parisiens* – RATP) e ainda, os teatros nacionais. Os EPA e os Epic não são submetidos da mesma forma ao direito público. Um EPA segue os princípios do direito público administrativo (seu pessoal é composto por agentes públicos, suas decisões são atos administrativos e os conflitos de competência resolvidos na justiça administrativa, sem exceção). Por outro lado, um Epic é em grande parte regido pelo direito privado (seu pessoal é submetido ao princípio do Código do Trabalho e assimila-se grandemente empregados do setor privado, e os contratos firmados com seus usuários são do setor privado).

- **Desmembramento da administração:** a expressão “desmembramento da administração” aparece em um relatório de 1960-1961 do Tribunal de Contas Francês (*Cour de Comptes*) para designar a tendência do Estado em confiar certas tarefas a uma instituição de direito privado, que goze de um regime jurídico mais flexível. O Estado não é o único organismo de direito público a recorrer essa técnica: as coletividades territoriais e certos estabelecimentos públicos (como as universidades) a utilizam também. O desmembramento da administração pode tomar diferentes formas: a mais frequente é a associação (regime jurídico

e funcionamento cotidiano flexíveis); um agrupamento de interesse econômico (regime jurídico fixado por prescrição de 1967, incluída no Código Comercial em 2000, pessoa jurídica de direito privado, com objetivo de apoiar o desenvolvimento da atividade econômica de seus integrantes); as fundações (são muito regulamentadas e, portanto, menos utilizadas) e as sociedades (raramente utilizadas). Recorrer a essa técnica se justifica por duas razões: o primeiro (e mais frequente) é a melhoria da eficácia da ação administrativa, as administrações diretas são obstruídas pela rigidez das regras do direito público; o segundo objetivo, mais raro, é o de fazer cooperar pessoas públicas e pessoas privadas. Esse procedimento, no entanto, é criticado, pois escapar das regras estritas do direito público nem sempre é uma boa escolha, pois algumas delas são essenciais, como o controle no uso dos recursos públicos etc. Ainda, a eficácia do procedimento não é sempre demonstrada, a atividade de um desmembramento pode ser uma fonte de diluição de responsabilidades; enfim, o controle da administração sobre os desmembramentos parece ser insuficiente.

- **Associações:** uma associação é um agrupamento voluntário de pessoas reunidas em torno de um projeto comum ou partilhando atividades, mas sem procurar benefícios lucrativos. Pode ter objetivos muito diversos (atividade esportiva, defesa de interesses de seus membros, razões humanitárias, promoção de ideias ou de obras de arte etc.). Para criar uma associação, é suficiente que ao menos duas pessoas concordem sobre seu objeto, redijam o estatuto, delimitem o objeto e definam a pessoa habilitada a representar a associação. Existem dois tipos principais de associação: simples, não declarada na prefeitura; tem existência jurídica, mas não pode possuir patrimônio nem agir na justiça; e a associação declarada na prefeitura com personalidade jurídica. Como é reconhecida por ter utilidade pública (por decreto do Conselho de Estado), permite-se que receba bens e legados, mas devem, em contrapartida, apresentar garantias e se submeter a um controle administrativo mais estrito, notadamente, do Tribunal de Contas.
- **Agrupamentos de interesse público (GIP):** são pessoas jurídicas de direito público, com característica administrativa, industrial ou comercial (assim como os agrupamentos de interesse econômico

– GIE e as fundações). Mas, os GIE e os GIP têm objetivos estritamente definidos, diferentemente das fundações. Surgiram em 1982 para a realização de pesquisas e passaram a ser estendidas para outros domínios (ensino, esporte, assistência social, saúde e vigilância sanitária). Tem por objeto favorecer a cooperação de organizações públicas e privadas, que se reagrupam para gerir equipamentos ou atividades de interesse comum. O Conselho de Estado, em 1996, reconheceu sua utilidade, a partir da redefinição de sua finalidade e estatuto. São agrupamentos de interesse público, por exemplo, as agências regionais de hospitalização ou as casas de serviços públicos.

Os GIE foram criados em 1967. Eles permitem igualmente a cooperação entre pessoas públicas e privadas, se seu objeto é facilitar ou desenvolver a atividade econômica de seus membros, sem, contudo realizar benefícios, salvo a título acessório. Assim, a organização de um colóquio por um GIE que compreenda uma ou mais universidades pode eventualmente gerar benefícios, que devem ser reinvestidos na atividade principal do agrupamento.

- **Fundação:** é uma pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, como as associações. Trata-se de afetar os bens para a realização de uma tarefa ou uma obra de interesse geral com um objetivo desinteressado de lucro, graças a uma liberalidade (doações, legados etc.). Um decreto pode formalizar sua personalidade jurídica e declará-lo de utilidade pública. As fundações foram, anos atrás, encorajadas por diversos textos, notadamente por uma lei de 1990 que criou fundações de empresas e outra de 2003, sobre o mecenato, que estimulou as associações e fundações.
- **Autoridades Administrativas Independentes:** além dos ministérios e suas secretarias, existem as chamadas autoridades administrativas independentes,²¹ instituições públicas independentes do poder público, ou seja, não subordinadas à autoridade hierárquica de um ministro. Seu papel vai desde o desenvolvimento de estudos e pesquisas até a formalização de textos regulamentadores, de acordo

21 Informações obtidas no site <<http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/veme-republique/heritages>>. Consultado em 13 de agosto de 2009.

com o assunto tratado. Uma autoridade administrativa independente (AAI) é uma instituição do Estado, responsável por garantir a regulamentação de setores considerados críticos e para o qual o governo considerou que a participação excessiva do poder público tradicional é nociva. As AAIs formariam uma nova categoria jurídica. As AAIs, de forma geral, se dividem em duas categorias: as responsáveis pela regulação das atividades econômicas; e, as responsáveis pela proteção de direitos dos cidadãos.

Eles são colocados fora das estruturas administrativas tradicionais e não estão sujeitos ao poder hierárquico. O governo não pode emitir-lhes ordens, instruções ou orientações, e até mesmo seus membros não são removíveis. Constituem, portanto, uma exceção ao artigo 20 da Constituição, que garante ao governo toda a administração pública.

O papel de um AAI é assegurar a regulação, ou seja, o funcionamento harmonioso de um setor relevante, mas no qual o governo não pretende intervir diretamente. Trata-se, em geral, de um domínio sensível, tanto em razão de possíveis consequências políticas (audiovisual, por exemplo), ou em razão de seu impacto econômico (telecomunicações, por exemplo). Esta missão implica a tomada de atos que organizam o setor, submetendo as empresas às regras, sancionando-as em caso de descumprimento, mas também levando-se em conta as demandas e necessidades dos atores do setor.

As AAIs respondem a três necessidades: 1) Oferecer uma maior imparcialidade nas intervenções do Estado; 2) permitir uma participação mais importante de profissionais de setores regulados; 3) assegurar uma rápida intervenção do Estado, adaptada à evolução das demandas e dos mercados. As competências das AAI variam de uma a outra: podem deter um poder de aviso ou recomendação, que consiste em aconselhar operadores de uma prática particular (Comissão Nacional de Informática e Liberdades), na tentativa de obter um compromisso entre a administração e administrado (Mediador da República); algumas podem ter um poder de decisão individual, quando se trata de autorizar o exercício de uma atividade ou poder realizar nomeações. Por exemplo, o Conselho Superior do Audiovisual designa os

diretores dos canais de televisão pública; pode também deter um poder de regulamentar, que consiste em organizar um setor de atividade, estabelecendo suas regras.

Esse poder de regulamentar, que pertence, a princípio, ao primeiro-ministro ou ao presidente da República, é ainda reconhecido de maneira excepcional, limitada, a um órgão independente do governo; não é um poder regulamentar autônomo; não se aplica a não ser em medidas de impacto limitado e respeitando leis e decretos. Enfim, as AAls podem dispor de um poder de sanção, uma vez que atores do setor de atividade controlado podem não respeitar as regras impostas por estas instituições ou as obrigações que lhes incumbem (Conselho da Concorrência ou Autoridade dos Mercados Financeiros). Ainda que independentes, as AAls são vinculadas, orçamentariamente, a um ministério ou serviço do Estado. À exceção do Mediador da República, Mediador do Cinema e do Defensor da Infância, todas as AAls são instituições colegiadas. Para conhecimento de lista com 47 AAls, acessar o link: http://www.legifrance.gouv.fr/html/sites/sites_autorites.htm

2.4 FUNÇÃO PÚBLICA

O governo francês é caracterizado por uma elevada proporção de funcionários do Estado, já que é o maior empregador do país – são mais de cinco milhões de funcionários públicos (2,5 milhões de funcionários do Estado, 1,5 milhões na administração local e o restante no sistema hospitalar).²² Esta proporção é bem menor na Inglaterra ou na Alemanha. Na França, por conta do crescente processo de descentralização de funções para o território, a tendência é que também cresça a quantidade de funcionários locais.

A função pública não se confunde com a administração pública. A administração pública tem por objetivo principal atender o interesse geral (necessidades essenciais) para o funcionamento da sociedade, assegurando os serviços considerados importantes e não rentáveis (por sua natureza ou por se entender que não devem ser regidos inteiramente pelo mercado, como o ensino). O interesse geral, então, pode variar muito, pois depende do consenso da sociedade e dos poderes políticos instalados em determinado

22 Disponível em: <http://www.vie-publique.fr/th/glossaire/fonction_publique.html>.

momento. A administração dispõe de diferentes recursos para assegurar sua missão de atendimento do interesse geral: recursos legais (prerrogativas do poder público, contratos etc.), recursos materiais (propriedades e construções públicas, taxação de impostos etc.) e recursos humanos, no qual se enquadra a função pública.

No estado francês (e em qualquer estado de direito constituído), a função pública está a serviço da administração e compreende o conjunto de seus funcionários, ou seja, o conjunto de pessoas nomeadas para um emprego permanente e posicionado na hierarquia da administração pública, nas coletividades territoriais e nos hospitais públicos (que é devidamente destacado pelo governo francês, pois seu sistema de saúde é majoritariamente público).

Na França, existem três grandes funções públicas:²³

- a função pública do Estado;
- a função pública territorial (comunidades, departamentos, regiões);
- a função pública hospitalar.

Em cada uma destas três funções, existem categorias distintas de funcionários:

- o corpo de funcionários para as funções públicas de Estado e hospitalares;
- o quadro de empregados para a função pública territorial, que reagrupam os funcionários submetidos ao mesmo estatuto específico e que concorrem entre eles para crescer na carreira.

Tanto na primeira quanto na segunda categoria, temos três tipos: A, B e C:

- o tipo A é hierarquicamente superior e corresponde às funções de concepção e direção;
- o tipo B tem funções de aplicação e redação;
- o tipo C tem funções de execução.

Tanto o corpo de funcionários quanto o quadro de empregados são estruturados em grades, classes e escalas. Também, podem-se distinguir

23 Disponível em: <<http://www.fonction-publique.gouv.fr/rubrique80.html>>.

diferentes categorias de funcionários por conta de seus direitos. Por exemplo, existe um estatuto particular para os magistrados, definido por lei orgânica.

Os funcionários estão a serviço do interesse público geral e, portanto, submetidos a regras estritas no exercício de suas funções: neutralidade, subordinação hierárquica e discricção profissional (sigilo estrito para informações internas da organização na qual atua).

Além disso, o serviço civil francês é organizado pelo sistema de carreira, diferentemente dos Estados Unidos, por exemplo, que tem sistema de emprego. O funcionário faz parte do corpo do Estado, ou seja, um conjunto de funcionários admitidos por seleção pública e submetidos ao mesmo estatuto específico (dividido em grades) sobre o qual se constrói a carreira. No entanto, o funcionário pode mudar de organização pública sem que haja consequências para a evolução de sua carreira. O sistema garante a estabilidade e protege a administração dos jogos políticos; esse sistema é o adotado pela maioria dos países europeus, notadamente na Grã-Bretanha.

Existe outro modo de organização possível para a função pública: o sistema de emprego, igualmente chamado de sistema de espólio. O funcionário é empregado em um dos postos do serviço público²⁴ e não há, necessariamente, vinculação ao crescimento na carreira ou estabilidade. Quando há mudança de governo, esses funcionários são substituídos pela nova equipe – como é com os cargos comissionados no Brasil, mas, no caso francês, o indicado ocupa um posto de trabalho que integra uma carreira permanente.

A história política e social francesa fez surgir uma concepção particular de Estado, que decide e administra o bem comum. O desafio enfrentado atualmente pelo governo é preservar essa herança e visão da função pública, mas também modernizá-la de modo a adaptá-la às novas necessidades dos agentes públicos e dos cidadãos.

Para tanto, foi realizada uma consulta nacional, entre outubro de 2007 a março de 2008, período no qual todos puderam expressar suas expectativas e apresentar suas recomendações para reconstruir a função pública. Esse processo de consulta culminou na publicação do Livro Branco sobre o Futuro

24 O serviço público equivale à atividade de interesse geral de competência de um órgão público ou privado sob controle de um órgão público. Na França, se distingue serviço público de ordem e de regulação (defesa, justiça etc.), aqueles que têm por objetivo a proteção social e de saúde, daqueles educativos e culturais e também daqueles de natureza econômica. O regime jurídico do serviço público é definido em torno de três princípios: continuidade, igualdade e adaptabilidade.

da Função Pública,²⁵ por Jean-Ludovic Silicani, relator-geral do trabalho.

Uma série de reformas foi lançada para promover o desenvolvimento da carreira e da mobilidade dos trabalhadores, a reforma do seu estatuto e dos concursos de acesso. O objetivo dessas reformas é reduzir o quadro de funcionários, melhorar seus vencimentos e proporcionar melhores perspectivas de carreira. Essas reformas se dividem em dois campos principais:

- aumentar o poder de compra dos funcionários com a isenção fiscal das horas extraordinárias, a não substituição de um em cada dois funcionários públicos aposentados e um acordo salarial concluído em 2008, o primeiro em dez anos;
- reconhecer o direito à mobilidade dos funcionários pela criação de um direito à formação e reinserção, reabilitação, desenvolvimento da gestão de recursos humanos e construção moderna e eficiente de uma função pública profissional.

Diversas mudanças vêm sendo lançadas para promover o desenvolvimento da carreira e da mobilidade dos trabalhadores, a reforma do seu estatuto e dos concursos de acesso. O objetivo dessas reformas é bem claro: qualificar e reduzir o quadro de pessoal, para que os vencimentos sejam melhores. Na prática, a principal diretriz para a revisão da função pública na França é a redução de gastos com pessoal no médio e longo prazo.

2.5 MODERNIZAÇÃO RECENTE DO ESTADO FRANCÊS

A administração pública francesa passa, desde 2007, por um processo amplo de modernização. Apesar da amplitude das mudanças, seus objetivos são os mesmos de outros processos de reforma do Estado: reduzir a estrutura pública e racionalizar procedimentos; diminuir gastos de pessoal; reduzir o déficit público etc. Evidentemente, o discurso público concentra-se na busca por eficácia da ação administrativa e maior qualidade da gestão pública,

25 *Download* do Livro Branco sobre o Futuro da Função Pública no endereço: <http://64.233.163.132/translate_c?hl=pt-BR&sl=fr&u=http://www.ensemblefonctionpublique.org/repository/file/livre_blanc/libre_blanc_complet.pdf&prev=/search%3Fq%3Dhttp://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/veme-republique/heritages/%26hl%3Dpt-BR%26sa%3DG&rurl=translate.google.com.br&usg=ALkJrhMOfeq_46YNZQIBFFsKwpF-yQIA>.

objetivos válidos e pertinentes para o momento pelo qual passa o país, fortemente atingido pela crise econômica mundial.

O foco se concentra na chamada revisão geral das políticas públicas, iniciada em julho de 2007 e na reforma do orçamento. A modernização da administração pública acontece em um contexto de fragilização das finanças públicas – e, neste sentido, justifica-se que o atual ministro da Função Pública também seja o ministro do Orçamento e das Contas Públicas, encarregado de limitar a entrada de novos funcionários para substituição dos aposentados.

Outro foco também sempre presente nos processos de modernização do Estado – ao menos os mais recentes – está na melhoria das relações entre a administração e os cidadãos, que passa por um melhor acolhimento dos usuários, a simplificação dos procedimentos, com a intensificação das ferramentas de governo eletrônico, e uma maior transparência da administração frente ao cidadão (acesso a documentos administrativos, por exemplo).

No entanto, o movimento de reforma do Estado está longe de ser uma novidade para a França (e grande parte dos países ocidentais). Em 1982, foi iniciado o processo de descentralização de alguns poderes e recursos relacionados do governo central para as autoridades locais; em paralelo, houve também o reforço na desconcentração e delegação de poderes de decisão da administração central, com a ampliação da representação central nos territórios.

Em 1995, foi criado o Comitê Interministerial para a Reforma do Estado (Cire), responsável pela apresentação de propostas nas áreas de competência exclusiva do Estado, e substituído, em 1998, pela Delegação Interministerial para a Reforma do Estado (Dire). Paralelamente, ainda em 1998, foi estabelecida a Comissão para a Simplificação Administrativa (Cosa), que definiu que todos os ministérios deveriam estabelecer um programa anual de simplificação de procedimentos administrativos.

Em 2003, esses colegiados interministeriais encarregados da reforma do Estado foram reorganizados e vinculados diretamente ao primeiro-ministro, com a criação:

- da Delegação para Modernização da Gestão Pública e Estruturas do Estado (DMGPSE);
- da Delegação de Usuários e de Simplificação Administrativa (Dusa), em substituição à Cosa; e,
- da Agência para Desenvolvimento do Governo Eletrônico (Adae).

A partir de 2005, essas três estruturas e a Direção do Orçamento da Reforma (DOR) formaram o núcleo da Direção Geral de Modernização do Estado (DGME). A DGME, criada por decreto em dezembro de 2005, é subordinada ao Ministério do Orçamento, das Contas Públicas, da Função Pública e de Reforma do Estado.

Nesse contexto, em julho de 2007, o primeiro-ministro recém-empossado lançou o programa de Revisão Geral das Políticas Públicas (RGPP), que remeteu à reavaliação do conjunto de missões de todas as estruturas do Estado e a necessidade de adequá-las para que atendam à necessidade dos cidadãos e, não menos importante, à racionalização e redução dos custos envolvidos. Na prática, a RGPP iniciou a revisão de todos os ministérios e suas entidades.

Foi criado um Conselho para a Modernização da Política Pública, presidido pelo presidente da República, que já vem se reunindo periodicamente para avaliar as orientações, mudanças propostas e andamento do processo. Esse processo de revisão continua sendo realizado, com diversos resultados já implantados – a reestruturação de ministérios, com o compartilhamento de estruturas de apoio, por exemplo, além da revisão de procedimentos.

A DGME assessora os demais ministérios em suas estratégias de transformação, identifica as melhores formas de modernização e auxilia na execução dos planos de transformação e decisões adotadas no âmbito da revisão geral das políticas públicas (RGPP).

As políticas públicas na França estão organizadas em dez grandes temas, cada um deles detalhado por assunto específico. A ideia é que a atuação ministerial seja de fato transversal, de acordo com a política em questão. As políticas públicas são as seguintes:

1. Cultura e Comunicação:

- Comunicação;
- Cultura;
- Francofonia;
- Mídias;
- Sociedade da Informação;

2. Desenvolvimento Sustentável:

- Energia;
- Segurança no Trânsito;
- Transporte;

- Urbanismo;
- Educação e Pesquisa;
- Ensino Superior;
- Ensino Pré-Escolar e Escolar;
- Pesquisa;

3. Estado e Coletividade:

- Coletividades Territoriais;
- Eleições;
- Finanças Públicas;
- Função Pública;
- Instituições;
- Territórios no Além-Mar;
- Reforma do Estado;

4. Europa:

- Cidadãos e Empresas;
- Europa e o Mundo;
- Instituições Europeias;

5. Justiça:

- Proteção a Vítimas;
- Reforma do Direito;
- Reforma do Sistema Judicial;
- Reforma Penitenciária;

6. Mundo:

- Cooperação e Desenvolvimento;
- Direitos do Homem;
- Imigração;
- Política Estrangeira;

7. Saúde e Solidariedade:

- Luta contra a Exclusão;
- Terceira Idade;
- Portadores de Deficiência;
- Saúde;

- Seguridade Social;

8. Segurança e Defesa:

- Defesa;
- Reestruturação da Defesa;
- Segurança;

9. Sociedade:

- Família;
- Jovens;
- Habitação;
- Luta contra a Discriminação;
- Luta contra as Drogas;
- Política Urbana;
- Esporte;

10. Trabalho, Economia e Emprego:

- Agricultura e Pesca;
- Consumidores;
- Comércio;
- Números da Economia;
- Empresa;
- Emprego e Formação Profissional;
- Indústria e Inovação;
- Turismo;
- Trabalho e Relações Sociais;
- Economia Digital.

É importante lembrar que a França destaca-se pelo alto nível de seu gasto público – por volta de 55% do PIB, o primeiro na área do Euro e frente a outros países desenvolvidos. O resultado é duplamente perverso: uma carga fiscal elevada, que pesa sobre o crescimento econômico e sobre poder de compra da população e um déficit público que continua a alimentar uma dívida que triplicou em trinta anos. A proposta é retornar ao equilíbrio das finanças públicas em 2012 e para tanto, são necessárias reformas profundas.

A redução da despesa pública não pode ser feita por meio de uma única medida ou abruptamente, mas também, há pouco tempo para que se

caminhe para esta adequação. Como declarado pelo presidente da República no seu discurso aos funcionários públicos em 19 de setembro de 2007,²⁶ aumentar o ganho de produtividade é a única maneira de evitar uma política de austeridade com cortes lineares no orçamento para que se evite a explosão da dívida pública. Assim, a redução do emprego público é uma consequência e um meio de reforma e não um fim em si mesmo.

Essa observação não é original: outros países já adotaram medidas semelhantes: redução dos gastos e redução da máquina pública. Mas não se pode negar o enfoque interessante dado ao processo francês: partir de uma análise de todas as políticas públicas, e não apenas as tradicionalmente consumidoras de recursos (serviços sociais, previdenciários e educacionais, por exemplo), mas todos os ministérios foram envolvidos no processo – identificar como fazer mais com menos recursos.

Três requisitos foram adotados: 1) adaptar as políticas às necessidades dos cidadãos e usuários; 2) promover o potencial humano da administração pública; 3) identificar a margem para financiar as prioridades da ação pública. E quatro linhas de ação simplificam a organização do Estado e devem aumentar sua eficácia:

- 1.** um Estado centrado nas necessidades de todos, em um ambiente de igualdade;
- 2.** um Estado mais “legível”, notadamente em suas estruturas organizacionais;
- 3.** um Estado mais moderno;
- 4.** um Estado voltado aos seus usuários.

Capuano (2011) ressalta, a propósito de requisitos de “racionalização” do uso de recursos públicos na reforma em curso, que algumas ideias estão convergindo para o modelo norte-americano, tal como o compartilhamento de estruturas de apoio.

O lançamento da RGPP aconteceu em 2007, no dia seguinte à posse do presidente Nicolas Sarkozy. Inicialmente, 26 equipes de auditores (compostas por auditores da Inspeção Geral em equipes intersetoriais e interministeriais, além de consultores privados), que totalizaram mais de trezentos profissionais, foram a campo, para construção do diagnóstico das missões do Estado.

26 Disponível em: <<http://www.rgpp.modernisation.gouv.fr/index.php?id=41>>.

O levantamento foi um misto entre um redirecionamento estratégico e um diagnóstico organizacional: o que fazemos, atendemos as necessidades de nossos usuários, quanto custa, o que deve mudar no cenário futuro, existe outra forma melhor para fazer etc.

De posse dos diagnósticos, cenários para a reforma foram desenvolvidos para cada setor do governo e apresentadas à Comissão de Acompanhamento do RGPP, que consolidou as recomendações ao Conselho de Modernização das Políticas Públicas, que tem a participação do presidente. Esse período durou de 2007 a 2008, do diagnóstico à formulação do plano para o departamento.

Para cada departamento ministerial, um Comitê de Direção da RGPP foi estruturado, sob responsabilidade do secretário-geral ou outro representante indicado pelo ministro da pasta.

Todos os departamentos ministeriais tiveram definidos seus projetos de mudança. O roteiro de cada projeto setorial da RGPP inclui:

- a designação explícita de um gerente de projeto para a execução da reforma: responde pela prestação de contas, acompanha os resultados e determina o prazo para execução da ação;
- a apresentação de um cronograma de execução, ambicioso, mas realista para o alcance dos resultados, pontuado por marcos principais;
- a definição de indicadores de progresso e impacto para o acompanhamento das reformas;
- a identificação das condições para o sucesso, como a adoção de medidas interministeriais, para que se explicita a interferência da ação de um setor sobre outro.
- a implantação da Direção Departamental da RGPP, sob a responsabilidade do secretário-geral, para coordenar a implantação das decisões, liderar a equipe de gerentes de projeto e revisar o progresso de cada medida.

Os ministros foram colocados no centro do processo, e responsabilizados por orientar a execução das ações de modernização dentro de suas competências setoriais.

Para assegurar a correta execução das decisões adotadas pelo Conselho de Modernização das Políticas Públicas, cada departamento passou a trabalhar com um roteiro e um Comitê de Direção RGPP; o secretário-geral coordena a implantação das decisões, lidera a equipe de gerentes de projeto responsáveis pela implantação das medidas e revê o progresso de cada uma das medidas, com base nos indicadores de acompanhamento. Os ministros e secretários-gerais também estão incumbidos de conduzir um amplo diálogo com todos os sindicatos ligados ao seu ministério e este diálogo é retransmitido para as instâncias locais.

Capuano (2011, p. 15-17) aponta as inovações mais significativas nos ministérios:

- **Ministério dos Assuntos Exteriores e Europeus:** as reformas visam torná-lo mais focado nas estratégias de governo, que são baseadas mais na nova geopolítica mundial e menos na tradição diplomática anterior; o sentido de missão foi incorporado ao desenho das unidades diplomáticas da França.
- **Ministério da Alimentação, da Agricultura e da Pesca:** sofreu reformas bastante significativas nos últimos anos, descentralizando-se e consolidando-se unidades de atendimento local aos cidadãos. As estruturas organizacionais foram as mais modificadas, reduzidas e posteriormente fundidas com áreas de outros ministérios.
- **Ministério do Orçamento, Contas Públicas, Função Pública e Reforma do Estado:** é o órgão de liderança na reforma da organização estatal francesa, com medidas de redução de custos e aumento da eficiência dos recursos públicos; compartilha a mesma Secretaria Geral com o Ministério da Economia, Indústria e Emprego. Outra inovação é a fusão das áreas de arrecadação tributária e de contabilidade pública, com a criação da Direção Geral das Finanças Públicas, que resultou da fusão das unidades anteriores Direção Geral dos Impostos e Direção Geral da Contabilidade Pública; duas outras inovações são: (1) criação de um serviço de compras do Estado, buscando o aumento da eficiência nos processos de compras a partir da concentração de expertise e do poder de compra do Estado em face do mercado; e (2) profissionalização e unificação da gestão dos imóveis do Estado.

- **Ministério da Ecologia, Energia, Desenvolvimento Sustentável e Mar:** a transversalidade da questão ambiental foi a linha mestra para a estruturação desse ministério (criado em 2007), que é uma novidade na estrutura do governo francês. Sua estrutura é organizada a partir de uma visão integrada de quatro eixos temáticos de políticas públicas: meio ambiente, infraestrutura, energia e uso do solo. A redução das estruturas de governo foi uma das tônicas para definição da estrutura desse ministério tanto no nível central como regional. O órgão decisor máximo é o Conselho Geral de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, no papel de autoridade ambiental.
- **Ministério da Educação Nacional:** o sistema educacional emprega praticamente a metade dos funcionários públicos e o maior orçamento da República, abrangendo o ensino primário e secundário. Entretanto, a situação do sistema é dramática, pois apesar do orçamento apresentar crescimento acentuado nos últimos quinze anos, estudos recentes têm destacado uma grande deterioração no seu desempenho. O governo francês entende que a reforma do sistema requer uma reorientação da escolha sobre as competências básicas que são transmitidas aos alunos e que o domínio da linguagem e dos princípios básicos de computação eletrônica e da matemática são prioridades para o bom desempenho de uma escola de sucesso. Outros destaques são a modernização do sistema de seleção de professores e a criação de uma agência para gestão dessa volumosa força de trabalho.
- **Ministério do Ensino Superior e Pesquisa:** o ponto mais interessante é que todos os demais ministérios contribuem com propostas de investimentos na formulação da política científica e tecnológica do governo. O diagnóstico do sistema público de pesquisas na França realizado em 2006 e 2007 se encontra consolidado no Livro Verde sobre Políticas Públicas para Pesquisa e Desenvolvimento. O aspecto mais impactante na reforma é basear o orçamento das universidades públicas no seu desempenho, para recuperar a excelência e a reputação internacional.
- **Ministério do Interior, Ultramar e Coletividades Territoriais:** cuida da organização de eleições, segurança pública, defesa civil e coordenação interministerial da execução de políticas públicas em

nível local. Os projetos mais importantes são a simplificação de procedimentos de identificação e atendimento aos cidadãos e a modernização dos processos de emissão de documentos de identidade.

- **Ministério da Justiça e Liberdade:** a atribuição de competência mais importante é a gestão dos tribunais, tanto do ponto de vista físico (obras e manutenção, por exemplo) como de recursos humanos, nomeando oficiais ministeriais, propondo reformas no Poder Judiciário e representando a gestão da justiça perante o parlamento.
- **Ministério do Trabalho, Relações Sociais, Família, Solidariedade e Cidade:** chama a atenção em sua estrutura a Delegação Interministerial da Família, com a missão de apoiar as famílias no exercício de sua autoridade e responsabilidade parental, garantir a liberdade de escolha das crianças e auxiliar pais e mães para uma melhor conciliação entre vida familiar e social.

CAPÍTULO III

3. REINO UNIDO DA GRÃ-BRETANHA E IRLANDA DO NORTE

3.1 ORGANIZAÇÃO POLÍTICA E ADMINISTRATIVA

A população do Reino Unido²⁷ é de aproximadamente 61 milhões de habitantes, segundo estimativa de julho de 2009 e ocupa uma área total de 243.610 km². A população urbana chega 90% do total de habitantes e cresce a taxa anual de 0,5% (estimado para o período de 2005 a 2010).

O Reino Unido é uma monarquia constitucional composta pela Grã-Bretanha (Inglaterra, Escócia e País de Gales) e a Irlanda do Norte. A rainha é a chefe de Estado, e o primeiro-ministro é o chefe do governo. A população elege os membros do Parlamento, seus representantes.

A Inglaterra existe como um país unificado desde o século X; sua junção com o País de Gales teve início em 1284, apenas formalizado em 1536 (*Act of Union*). Em 1707, a Inglaterra e Escócia firmaram outro ato de unificação, transformando-se em Grã-Bretanha. A união legislativa da Grã-Bretanha com a Irlanda acontece em 1801, adotando-se então a denominação de Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda.

O tratado anglo-irlandês de 1921 formalizou a partição da Irlanda, quando seis condados ao norte da Irlanda permaneceram como parte do Reino Unido, passando então, a partir de 1927, a denominação do país a ser Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte.

O Reino Unido está dividido administrativamente em 34 condados, 32 bairros londrinos e a Grande Londres, 36 condados metropolitanos e 46

27 Informações obtidas nos seguintes sites: <<http://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/docs>> e <<http://www.direct.gov.uk/Governmentsandrigths>>. Acessado em 31 de agosto de 2009.

autoridades unitárias. Seu sistema legal é baseado na tradição da *common law*, com antigas influências romanas; não há constituição escrita, mas a legislação é registrada em decretos e estatutos e exercida, em parte, com base na prática.

Na Irlanda do Norte, na Escócia e no País de Gales existem assembleias legislativas locais e unicamerais, e, agora, parte do processo de devolução, seu próprio governo e Poder Executivo, comandado por um primeiro-ministro local. Curiosamente, os poderes Legislativo e Executivo que governam a Inglaterra não são exclusivos, pois respondem por todo o Reino Unido e não apenas pela Inglaterra.

O Parlamento escocês tem amplo poder legislativo sobre vários assuntos, mas algumas funções são de competência do Reino Unido. Hoje, a Escócia tem seu próprio sistema de educação e saúde, apesar de seguirem as diretrizes e padrões ingleses.

As eleições escocesas de 2007 marcaram o primeiro movimento concreto no sentido da devolução de funções e poderes, quando se convocou uma comissão constitucional para que fosse avaliada concretamente a maior autonomia para a Escócia, para que não se corresse o risco da demanda por independência. De qualquer forma, políticos escoceses apoiam a realização de um referendo popular que possa consolidar a total saída da Escócia do Reino Unido, apesar das intenções estarem bem divididas (uma pesquisa de abril de 2008 identificou que 41% da população apoiam a independência, enquanto 40% apoiam a permanência no Reino Unido).

Os poderes atribuídos à Assembleia Nacional do País de Gales são mais limitados do que os atribuídos à Escócia, mas os galeses também se encontram em um gradativo processo de autonomia e independência. A Assembleia da Irlanda do Norte, por sua vez, tem poderes mais próximos aos da Escócia, mas certamente os cuidados são redobrados, em função do histórico de terror difundido pelo IRA (Exército Republicano Irlandês).

No Reino Unido, o Poder Executivo é representado pela rainha, que é a chefe de Estado (rainha Elizabeth II, coroada em 6 de fevereiro de 1952), e pelo primeiro-ministro, o chefe de governo. A monarquia é hereditária; a escolha do primeiro-ministro segue o resultado das eleições legislativas, que, em geral, é o líder do partido majoritário ou o líder da coalizão majoritária. O governo é composto por ministros, escolhidos pelo primeiro-ministro e compõe o chamado Gabinete.

O Poder Legislativo é representado pelo Parlamento, bicameral, composto pela Casa dos Nobres (*House of Lords*), com 618 assentos, sendo aproximadamente 500 vitalícios, 92 hereditários e 26 membros da igreja Anglicana, e pela Casa dos Comuns (*House of Commons*), com 646 assentos, com seus membros eleitos pelo voto popular para mandatos de cinco anos, que podem ser reduzidos pela dissolução da casa.

O que caracteriza o Reino Unido é o predomínio da *Common Law*, ou seja, não há sistema codificado único que se aplique às leis, cortes de justiça, poder de polícia ou mesmo a seus governos locais. O Reino Unido não tem uma Constituição (conjunto de regras do governo) formalizada como conhecemos. Mas isto não significa que seu regramento legal seja apenas baseado em tradições não escritas. De fato, grande parte das regras está formalizada, mas em vez de estar agrupada em um único documento formal, a Constituição britânica é formada por várias fontes, incluindo leis e decretos, a jurisprudência definida por juízes, os tratados internacionais etc. Também existem fontes não escritas, como as que regem as convenções parlamentares e as prerrogativas monárquicas.

O Gabinete é um corpo formal composto em sua maioria por titulares seniores escolhidos pelo primeiro-ministro; a maioria dos membros são chefes de departamentos governamentais com o título de secretários de Estado. Membros formais do Gabinete são escolhidos exclusivamente da Casa dos Comuns e da Casa dos Nobres.

Na prática, há uma distribuição de funções administrativas e legais entre as diversas instâncias de governo, ainda que esta distribuição seja diferente entre as jurisdições e variável de acordo com o equilíbrio do poder. Nesse sentido, podemos afirmar que a Grã-Bretanha se caracteriza por seu Estado unitário, ou seja, com um forte Poder Executivo e apoiado por partidos políticos que se alternam ciclicamente. Esses partidos políticos geralmente têm o controle tanto do processo legislativo, quanto do Poder Executivo.

Em geral, membros do governo são também membros de uma das duas casas do Parlamento (*House of Commons* e *House of Lords*). O Parlamento britânico é soberano – implica que seu corpo legislativo tem soberania absoluta é superior a todas as demais instituições governamentais, incluindo o Executivo e o Judiciário. Também é o Parlamento, e não os juízes, que estabelecem as regras legais – juízes interpretam a lei, mas não a produzem. As prerrogativas reais são compostas por um conjunto de prerrogativas, privilégios e imunidades atribuídas aos membros da monarquia, reconhecidas por leis ordinárias.

Atualmente, a maior parte das prerrogativas é exercida diretamente pelos ministros, e não pela Coroa, relacionadas a áreas como a regulamentação do Serviço Civil (*Civil Service*), certas áreas relativas à segurança pública e à defesa territorial.

Considera-se que o serviço civil atua imparcialmente (imparcialidade não significa neutralidade), independentemente da composição do Gabinete, pois ele se mantém, mesmo com mudanças governamentais.

Podemos afirmar que a estrutura do governo britânico está baseada na organização de seu chamado Serviço Civil, considerada, por si só, uma instituição complexa, pois abrange os 23 principais departamentos de Estado (equivalente aos nossos ministérios) e 66 agências executivas. Por meio desse conjunto de órgãos são prestados serviços diversos ao cidadão, por meio de uma rede de escritórios e centros administrativos. Os servidores civis são os administradores, formuladores de políticas públicas e também, os prestadores diretos dos serviços essenciais ao público. Não fazem parte do serviço civil a força policial e o corpo integrante do sistema judicial do país.

Atualmente, são 490.000 servidores civis em atividade dos quais 72% destes trabalham em uma das quatro principais organizações – o Departamento do Trabalho e Pensões (*Department of Work and Pensions* – DWP), o Ministério da Justiça, o Ministério da Defesa e o Departamento de Receita e Fiscalização (*Her Majesty Revenue & Customs*).

3.1.1 ADMINISTRAÇÃO LOCAL

A história da administração local no Reino Unido é marcada por poucas mudanças até o século XIX. A partir daí, houve uma constante evolução no papel e função dos governos locais, mas não de modo uniforme para a Escócia, o País de Gales e a Irlanda do Norte.

A organização do governo local na Inglaterra é complexa, pois a distribuição de funções varia de acordo com as tradições locais. Na Inglaterra, é o Parlamento do Reino Unido que define o funcionamento da administração local. Abaixo do nível regional, Londres é constituída por 32 *boroughs* e o resto da Inglaterra tem conselhos municipais e conselhos distritais.

O governo local na Irlanda do Norte está organizado em 26 distritos. Os conselhos distritais na Irlanda não exerciam a mesma gama de funções como no resto do Reino Unido (seus poderes eram limitados a serviços urbanos de

coleta de lixo, manutenção de parques etc.). No entanto, o processo de devolução do poder às autoridades locais está em andamento e, em 2008, foram criados onze novos conselhos para que, gradualmente, fosse possível substituir o sistema de tutela como existe hoje.

O governo local escocês divide-se em 32 áreas municipais, com grande variação na dimensão e densidade; as cidades de Glasgow, Edimburgo, Aberdeen e Dundee são áreas municipais distintas e suas principais cidades. O poder outorgado às autoridades locais é administrado por conselheiros eleitos, atualmente em cerca de 1.200 representantes. As eleições são realizadas pelo voto direto em zonas que elegem de três a quatro vereadores. Cada município elege um *Convenor* (expressão escocesa para “presidente do conselho”) para conduzir as reuniões do conselho e de agir como um líder para a área.

O governo local no País de Gales consiste de 22 autoridades locais, incluindo as cidades de Cardiff, Swansea e Newport, que são autoridades unitárias distintas.

3.2 ESTRUTURA DO GOVERNO

A Grã-Bretanha é uma democracia parlamentar, que significa que os membros do governo também são membros de uma das duas Casas do Parlamento (embora existam raras exceções a esta regra). O governo responde diretamente ao Parlamento, e não apenas no dia a dia (por meio das sessões parlamentares e os debates sobre as políticas), mas também por que sua própria existência está condicionada à aprovação do Parlamento: o partido que governa somente está no poder por conta de sua maioria na Casa dos Comuns e a qualquer momento o governo pode ser desfeito por eles a partir de um voto de “não confiança”.

O governo é composto, em sua maioria, por representantes escolhidos pelo primeiro-ministro, sendo a maioria dos membros encarregados da chefia de departamentos (órgãos equivalentes aos ministérios, no Brasil). Os chefes de departamentos são denominados secretários de Estado e, conforme a tradição parlamentarista, são provenientes tanto da Casa dos Comuns como da Casa dos Lordes no Parlamento. O Parlamento britânico é o órgão soberano e superior a todas as demais instituições governamentais, incluindo o Poder Executivo e o Poder Judiciário – do ponto de vista político, na prática o Poder Executivo representa uma instância do Poder Legislativo. O Poder Executivo é dividido entre os secretários de Estado, ministros e o corpo de funcionários

estáveis denominado Civil Service, que têm uma tradição secular mais antiga que a dos funcionários de Estado franceses (os ENArcas)²⁸.

Embora alguns departamentos sejam mais antigos, o modelo geral do *Civil Service*, com recrutamento baseado no mérito, foi organizado em 1853 a partir das diretrizes do Relatório Northcote-Trevelyan, no governo vitoriano do primeiro-ministro Gladstone.

A estrutura do governo britânico é baseada na própria organização do *Civil Service*,²⁹ uma instituição centenária e complexa e está dividida nas seguintes categorias:

- departamentos;
- departamentos não ministeriais;
- agências executivas;
- órgãos públicos não departamentais (*non-departmental public bodies* – NDPBs);
- órgãos de aconselhamento (*advisory bodies*);
- corporações públicas;
- outros tipos de órgãos governamentais centrais.

Para melhor compreensão da estrutura governamental do Reino Unido, a tabela a seguir³⁰ apresenta um resumo das principais características e exemplos dessas categorias de órgãos.

Os servidores públicos do *Civil Service* atuam como formuladores de políticas públicas, administradores e, em alguns casos, prestadores de serviços essenciais diretamente aos cidadãos, como nas aduanas e outros pontos de atendimento. Excluem-se do *Civil Service* a força policial e o corpo do sistema judicial do país. Em 2009, o *Civil Service* tinha uma força de trabalho de 490.000 servidores públicos, distribuindo-se, com maior frequência, nos quatro principais departamentos: do Trabalho e Pensões; de Justiça; da Defesa; e da Receita e Fiscalização.

28 A prestigiada École Nationale d'Administration (ENA), símbolo da meritocracia e porta de entrada para a alta burocracia do Estado francês, foi criada em 1945, no governo do presidente Charles de Gaulle.

29 O *Civil Service* tem um portal eletrônico próprio no endereço URL: <<http://www.civilservice.gov.uk>>.

30 A tabela, disponível na página eletrônica <http://resources.civilservice.gov.uk/wp-content/uploads/2011/09/Classification-Guidance-2011_tcm6-38852.pdf>, acessada em 30 de agosto de 2012, não constava da pesquisa elaborada pelos autores. Decidiu-se incluí-la para esquematizar a estrutura apresentada.

Características	Exemplos	Comentários
A. Departamentos		
A organização do governo central é dividida em departamentos governamentais distintos. • A maioria dos departamentos governamentais são comandados por um secretário de Estado ou outro ministro de primeiro escalão, sendo que a estrutura destes costuma refletir a divisão das funções ministeriais. • Os departamentos não se constituem em figuras jurídicas individuais. • Os funcionários são servidores públicos. • Têm seu próprio voto e seus recursos estão vinculados a contas separadas. • Em última instância são responsáveis perante o Parlamento por intermédio do ministro departamental correspondente.	• Gabinete do Governo • Departamento de Saúde • Tesouro de SM (Sua Majestade) • Ministério da Defesa	
B. Departamentos não Ministeriais		
• Os departamentos não ministeriais (NMDs) são departamentos governamentais de pleno direito – porém, não têm seu próprio ministro. Normalmente, são comandados por um conselho estatutário. • Os NMDs, no entanto, são responsáveis perante o Parlamento por intermédio do ministro do departamento que os patrocina.	• Comissão do Serviço Social • Agência de Padrões Alimentares • Receita e Aduana de SM • Secretaria do Comércio Justo • Empresa Pública para os Mercados de Gás e Eletricidade	A criação de novos NMDs seria uma excepcionalidade. O Gabinete de Governo e o Tesouro de SM precisariam ser consultados sobre qualquer proposta nesse sentido – e a aprovação desta exigiria uma necessidade de ordem excepcionalmente relevante.

Características	Exemplos	Comentários
B. Departamentos não Ministeriais		
• Seus poderes advêm, geralmente (mas nem sempre), de estatutos subjacentes. • Seus cargos são exercidos por servidores públicos. • Formulam as próprias estimativas e solicitações orçamentárias e têm voto independente. Obs.: alguns NMDs operam nos moldes das agências, isto é, estruturam-se como agências, porém permanecem como departamentos governamentais independentes.	• OFSTED (Secretaria de Normas Educacionais, Serviços para a Infância e Escolas) • OFWAT (Secretaria de Serviços de Abastecimento de Água) • Autoridade Governamental para Estatísticas	
C. Agências Executivas		
C1. Agências Executivas (Geral)		
• As agências executivas de um departamento governamental. • Definidas como unidades empresariais comandadas por um Diretor Executivo (frequentemente assessorado por um conselho administrativo). • Operam com certo grau de autonomia dos ministros e do departamento ao qual estão vinculadas. Os ministros não se ocupam do dia a dia administrativo das agências – embora sejam diretamente responsáveis por elas perante o Parlamento e o público, no que diz respeito ao seu desempenho global e à continuidade de sua existência.	• Agência Rodoviária • Serviço da Corte e Tribunais de SM • Serviço de Identificação e Passaportes • <i>Jobcentre Plus</i> • Agência de Fronteiras do Reino Unido	As agências executivas podem ser criadas nos casos em que: (i) a função ou atividade em questão ocupa-se principalmente da execução de serviços para o público ou para o governo; (ii) não seja realista ou oportuno que os ministros se envolvam e assumam responsabilidade pessoal pelas decisões do dia-a-dia; (iii) o número de funcionários envolvidos é grande o bastante para justificar uma estrutura independente; e (iv) suas funções podem ser responsabilizadas de maneira independente dentro dos departamentos que as subsidiavam – em outras palavras, é possível que tenham objetivos e propósitos específicos e relatórios e prestações de contas anuais separadas.

Características	Exemplos	Comentários
C. Agências Executivas		
C1. Agências Executivas (Geral)		
• Poderão prover serviços ou funções a outros departamentos governamentais, administrações descentralizadas. • Não consitem pessoa jurídica independente. • Seus funcionários são servidores públicos. • Executam serviços normalmente. • Não têm voto próprio mas sim subordinado ao voto do Departamento a que estão vinculadas. Publicam os próprios relatórios anuais de prestação de contas. Sua contabilidade é incorporada àquela do departamento ao qual estão vinculadas.		Há ainda necessidade que provem ter excelente custo-benefício. Propostas para a criação de novas agências devem ser acompanhadas por um estudo de viabilidade robusto e profissional. Tais propostas deverão ser aprovadas pelo Gabinete do Governo e pelos ministros do Tesouro de SM. Obs.: alguns NMDs operam nos moldes das agências, isto é, estruturam-se como agências, porém permanecem como departamento governamental independente.
C2. Agências Executivas (<i>Trading Funds</i>)		
• Tais órgãos apresentam basicamente as mesmas características das agências executivas gerais, porém sua contabilidade não é incorporada às contas do departamento. Despesa e receita não são relatadas no processo estimativo. • Esses órgãos são geralmente tratados nas contas nacionais como corporações públicas. • Seus funcionários são servidores públicos.	• <i>Met Office</i>	Os <i>trading funds</i> foram introduzidos pelo Decreto-Lei Governamental dos <i>Trading Funds</i>, de 1973, segundo o qual a responsabilidade por todas as operações de um <i>fund</i> compete ao ministro encarregado do departamento. Foram criados para prover um suporte financeiro sob o qual unidades de responsabilidade do governo podem operar à margem do regime orçamentário dos departamentos. Os <i>trading funds</i> normalmente se constituem em agências executivas. Ao criar um <i>trading fund</i>, o Parlamento estabelece o arcabouço financeiro, principalmente as metas da remuneração do capital investido.

Características	Exemplos	Comentários
C. Agências Executivas		
C2. Agências Executivas (<i>Trading Funds</i>)		
		Ao <i>trading fund</i> é concedida autonomia para gerir suas despesas e receitas, sendo que não há necessidade de aprovação antecipada e detalhada do Parlamento relativa às suas receitas e despesas brutas. A estrutura de um <i>trading fund</i> é apropriada em circunstâncias nas quais as agências (ou outros braços do governo) podem cobrar por seus produtos e serviços mediante um típico relacionamento entre cliente e fornecedor, e dispõem de um fluxo de receita confiável (advindo de pelo menos 50% de atividades comerciais). Excepcionalmente, poderá um <i>trading fund</i> contar com recursos do seu departamento ou do fundo consolidado, com exceção de empréstimos reembolsáveis. Obs.: alguns NMDs operam nos moldes das agências, isto é, estruturam-se como agências, porém permanecem como departamento governamental independente.
D. Órgãos Públicos não Departamentais		
D1. NDPBs Executivos		
Os órgãos públicos não departamentais (NDPBs) executivos são normalmente constituídos por meio de estatuto, conforme o Decreto-Lei das Empresas (<i>Companies Act</i>).	- Conselho de Artes da Inglaterra - Conselho Britânico - Comissão de Concorrência - Patrimônio Inglês	Um NDPB define-se como "um órgão que desempenha um papel no processo do governo nacional, porém não se constitui – nem integra – um departamento governamental, e portanto opera com certa autonomia dos ministros".

Características	Exemplos	Comentários
D. Órgãos Públicos não Departamentais		
D1. NDPBs Executivos		
Um pequeno numero de NDPBs foram criados por decreto real. Via de regra, não fazem parte da Coroa, sendo figuras jurídicas autônomas. • Executam ampla gama de funções administrativas, comerciais, executivas, regulatórias ou técnicas, que se acredita sejam melhor empreendidas com certo distanciamento dos ministros. • Sua alçada pode ser tanto regional quanto nacional. Órgãos que operam em nível local ou internacionalmente são NDPBs. • Têm variados graus de autonomia operacional e independência dos ministros e dos departamentos aos quais estão vinculados – porém todos trabalham dentro de um quadro estabelecido pelo ministério. Prestam contas diretamente aos ministros, que, por sua vez, se responsabilizam perante o Parlamento e o público pelo desempenho de suas NDPBs e a continuidade de sua existência. • São comandados por conselhos administrativos (ou ocasionalmente, por cargos mandatários). Os membros do conselho são normalmente indicados por ministros ou pela rainha, após consulta aos ministros. As indicações são feitas tipicamente com base no Código de Práticas (<i>Code of Practice</i>) emitido pelo comissário das Nomeações Públicas.	• Agência Ambiental • Conselho Executivo de Saúde e Segurança • Comissário de Informações • Conselho de Pesquisas Médicas • Museus e Galerias Nacionais • Conselho de Liberdade Condicional	Um NDPB define-se como Novos NDPBs só devem criados como último dos recursos. Qualquer proposta de criação de um novo NDPB deve ser acompanhada por um estudo econômico criterioso e profissional, que evidencie claramente: (i) a necessidade da função ou atividade em questão; (ii) a necessidade de o Governo central realizar a função ou atividade (em vez de um governo local, ou dos setores privado ou do voluntariado); e (iii) a necessidade de um novo NDPB para executar a função ou atividade (em vez de uma entidade já existente ou outro tipo de órgão público). Ao propor a criação de um novo NDPB, os departamentos devem avaliar a função ou atividade em função das seguintes questões: é uma função técnica (que precisa de especialistas externos para ser realizada); é uma função que precisa ser executada com absoluta imparcialidade política, e ser vista como tal (como certas funções reguladoras ou de financiamento); ou é uma função que deve ser executada com independência dos ministros a fim de que possam ser estabelecidos fatos e/ou dados com integridade e credibilidade. O estudo econômico terá de ser aprovado pelo Gabinete do Governo e dos ministros do Tesouro de Sua Majestade (SM). Poderá ainda ser necessária a sua publicação.

Características	Exemplos	Comentários
D. Órgãos Públicos não Departamentais		
D1. NDPBs Executivos		
• O conselho normalmente indica um diretor administrativo com responsabilidade de administrar o dia a dia do órgão. Via de regra, o diretor e os funcionários não são servidores públicos. O diretor costumeiramente também é o contador das NDPBs e secretário permanente do departamento responsável. Como contador-chefe, normalmente integra o processo de nomeação. • Não têm voto próprio. Seu custeio é normalmente possibilitado por subvenção ou subsídios do governo, embora muitos NDPBs executivos também gerem receita adicional por outras fontes. Alguns são financiados por alíquotas cobradas de setores específicos e não recebem subsídio algum do governo central. • São responsáveis pelo próprio orçamento e publicam o próprio relatório anual de prestação de contas. A maioria tem suas contas integradas (vez que são consideradas parte do governo central para fins estatísticos). A Secretaria das Contas Nacionais faz a auditoria externa.		Alguns NDPBs executivos criaram órgãos ou empresas subsidiárias. Essas não gozam de autonomia e prestam contas ao NDPB a que são filiadas, que, por sua vez, estão diretamente subordinados aos ministros. Obs.: um número restrito de NDPBs executivos são tratados como corporações públicas para efeito da contabilidade pública. Nos casos em que uma corporação pública é também classificada como NDPB executivo, fica normalmente plenamente sujeita ao regime de controle de um NDPB. A diferença fundamental consiste na forma como é financiada. Vale acrescentar que a condição de entidade sem fins lucrativos não impede que um órgão seja um NDPB executivo.

Características	Exemplos	Comentários
D. Órgãos Públicos não Departamentais		
D2. NDPBs Consultivos		
- NDPBs Consultivos são criados para fornecer serviços de consultoria independente e especializada, e de forma permante, aos ministros. São geralmente criados mediante procedimento administrativo – embora alguns sejam criados por estatuto. São órgãos formais, de natureza estável, com alçada, classificação e termos de referência definidos (define-se por “estável” uma duração de pelo menos dois anos). - As indicações para NDPBs consultivos são normalmente feitas por ministros em consonância com o Código de Práticas do comissário para Nomeações Públicas. Os apontados para o órgão são escolhidos de fora do governo e indicados por capacitação pessoal decorrente de seus conhecimentos e experiência. - Os NDPBs consultivos geralmente não dispõem do próprio funcionalismo e são assistidos por servidores públicos do departamento ao qual estão filiados. - Normalmente não geram a própria despesa nem têm contas separadas. Estes órgãos prestam contas por intermédio dos órgãos aos quais são filiados. - Os ministros são responsáveis perante o Parlamento pelo órgão e têm o poder de pleitear pela continuidade de sua existência.	- Conselho Consultivo sobre o Mau Uso de Medicamentos - Comissão de Fronteiras - Conselho de Apelação do Serviço Diplomático - Comissão de Normas da Vida Pública - Órgãos de Revisão de Pagamentos	Um NDPB define-se como “um órgão que desempenha um papel no processo do governo nacional, porém não se constitui – nem integra – um departamento governamental, e portanto opera com certa autonomia dos ministros”. Os NDPBs consultivos deveriam somente ser criados como último dos recursos. <i>Vide</i> texto acima sobre agências executivas. Os Departamentos devem considerar todas as outras opções – inclusive as opções E1 e E4 abaixo – antes de propor a criação de um novo NDPB consultivo. As propostas devem ser acompanhadas de um estudo econômico e deverão ser aprovadas pelo ministério. Maiores informações sobre NDPBs estão detalhadas na publicação do Gabinete do Governo intitulada <i>Non-Departmental Public Bodies: A Guide for Departments</i>. Outras orientações podem ser obtidas do <i>Cabinet Office Propriety and Ethics Team</i>, estando também disponível em: <http://www.civilservice.gov.uk/about/resources/public-bodies.aspx>. Obs.: alguns NDPBs consultivos estabeleceram sub-comissões ou grupos – ou dispõem de comissões que remetem a eles. Não se trata de NDPBs autônomos. Tais subcomissões e comissões prestam contas ao NDPB a que estão filiados, o qual, por sua vez, presta contas diretamente aos ministros.

Características	Exemplos	Comentários
D. Órgãos Públicos não Departamentais		
D3. NDPBs Jurídicos		
- Os NDPBs jurídicos normalmente funcionam por força de disposições estatutárias. - Ocupam-se principalmente dos direitos e obrigações dos indivíduos perante o Poder Executivo ou outra autoridade pública. - Variam amplamente no que tange ao tipo e variedade do serviço que prestam, bem como ao tipo de apoio administrativo. - Normalmente são de alçada nacional, e não internacional. - Os ministros são responsáveis por esses órgãos perante o Parlamento e têm o poder de pleitear em seu favor. - Não têm contas separadas, sendo sua prestação de contas feita pelo departamento ao qual estão filiados.	- Comissão de Compensações Externas - Gabinete de Comissários de Vigilância - Comissários de Trânsito - Tribunais de Apreciação (<i>Valuation Tribunals</i>)	Nenhum outro NDPB jurídico deve ser criado. A responsabilidade por qualquer novo direito de apelação deve ser atribuído ao tribunal de primeira instância administrado pelo Ministério da Justiça. Dessa forma, são incorporadas em um único órgão jurídico as jurisdições sobre os recursos impetrados contra a maioria dos órgãos do governo central. É aconselhável que consultas a respeito sejam feitas ao Ministério da Justiça o mais antecipadamente possível.
D4. Comissões de Monitoramento Independentes para as Prisões, Centros de Remoção de Imigrantes e Centros de Detenção de Imigrantes		
Os Comissões de Monitoramento Independentes (IMBs) são constituídos por voluntários leigos indicados pelo Secretário de Estado (equivalente ao ministro das Relações Exteriores, no Brasil).	As IMBs estão vinculadas a cada estabelecimento prisional e centro de remoção de imigrantes sediados na Inglaterra e no País de Gales.	

Características	Exemplos	Comentários
D. Órgãos Públicos não Departamentais		
D4. Comissões de Monitoramento Independentes para as Prisões, Centros de Remoção de Imigrantes e Centros de Detenção de Imigrantes		
O papel dos IMBs consiste em aprovar o estado das prisões no que tange as instalações, a administração, e o tratamento justo e humano dos prisioneiros e detentos. Comissões individuais prestam contas ao secretário de Estado anualmente.		
E. Órgãos Consultivos		
E1. Órgãos Consultivos, Forças Tarefas, Grupos de Trabalho e Revisões Eventuais		
• Esses órgãos são criados rapidamente para fornecer consultoria independente e especializada ao governo sobre assuntos específicos. • Seus membros são escolhidos entre o setor público em geral e/ou organizações de voluntários e/ou setor privado. • Esses órgãos têm um ciclo de vida inferior a dois anos. • Sua alçada enfoca um único assunto. • Não têm funcionários mas podem recorrer aos servidores públicos como suporte.	O Gabinete do Governo pode fornecer outras orientações e exemplos.	Obs.: alguns órgãos podem apresentar características de um NDPB consultivo. Entretanto, seria desproporcional submetê-los ao mesmo regime dos NDPBs dada a sua curta duração.

Características	Exemplos	Comentários
E. Órgãos Consultivos		
E2. Grupos e Fóruns de Partes Interessadas		
• O papel destes órgãos é estabelecer contatos, fazer consultas e escutar os pontos de vista e reivindicações de setores, indústrias e comunidades específicas. • Ao contrário dos órgãos em E1 ou E2, as características fundamentais desses órgãos são o fato de se constituírem por representantes de organizações – e não indivíduos indicados em decorrência de suas habilidades pessoais ou sua experiência. Tais representantes frequentemente prestam seus serviços em razão do cargo ou da função que exercem na sua organização e podem alternar-se a cada reunião. Esses serviços normalmente não são remunerados. • O ciclo de vida desse tipo de órgão consultivo não está limitado a dois anos. • Não empregam funcionários, mas poderão receber apoio de servidores públicos.		Obs.: Os grupos de partes interessadas constituem-se em valioso recurso no estabelecimento de contatos e na realização de consultas a setores específicos e partes interessadas importantes. Entretanto, não se tratam de NDPBs consultivos. Estes fornecem consultoria especializada e independente. O papel dos grupos de partes interessadas é totalmente distinto (uma vez que tais grupos frequentemente representam interesses particulares).
E3. Grupos de Trabalho do Setor Público		
• Trata-se de comissões departamentais ou interdepartamentais constituídas por pelo menos 2/3 de servidores públicos ou funcionários públicos em sentido <i>lato</i>	O Gabinete do Governo poderá fornecer maiores orientações e outros exemplos.	Obs.: tais grupos não se constituem em NDPBs consultivos (já que não estão fornecendo consultorias externas).

Características	Exemplos	Comentários
E. Órgãos Consultivos		
E3. Grupos de Trabalho do Setor Público		
(ex.: ministros, vereadores, funcionários das autoridades locais, do sistema nacional de saúde, profissionais da saúde, policiais ou funcionários prestadores de serviços). • Normalmente não são estatutários. • Fornecem aconselhamento em uma gama de assuntos – incluindo no que tange a políticas públicas. • Seus integrantes frequentemente atuam <i>ex officio</i> (ou seja, em função do papel que desempenham na organização que os emprega) e prestam contas ao seu empregador. Normalmente representam os interesses de sua organização (embora alguns possam ser nomeados em função de atributos pessoais). Os integrantes não são normalmente remunerados. • O ciclo de vida desse tipo de órgão consultivo não está limitado a dois anos. • Não empregam funcionários, mas podem receber apoio de servidores públicos. • Normalmente não são estatutários. • Fornecem aconselhamento em uma gama de assuntos – incluindo no que tange a políticas públicas.	O Gabinete do Governo poderá fornecer maiores orientações e outros exemplos.	O regime de controle dos NDPBs normalmente não se aplica a tais órgãos (uma vez que os integrantes, por exemplo, não são geralmente “indicados”, embora continuem prestando contas à organização empregadora).

Características	Exemplos	Comentários
E. Órgãos Consultivos		
E3. Grupos de Trabalho do Setor Público		
• Seus integrantes frequentemente atuam <i>ex officio</i> (ou seja, em função do papel que desempenham na organização que os emprega) e prestam contas ao seu empregador. Normalmente representam os interesses de sua organização (embora alguns possam ser nomeados em função de atributos pessoais). Os integrantes não são normalmente remunerados. • O ciclo de vida desse tipo de órgão consultivo não está limitado a dois anos. • Não empregam funcionários, mas podem receber apoio de servidores públicos.		
E4. Comissões Consultivas Internas		
• Esses órgãos não são estatutários, cumprem funções consultivas e se ocupam geralmente da gestão interna e administração de departamentos/agências ou a coordenação de assuntos do governo. Seus integrantes podem tanto incluir membros do público como funcionários públicos. • Não há participação ministerial – ou esta é insignificante. Os ministros não costumam fazer nomeações e o órgão não tem uma linha de subordinação direta aos ministros.	Esta categoria de comissões inclui grupos de especialistas/partes interessadas, inseridos nas estruturas de projetos/programas.	OBS.: tais comissões não se constituem em NDPBs consultivos. Esses têm um “papel nos processos do governo nacional”. Tais comissões normalmente se ocupam de assuntos departamentais internos ou questões administrativas ou gerenciais – e não da formulação de políticas.

Características	Exemplos	Comentários
E. Órgãos Consultivos		
E4. Comissões Consultivas Internas		
- Seus integrantes costumam prestar serviços de natureza <i>ex officio</i>. Entretanto, algumas comissões podem incluir indivíduos nomeados em razão de atributos pessoais. Os integrantes geralmente não são remunerados. - Não contratam pessoal, mas poderão receber apoio de funcionários públicos.		
F. Corporações Públicas		
- Trata-se principalmente de órgãos de cunho comercial que recuperam a maior parte dos seus gastos nas tarifas cobradas dos clientes. Os órgãos classificam-se como corporações públicas quando pelo menos 50% de seus gastos são cobertos mediante receita externa. O critério dos 50% é aplicado considerando-se um período prolongado, a fim de evitar reclassificações frequentes em função de flutuações esporádicas, que não se repetem ou não há previsão de que se repitam no futuro. - Normalmente empregam seus próprios funcionários.	<i>Channel 4</i> (canal de televisão) - Corporação de Desenvolvimento do <i>Commonwealth</i> - Correios Reais - Real Casa da Moeda	O que o Gabinete de Estatísticas Nacionais classifica como corporação pública poderá ter as características de um NDPB, de um <i>trading fund</i> ou de órgão do Serviço Nacional de Saúde. Quando se tratar efetivamente de um NDPB, <i>trading fund</i> ou órgão do Serviço Nacional de Saúde, será essa sua classificação para efeito do Gabinete do Governo e tal órgão deverá atender aos requisitos (e controles) relativos a essa classificação. O órgão, no entanto, será tratado como corporação pública para efeito orçamentário.

Características	Exemplos	Comentários
F. Corporações Públicas		
- As corporações públicas assumem formas variadas: corporação estatutária – executando um serviço público em determinado setor sobre cuja alçada os ministros desejam reter o controle; empresa estatal – como as empresas controladas por acionistas ou que usufruem certas garantias, e que exercem uma função comercial; joint venture ou parceria público-privada: trata-se de parcerias ou empresas de capital fechado que atuam ao lado de um parceiro do setor privado.		
G. Outros Tipos de Órgãos do Governo Central		
G1. Autoridades Extraordinárias do Sistema de Saúde		
- Integram o Serviço Nacional de Saúde da Inglaterra. - Normalmente empregam seus próprios funcionários.		
G2. “GABINETES”		
- Integram os departamentos governamentais. Não são agências executivas (e não dispõem das estruturas de governança ou a autonomia operacional de uma agência executiva).	- Gabinete da Sociedade Civil (integra o Gabinete do Governo) - Executiva para o Aprimoramento Regulatório (integra o Departamento das Empresas, Inovação e Habilidades)	

Características	Exemplos	Comentários
G. Outros Tipos de Órgãos do Governo Central		
G2. "GABINETES"		
• Empregam servidores públicos e trabalham dentro das normas/processos do Departamento a que estão vinculados. • Alguns "gabinetes" são transversais (e congregam funcionários e responsabilidades políticas de diferentes Departamentos). • Alguns "gabinetes" têm presidentes-executivos e/ou membros que oferecem direcionamento estratégico, aconselhamento e liderança. Esses são normalmente indicados pelos ministros.	• Gabinete de Simplificação Tributária (integra o Tesouro de SM)	
G3. Detentores de Cargos Estatutários		
• Trata-se de indivíduos titulares de cargos, cuja indicação está prevista em legislação primária ou secundária. • Não se constituem como órgãos. • Normalmente não empregam funcionários mas podem ser apoiados por servidores públicos.	• Comissário para Nomeações Públicas • Regulador de Empresas de Interesse Público	

Características	Exemplos	Comentários
G. Outros Tipos de Órgãos do Governo Central		
G4. Órgãos Parlamentares		
• Esses órgãos são estabelecidos pelo Parlamento (ou uma de suas comissões ou gabinetes) e não por um departamento governamental ou ministro. A prestação de contas é feita diretamente aos primeiros.	• Ouvidoria Parlamentar • Serviço de Auditoria Nacional • Comissão Eleitoral • Autoridade Independente de Normas Parlamentares	

A estrutura e as funções dos departamentos são, às vezes, reorganizadas quando há uma grande mudança na política governamental, mas as mudanças, em geral, não costumam afetar as funções dos departamentos. Os principais órgãos são o Gabinete do primeiro-ministro, dezesseis departamentos e vários escritórios com *status* próximo ao de departamento, também chefiados por ministros. Os departamentos tratam dos seguintes temas: (1) Defesa; (2) Tesouro; (3) Trabalho e Pensões; (4) Justiça; (5) Negócios, Inovação e Habilidades; (6) Transportes; (7) Assuntos Constitucionais; (8) Educação; (9) Finanças e Pessoal para a Irlanda do Norte; (10) Energia e Mudança Climática; (11) Saúde; (12) Meio Ambiente, Alimentos e Assuntos Rurais; (13) Criança, Escolas e Família; (14) Comunidades e Governo Local; (15) Cultura, Mídia e Esportes; e (16) Desenvolvimento Internacional.

O Escritório do Gabinete se posiciona no centro do governo, com um amplo propósito de “fazer o governo funcionar melhor”. Ele apoia o primeiro-ministro e o Gabinete auxiliando no alcance de um efetivo desenvolvimento, coordenação e implementação de políticas e operações por meio de todos os departamentos. Ele também trabalha para assegurar que o *Civil Service* providencie o apoio mais efetivo e eficiente ao governo para auxiliá-lo no alcance de seus objetivos.

As agências executivas oferecem serviços públicos para o governo britânico e escocês, a Assembleia galesa e o Poder Executivo da Irlanda do Norte. Essas agências são consideradas, no sentido britânico do termo, como instituições “públicas” – no sentido de prestarem serviços públicos e não, necessariamente, de pertencerem ao Estado. Quanto aos corpos governamentais não departamentais, são também considerados entes públicos de alcance nacional ou regional que trabalham independentemente de ministros, ainda que continuem sendo avaliados por um departamento.

Em termos de estruturas específicas, alguns aspectos são destacados por Capuano (2011, p. 20-21):

- **Gabinete do Governo:** assume uma série de funções importantes no dia a dia do governo britânico, tais como os projetos de maior impacto no período – os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2012, que serão em Londres – e as atividades concentradas nos comitês e conselhos. Entre os assuntos domésticos tratados no Gabinete, encontra-se a gestão de informações, relativa ao uso da informação pelos órgãos de governo, a melhoria dos serviços públicos e a proteção da privacidade e liberdade – um tema que é novidade é o da prestação de serviços, reportando-se às questões de governo eletrônico e à prestação de serviços públicos com base nos Acordos de Serviços Públicos (*Public Services Agreements* – PSAs).
- **Departamento de Negócios, Inovação e Habilidades:** sua missão é construir uma economia britânica competitiva pela criação das condições para o sucesso dos negócios, promovendo a inovação, o empreendedorismo e a ciência, provendo as habilidades e oportunidades para o sucesso. Para alcançar esse objetivo, propõe-se a incentivar universidades de classe mundial e promover uma economia global aberta com mercados competitivos e flexíveis que possam propiciar a criação de valores para as empresas, consumidores e empregados.
- **Departamento de Energia e Mudança Climática:** conforme uma tendência observada nos países de origem anglo-saxônica, as questões climáticas são tratadas no mesmo órgão responsável pelas políticas de energia. Criado em 2008, tem como objetivo o enfrentamento de desafios transversais envolvendo mudança climática.

- **Departamento do Meio Ambiente, Alimentos e Assuntos Rurais:** tem como objetivo central auxiliar o governo na construção de uma sociedade com baixa emissão de carbono, economia eficiente e de consumo sustentável, apoiando as pessoas para que se adaptem a essa nova realidade; sua visão estratégica é associar a questão ambiental com a produção sustentável de alimentos.
- **Tesouro de Sua Majestade:** concentra as questões orçamentárias, fiscais e financeiras, com unidades de gestão de receitas, de despesas e do orçamento governamental. Outras funções importantes de governo são o planejamento estratégico, a gestão de salários e pensões dos servidores públicos, a gestão de desempenho dos órgãos com base nos acordos de serviços públicos (PSAs), a gestão de ativos públicos e a coordenação da própria reforma do serviço público.
- **Agência de Compras:** é uma agência executiva de compras governamentais de nome *Buying Solutions*,³¹ que se autoproclama “O Parceiro Nacional de Compras para os Serviços Públicos do Reino Unido”. Informa, na primeira página de seu **web portal**, que o portal de compras nacional do setor público disponibiliza informações sobre mais de 500 mil produtos e serviços e uma rede de mais de 1.500 fornecedores – com isso, parece que o governo do Reino Unido também está adotando o modelo centralizado de gestão de compras baseado no GSA norte-americano.

Ressalte-se, por fim, a existência dos escritórios governamentais (*government offices* – GOs) para as regiões. Eles representam o governo central em nove regiões em toda a Inglaterra, e o centro corporativo é a unidade de coordenação regional (RCU). Todos os escritórios existem para conectar o governo central com as pessoas e organizações locais, reforçar a política nacional e integrar estratégias regionais e locais. Os GOs foram criados em 1994 para congregar os escritórios regionais com (inicialmente) quatro departamentos do governo. Em 2000, os GOs se transformaram nos principais representantes do governo nas regiões. Hoje, os GOs representam onze departamentos centrais

31 Disponível em: <<http://www.buyingsolutions.gov.uk>>.

e cada um tem seu diretor regional, que lidera a relação da rede com um departamento patrocinador. O papel de cada região é apoiado por um ministro regional, responsável por fornecer um sentido claro para a direção estratégica para a região. Ministros regionais também são uma voz do governo central para os cidadãos, garantindo que a política do governo tenha em conta as diferentes necessidades de cada região.

Ainda, existe a Unidade de Coordenação Regional (RCU) que é o centro corporativo para a rede de escritórios governamentais, fornecendo os principais serviços, incluindo recursos humanos, tecnologia da informação, finanças, propriedade e gerenciamento de ativos e comunicações. O RCU também fornece o vínculo entre a rede de organizações locais e o poder central.

Os escritórios governamentais são de: East of England; East Midlands; London, North East; North West; South East; West Midlands; e Yorkshire e Humber.

CAPÍTULO IV

4. ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

4.1 ORGANIZAÇÃO POLÍTICA E ADMINISTRATIVA

A população norte-americana é de 307.212.123 habitantes (em estimativa de julho de 2009), e o país possui área de 9.826.675 km². Sua taxa de crescimento é de 0,975% ao ano, sendo que 82% da população é urbana, com taxa de urbanização a 1,3% ao ano, para o período de 2005-2010.

Os Estados Unidos são um país independente desde 1776, quando rompe com a Grã-Bretanha, e reconhecida como uma nova nação em 1783, pelo Tratado de Paris. Originalmente contavam com apenas doze estados, sendo que durante os séculos XIX e XX, 37 estados passaram a integrar a federação americana.³²

Em 1788 foi ratificada a Constituição americana, documento que ainda é a lei suprema do país. A Constituição permitiu estabelecer o funcionamento de um governo federal baseado na atuação conjunta de diversos estados federativos, mas garantida sua unidade enquanto nação. São sete artigos que basicamente, definem os poderes do Estado, do Congresso, do Presidente e da Suprema Corte.

O sistema legal americano é baseado na *Common Law* da Inglaterra; cada estado tem seu sistema legal específico, também baseado na *Common Law* (à exceção do estado da Luisiana, que é influenciado pelo Código Napoleônico).

A divisão de poderes entre Executivo, Legislativo e Judiciário desde sempre foi uma preocupação do grupo fundador dos Estados Unidos (John Adams, Thomas Jefferson, Benjamim Franklin etc., signatários da Declaração de Independência dos Estados Unidos). Para tanto, foram separados os poderes de criação, implantação e aplicação das leis e cada um dos poderes é equilibrado

32 Informações obtidas no site <http://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/graphics/ref_maps/pdf/north_america.pdf>, consultado em 29 de agosto de 2009.

pelas competências dos outros dois poderes, o sistema chamado de *checks and balances*. Na prática, o presidente pode vetar as leis do Congresso, o Congresso confirma ou rejeita a nomeação do presidente, podendo removê-lo em circunstâncias excepcionais, e os juízes do Supremo Tribunal de Justiça podem anular leis se consideradas inconstitucionais, mas são nomeados pelo presidente e confirmados pelo Legislativo, muito semelhante ao equilíbrio de poderes preconizado também no Brasil.

O Poder Executivo é exercido pelo presidente dos Estados Unidos, que também atua como Chefe de Estado e Comandante das Forças Armadas. O presidente e o vice-presidente são eleitos conjuntamente por um colégio de representantes eleitos diretamente pelos estados, para um mandato de quatro anos, sujeitos a uma reeleição. A última eleição ocorreu em 4 de novembro de 2008 e a próxima será em 6 de novembro de 2012.

O Poder Legislativo é bicameral, composto pelo Senado (com cem assentos, sendo dois por estado, eleitos pelo voto direto para um mandato de seis anos; um terço da casa é eleito a cada dois anos) e pela Casa de Representantes (com 435 assentos, membros eleitos por voto popular para mandatos de dois anos).

O Poder Judiciário é composto pela Suprema Corte (com nove juízes, nomeados pelo presidente, confirmados pelo Senado, para mandatos vitalícios). Existem ainda a Corte de Apelação, as cortes distritais e as cortes estaduais e locais.

4.1.1 SUBDIVISÕES ADMINISTRATIVAS DE GOVERNO

Os Estados Unidos estão divididos em cinquenta estados e um distrito federal, o Distrito de Columbia. Cada Estado, por sua vez, está subdividido em condados, com exceção do estado da Luisiana, em que as subdivisões se chamam "paróquias", (*parishes*, em inglês) e do Alasca, onde as subdivisões estaduais são chamadas de "distritos" (*boroughs*). Os Estados Unidos da América são uma República Federal, que dão aos estados federados muitos poderes, que, na maioria dos outros países do mundo, são exclusivas do governo nacional.

De acordo com sua Décima Emenda Constitucional, todos os poderes não exercidos pelo governo federal são reservados aos estados e municípios americanos. Todos os governos estaduais são modelados após o governo federal e consiste também nos três poderes. Em cada estado, o poder é exercido por um governador eleito; e, na maioria dos estados, os outros chefes do

Poder Executivo também são eleitos diretamente pelo povo, incluindo-se o procurador-geral, os secretários de Estado, os auditores-gerais etc. De qualquer forma, os estados se reservam o direito de organizarem sua estrutura executiva como for mais conveniente, o que faz com que existam grandes variações de estado a estado.

São os governos estaduais que possuem a maior influência sobre o dia a dia da população americana. Cada estado possui sua própria Constituição e possui o poder de aprovar suas próprias regras e leis, referentes a certos assuntos como propriedade, crime, saúde e educação (mas vinculado aos princípios gerais definidos pela Constituição federal). Cada estado também possui uma legislatura bicameral, cujos membros são eleitos diretamente pela população do estado (exceto no estado de Nebraska, onde cada condado possui direito a um certo número de membros na legislatura). Destaca-se a legislatura da Nova Hampshire, que é o terceiro maior Poder Legislativo do mundo anglófono, pois possui um representante para cada três mil habitantes.

As instituições que são responsáveis pelo governo regional são os conselhos municipais, localizadas em cidades (*cities* ou *towns*), vilas (*village*), municipalidades regionais (*towns*, *regional municipality*, *municipality*, *hamlet*) e condados (*counties*). Municipalidades regionais e condados são um agrupamento de cidades e vilas. Tais subdivisões regionais, bem como as cidades, aprovam leis que têm efeito exclusivo nessas subdivisões, como o controle de trânsito e da venda de álcool, assim como o poder de criar impostos locais. Em alguns estados, os condados ou municipalidades regionais também possuem o direito de criar leis e impostos que valem para todas as cidades e vilas dentro dos limites do condado. Em outros estados, os condados ou municipalidades regionais possuem pouco ou nenhum poder, servindo apenas como referências geográficas.

Os Estados Unidos ainda possuem vários territórios e possessões insulares ultramarinas. A maior delas é a ilha de Porto Rico. Outros territórios ultramarinhos são a Samoa Americana, Guam, Marianas Setentrionais e as Ilhas Virgens Americanas. E como sabemos, a Marinha americana tem ocupado uma base militar na baía de Guantánamo desde 1898.

4.2 ESTRUTURA DO GOVERNO AMERICANO

O braço executivo do governo americano consiste em seu presidente, o vice-presidente e quinze departamentos executivos integrantes do Gabinete presidencial.

O presidente dos Estados Unidos³³ é o chefe do Poder Executivo, chefe de Estado e comandante-em-chefe das Forças Armadas. É responsável pela implantação e cumprimento das leis, e assim, tem a prerrogativa para nomear os responsáveis pelos quinze departamentos federais e mais de cinquenta agências federais independentes. O vice-presidente também é parte do Poder Executivo, o primeiro na linha de sucessão presidencial.

O presidente dos Estados Unidos tem os seguintes poderes definidos constitucionalmente (artigo II da Constituição):

- servir como comandante em chefe das Forças Armadas americanas;
- fazer tratados com nações estrangeiras (requer aprovação do Senado);
- nomear membros da Suprema Corte de Justiça, cortes federais, embaixadores e secretários do Gabinete, com a aprovação do Senado;
- encaminhar mensagens anuais para abrir as sessões no Congresso;
- supervisionar o cumprimento das leis federais e regulações;
- conceder indultos e perdões para delitos federais (exceto *impeachments*).

O presidente tem o poder para aprovar ou vetar as leis sancionadas pelo Congresso, embora este possa derrubar o veto presidencial pelo voto da maioria das casas.

A ideia dos três poderes interdependentes, instituída pelos chamados patriarcas da nação americana, baseava-se na noção da igualdade de poder entre eles; no entanto, percebe-se que os presidentes têm assumido historicamente mais poder e influência sobre o processo legislativo.³⁴ Grande parte dos últimos presidentes comanda a agenda legislativa do país durante seus mandatos.

Uma das prerrogativas do presidente está na emissão de ordens executivas,³⁵ que tem plena eficácia da lei, executadas pelas agências federais.

33 Disponível em: <<http://www.whitehouse.gov/administration/eop>>.

34 Disponível em: <<http://usgovinfo.about.com/od/rightsandfreedoms/a/studyexec.htm>>.

35 Uma ordem executiva é uma diretiva emitida pelo presidente para execução pelas agências executivas, departamentos e outros membros da equipe presidencial, parte de seus poderes estatutários (constitucionais). Trinta dias após sua publicação oficial no *Federal Register*, uma ordem executiva ganha *status* de lei. Apesar de não considerar o Congresso Americano ou o processo padrão para a produção legal, uma ordem executiva não é ilegal ou inconstitucional. Elas estão presentes na história americana desde o início (1789) e hoje totalizam mais de 13 mil, considerando-se o início dos registros em 1929, segundo o *National Archives* (<<http://www.archives.gov>>).

O Gabinete e as agências federais independentes são responsáveis pelo dia a dia da administração federal. Se incluirmos os membros das Forças Armadas, o Poder Executivo emprega mais de quatro milhões de americanos.

Capuano (2011, p. 9-12) resume alguns aspectos peculiares das estruturas do governo federal dos EUA:

- **Escritório Executivo da Presidência:** órgão mais próximo do presidente da República, criado em 1939 para prover o suporte necessário às atividades do chefe do Poder Executivo; sua unidade mais importante, no contexto da gestão governamental, é o Escritório de Gestão e Orçamento.
- **Departamento de Agricultura:** um dos maiores departamentos dos EUA, empregando mais de 100 mil pessoas com a missão de cuidar das funções que integram todo o ciclo de oferta de alimentos nos EUA; deve-se observar que ele integra, em sua estrutura organizacional, funções de proteção ambiental.
- **Departamento de Energia:** um dos maiores departamentos dos EUA, com mais de 100 mil funcionários (contando os funcionários federais e empregados terceirizados), 24 laboratórios de pesquisa e orçamento anual de US\$ 23 bilhões em 2009 – é bastante conhecido pelo volume de recursos que administra em projetos de pesquisa e desenvolvimento científico e tecnológico e por suas atribuições compartilhadas em questões de segurança nuclear e ambientais (devido, também, ao legado de armas nucleares nos EUA). Como novidade, tem-se a criação da agência denominada Arpa-E, com objetivos ambiciosos de: (1) emprestar novidade, excitação e senso de missão à pesquisa em energia; (2) concentrar investimentos em pesquisas criativas e “fora-da-caixa” (inovadoras); e (3) criar uma nova liderança institucional para fechar o fosso entre a pesquisa básica em energia e o desenvolvimento e a inovação industrial.
- **Departamento de Segurança Interna:** criado em 2003 em consequência do atentado terrorista de 11 de setembro de 2001, tem como missão institucional a coordenação de atividades interagências, tais como as da *Central Intelligence Agency* (CIA) e do *Federal Bureau of*

Investigations (FBI). Para alcançar seus objetivos, procura fortalecer parcerias com comunidades, socorristas, policiais e agências governamentais nos níveis internacional, federal, estadual, local e tribal.

- **Departamento de Justiça:** remonta à fundação dos EUA, mas sua transformação em departamento data de 1870. Vincula em sua estrutura, entre outras, a conhecida agência de segurança interna FBI.
- **Departamento de Estado:** apoia as atividades no exterior de outras entidades governamentais, tais como o Departamento de Comércio, e defende os interesses comerciais de empresas norte-americanas em todo o mundo. De suas seis secretarias, apenas uma se dedica às atividades diplomáticas clássicas – uma das secretarias, por exemplo, se dedica a assuntos econômicos, energia e negócios.
- **Departamento do Interior:** com atribuições de segurança de fronteiras e aduanas, guarda costeira, conservação dos recursos naturais, acesso dos cidadãos ao patrimônio natural e cultural e oferta de oportunidades de lazer a todos, sendo responsável, também, pela relação do governo federal com os índios americanos, nativos do Alasca e comunidades insulares.
- **Departamento de Transportes:** cuida da formulação de políticas de transporte multimodais e seu financiamento, cabendo a uma série de agências independentes as atividades operacionais de implantação dessas políticas. Como destaque entre as agências, tem-se a Administração Federal de Aviação, uma organização civil que supervisiona a segurança e elabora padrões construtivos e de operação de aeronaves na aviação civil, operando também uma rede de torres de aeroporto, centros de controle de tráfego aéreo e rotas do espaço aéreo no país.
- **Administração de Serviços Gerais:** agência executiva que profissionalizou a prestação de serviços administrativos e de apoio operacional aos órgãos governamentais com base em princípios técnicos de efetividade e eficiência. É o órgão gestor de meios do governo federal americano, com renomada excelência técnica em compras, engenharia, logística e gestão de imóveis, concentrando, numa única

organização de alcance nacional, uma série de atividades para simplificação da gestão de todos os órgãos. A simplificação do trabalho das denominadas “áreas-meio” dos órgãos militares foi a motivação inicial de sua criação em 1949 e, com esse objetivo estratégico, estendido posteriormente aos órgãos civis. Integram a *General Services Administration* (GSA), o Arquivo Nacional, a Agência Federal de Pessoal, a Administração de Prédios Públicos, o Escritório de Suprimentos Federais, o Escritório de Contratos e a Administração de Suprimentos de Guerra. As maiores unidades da GSA são o Serviço de Prédios Públicos e o Serviço Federal de Compras, que são capazes de proporcionar local apropriado de trabalho para mais de um milhão de trabalhadores civis federais, monitorar 425 prédios históricos, adquirir suprimentos de alta qualidade e baixo custo relativo, além de influenciar a gestão de aproximadamente US\$ 500 bilhões em bens e ativos dos EUA e definir políticas e práticas de gestão administrativas em assuntos variados, sempre em busca de eficácia e eficiência.

Ressaltem-se, ainda, as quase-agências oficiais e as agências independentes. Existem quatro quase-agências que, embora não sejam oficialmente agências executivas, recebem subvenções públicas e, na maioria dos casos, recursos orçamentários e são obrigadas por lei a publicar certas informações sobre seus programas e atividades no *Federal Register*: (i) Corporação de Serviços Legais; (ii) Instituto Smithsonian; (iii) Instituto de Justiça do Estado; (iv) Instituto da Paz dos Estados Unidos.

As chamadas agências independentes, por sua vez, respondem ao Presidente (e até participam do Conselho de Governo) e ao Congresso americano, não se vinculando ou subordinando a nenhum departamento. São 64 órgãos de execução e apoio às políticas federais, descritos na tabela a seguir.

Organização	Finalidade
Conselho Consultivo de Preservação Histórica	Promover a preservação, valorização e uso produtivo dos recursos históricos da nação e assessorar o presidente e o Congresso sobre a política nacional de preservação histórica.
Fundação para o Desenvolvimento Africano	Apoiar entidades, associações e projetos de apoio social e econômico para o desenvolvimento de países africanos.

Organização	Finalidade
Amtrak – Corporação Nacional de Trens de Passageiros	Operador interurbano do país para o transporte ferroviário de passageiros.
Agência de Inteligência Central (CIA)	Agência independente responsável por prover inteligência sobre a segurança nacional para formuladores de política do país.
Comissão de Direitos Civis (USCCR)	Órgão responsável pela definição de ações de afirmação e preservação de direitos do cidadão.
Comissão para Negociação de <i>Commodities</i> Futuras	Órgão financeiro de comercialização de <i>commodities</i> .
Comissão de Segurança de Produtos ao Consumidor (CPSC)	Órgão regulador da qualidade e parâmetros de segurança de produtos comercializados no mercado nacional.
Corporação Nacional de Serviços à Comunidade	Órgão de apoio e fomento à coesão e desenvolvimento econômico e social de comunidades.
Tribunal de Serviços e Agência para Supervisão de Delitos de Supervisão do Distrito de Colúmbia	Corte de julgamento para o distrito capital do país.
Conselho de Segurança para Armamentos Nucleares	Zela pelo cumprimento das medidas de segurança das instalações nucleares.
Comissão de Assistência Eleitoral (EAC)	Órgão de monitoramento do processo eleitoral.
Agência de Proteção Ambiental (EPA)	Responsável pela execução da política ambiental do país, especialmente no que diz respeito aos licenciamentos e fiscalizações.
Comissão para a Igualdade nas Oportunidades de Emprego (EEOC)	Acompanha medidas, políticas e ações implantadas no governo federal para promover a igualdade de gênero, raça e portadores de deficiência.
Banco dos Estados Unidos de Exportação e Importação	Fornecedora de crédito a países estrangeiros.
Administração de Créditos Agrícolas	Apoio à produção agrícola americana.
Comissão Federal de Comunicação (FCC)	Agência reguladora para a comunicação.

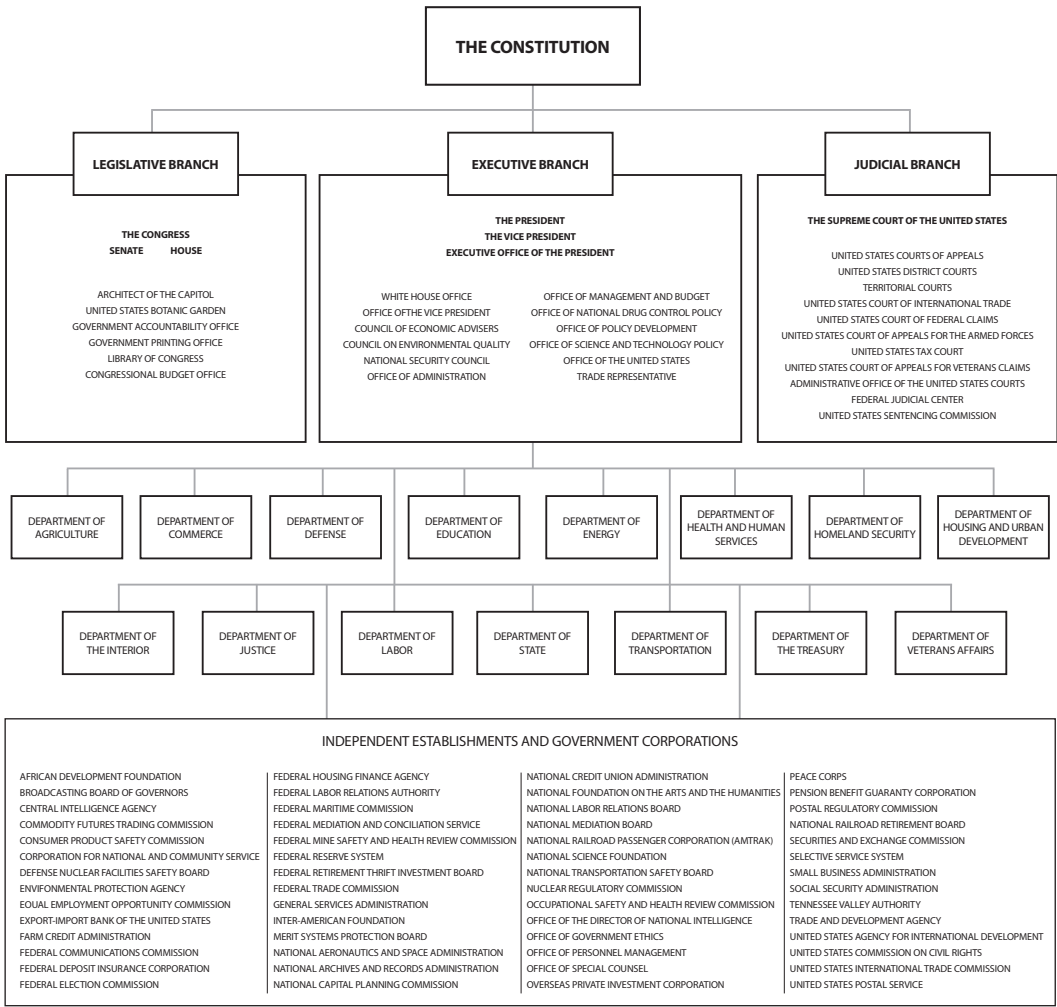
Organização	Finalidade
Corporação Federal de Depósitos de Seguro (FDIC)	Garantidora dos Recursos Destinados a garantir o pagamento dos prêmios de seguros em caso de insolvência.
Comissão Eleitoral Federal (FEC)	Órgão regulador do processo eleitoral.
Conselho Federal de Financiamento Imobiliário	Órgão responsável pelo sistema nacional de financiamento imobiliário.
Autoridade Federal para as Relações de Trabalhistas	Instância de julgamento e decisão em litígios entre governo e seu corpo de servidores civis.
Comissão Marítima Federal	Órgão regulador da atividade de navegação marítima.
Serviço Federal de Mediação e Conciliação	Órgão responsável pelos processos de mediação e conciliação, para reduzir o acúmulo de processos legais.
Comissão Federal de Revisão em Saúde e Segurança em Minas	Órgão regulador da atividade mineradora.
Sistema de Reserva Federal (FED)	Banco central americano.
Conselho Federal de Controle das Aposentadorias	Organização de apoio e monitoramento da saúde financeira das entidades pagadoras de aposentadorias.
Comissão Federal de Comércio	Agência reguladora das atividades comerciais.
Agência de Serviços Administrativos (GSA)	Agência fornecedora de produtos e serviços da área meio a toda administração federal.
Instituto de Serviços para Bibliotecas e Museus	Órgão central de bibliotecas e museus de propriedade federal.
Fundação Interamericana	Órgão independente do governo dos Estados Unidos que prove doações a organizações não governamentais e de base comunitária da América Latina e do Caribe a programas de inovadores, sustentáveis e participativos.
Escritório de Transmissão Internacional (IBB)	Distribui programação em sessenta idiomas, para uma audiência semanal estimada de 175 milhões de pessoas via rádio, TV, Internet e outras novas mídias
Conselho de Proteção ao Sistema de Méritos	Agência quase-judicial que zela pelo cumprimento do funcionamento do sistema de méritos do servidor civil federal.

Organização	Finalidade
Administração Nacional do Espaço e de Aeronáutica (Nasa)	Agência Aeroespacial do país.
Administração Nacional de Registros e Arquivos Administrativos (Nara)	Guarda, sistematização e disponibilização de todos os documentos produzidos pelo governo federal.
Comissão Nacional de Planejamento da Capital	Agência do governo federal de planejamento para a região da capital nacional; aprovam ou emitem pareceres sobre planos e projetos de impacto para a capital e áreas adjacentes.
Conselho Nacional sobre Deficiência	Formulador de programas e monitoramento do cumprimento da política de igualdade implantada no governo federal.
Administração Nacional de Créditos Cooperativos (NCUA)	Supervisiona cartas de crédito federais e as cooperativas de crédito nos Estados Unidos e seus territórios.
Apoio Nacional às Artes	Fundo de apoio às artes.
Apoio Nacional às Humanidades	Fundo de apoio as atividades relacionadas.
Conselho Nacional de Relações Trabalhistas (NLRB)	Instância de julgamento de litígios trabalhistas.
Conselho Nacional de Mediação	Define regras de funcionamento e atua como última instância no processo de mediação.
Fundação Nacional de Ciências (NSF)	Fundo de apoio à produção científica.
Conselho Nacional de Segurança nos Transportes	Formuladora de políticas de segurança nos transportes e monitoramento de sua aplicação
Comissão de Regulação Nuclear (NRC)	Agência Reguladora da Energia Nuclear.
Comissão de Revisão para Saúde e Segurança Ocupacional	Comissão de definição de procedimentos e regras de saúde e segurança no trabalho.
Escritório de Conformidade	Órgão de verificação do cumprimento de regras e padrões bancários.
Escritório de Ética Governamental	Órgão regulador do código de ética do governo.
Escritório de Gestão de Pessoal (OFP)	Órgão gestor do funcionário federal civil.

Organização	Finalidade
Escritório do Advogado-Geral	Órgão de representação legal do governo federal, com representantes em todas as agências e departamentos.
Escritório Nacional de Contra-Inteligência	Órgão de contra-espionagem e produção de análise e informações que apoiem a estratégia de segurança nacional do país.
Corporação de Investimentos Privados <i>Offshore</i>	Apoia empresas a investir no exterior, fomenta o desenvolvimento econômico em mercados novos e emergentes.
Comissão do Canal do Panamá (Pancanal)	Órgão de acompanhamento das atividades do Canal.
Corpo de Paz	Realiza missões de paz em zonas de guerra e conflito no mundo.
Corporação de Garantia de Pensões	Organização de apoio e monitoramento da saúde financeira das entidades pagadoras de pensões e proventos.
Comissão de Regulação Postal	Agência de Regulação da Atividade Postal.
Conselho Ferroviário	Agência de regulação da atividade ferroviária.
Comissão de Seguros (SEC)	Agência de regulação das empresas de seguro privado.
Sistema de Serviços Seletivos	Fornecer recursos humanos para as Forças Armadas em uma emergência.
Administração de Pequenos Negócios (SBA)	Agência de apoio à pequena e microempresa.
Administração de Seguridade Social (SSA)	Agência de regulação dos programas públicos e privados de seguridade social.
Autoridade do Vale do Tennessee (TVA)	Agência de Desenvolvimento Regional.
Agência de Desenvolvimento e Comércio Americano	Agência de promoção do comércio externo do país.
Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID)	Órgão de apoio e financiamento a projetos de desenvolvimento em países necessitados.
Comissão de Comércio Internacional dos Estados Unidos	Comissão de regramento e controle do comércio exterior.
Serviço Postal dos Estados Unidos (USPS)	Correio americano.

Na sequência, registramos o organograma que representa a macroestrutura do governo federal norte-americano.

THE SUPREME COURT OF THE UNITED STATES



ISBN 978-85-64478-09-1



9

788564 478091



Ministério do
Planejamento

