

Exceções à Politização na Administração Pública

Exceptions to the Politicization of Public Administration

Eloilson Augusto da Silva Landim¹

RESUMO

Intervenção política de um poder em outro. Mecanismos administrativos que dependem da estrutura democrática observada. O sistema político escolhido pode constituir-se em uma exceção à politização da administração pública. Poder legitimado pelo voto direto. A população que legitima o legislativo é a mesma que de igual modo legitima o executivo. Vantagens para esse último. O fenômeno da partidarização e sua influência na administração pública. Fortalecimento dos partidos. Equilíbrio de poderes. Maior autonomia política para formação do Judiciário. Participação popular via referendo e iniciativa legislativa.

Palavras-Chave: Politização. Intervenção de um Poder em Outro. Fenômeno da Partidarização. Equilíbrio de Poder. Participação Popular.

ABSTRACT

Political intervention of a power in another. Administrative mechanisms depend on the existent democratic structure. The chosen political system can be set up into an exception to the politicization of public administration. The Power must be legitimized by direct vote. The people that legitimize the legislature are the same that legitimize the Executive branch. The last one takes advantage on the first one. The phenomenon of party politics and its influence on public administration. Strengthening of political parties. Balance of powers. Greater political autonomy for the composition of the judiciary. Popular participation via referendum and legislative initiative.

Keywords: Politicization. Intervention of a Power in Another. The Phenomenon of Party Politics. Balance of Powers. Popular Participation.

1 INTRODUÇÃO

Contextualizando a politização como um fenômeno que está intrínseco à vida política administrativa, podemos afirmar que sua presença é mais constante que ausente em estados democráticos, mormente quando estamos diante de sistemas políticos onde há divisão de poderes e limites reais na atividade de comandar. Resultado da demonstração de força ou até de domínio de um poder sobre o outro, a atividade politizadora revela o dinamismo político, que é circunstancial e episódico, sem que isso venha a representar uma quebra na harmonia ou interferência direta de um poder sobre outro, no caso em geral, sobre quem esteja no momento com a possibilidade de decidir algo relevante e de interesse de todos os personagens que protagonizam a cena política. Não conseguimos identificar em rápidos levantamentos feitos, conceitos específicos e diretos sobre o tema, não sei se por ineficiência da pesquisa levada a efeito ou pela dificuldade de fato assente a matéria. Verdade é que ousamos lançar conceituação própria fundada em entendimento a respeito do assunto, que é encantador e consentâneo com a realidade, nos remove do pensar a fugaz desventura que é compreender como se estabelecem as estruturas de decisões políticas que permeiam as relações desse gênero. Buscamos, igualmente, levantar suspeitas, se é que estamos no caminho certo, sobre alguns elementos históricos e teóricos já descritos em autores clássicos sobre o intrigante relacionamento sócio político, observando-se que sua prática faz parte do mecanismo de ação e reação recíproca dos que estão à frente do poder político, na incessante disputa de espaço e imposição de seus interesses grupais ou partidários, malgrado essa dimensão não seja alçada a detalhes, por não ser esse o objetivo imediato desse trabalho. Apercebemo-nos da necessidade de apontar o que imaginamos serem limites à politização. Estes limites que já estariam dispostos nas ordenações positivas são analisados sob a ótica da pré-concebida prevenção que se estabeleceu nas relações políticas a partir do conhecimento sobre a necessidade de impor “reservas de defesa” quanto à atuação de grupos opostos. Embrenhamo-nos também pela complexa estrutura da partidarização e seus efeitos, maléficos ou não, sobre a administração pública, a depender da esfera de visão de cada interessado com relação ao fato exposto ou ao

contexto analisado. Por último, apreciaremos um aspecto particular da problemática sugerida – exceções à politização – no contexto específico de um balizador clássico dos interesses ou quiçá o que mais interesse desperta nos detentores do poder político: o orçamento público do estado, verificando-o no viés da politização e governabilidade, termo sugerido posto que em uso pelos diversos participantes da cadeia política brasileira, que poderia ser traduzido para o português “luso” como, estado de governança ou até ambiente favorável ao desempenho dos planos de governo.

2 CONCEITUANDO ÀS EXCEÇÕES À POLITIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Afetado pelo tema “Exceções à Politização da Administração Pública”, introduzimos em mente a ideia de que primeiro seria mais prudente e consciencioso se buscássemos entender o que seria “politização” e obviamente a partir daí pensarmos em suas exceções. Não obstante a pretensão, essa tarefa de contextualização e conceituação não é nada fácil e confessamos ainda restarem dúvidas com alguma razão de ser, se de fato estamos a considerar a dificuldade em si ou é apenas a nossa limitação pessoal. O fato é que arriscamos a dizer que a politização seria a disputa pela primazia da influencia que um determinado poder político exerce sobre outro, protagonizando um conflito de interesses dentro da Administração Pública. Neste azo gostaríamos de frisar que estaremos distinguindo uma análise prática dentro de limites específicos ou de sistemas de governos específicos (presidencialismo puro ou presidencialismo-parlamentar ou parlamentarismo), mas tão somente refletindo sobre a ideia geral do tema politização.

Seguindo na dimensão do pensar esboçado, a exceção à politização seria a possibilidade de um Poder de Estado exercer diretamente sua atividade própria de governo com interferência ou influência de outro poder, porém agindo de forma discricionária e legal, sem que lhe possa ser imputado ou sequer insinuar-se que suas decisões estejam permeadas de politização, em sentido pejorativo. Ou em outras palavras seria a maneira encontrada pelo ator político através da lei por este aposta de tornar independente sua atuação nos meandros das práticas administrativas, ao arrepio das vontades discordantes dos demais poderes ou até mesmo contra eles, que nesse caso,

nada poderiam fazer, apesar de sua insatisfação com o modelo ou modo de fazer escolhido, seria o popular “manda quem pode, obedece quem tem juízo”. Exemplo clássico foi a recente imposição ao executivo da chamada lei das emendas parlamentares ao orçamento Geral da União por parte do Congresso Nacional, que influem diretamente sobre o orçamento através de alocação de recursos público nas bases eleitorais dos congressistas.²

Desta forma, agir dentro de limites próprios e ou alternativos distinguidos pelo ator político, especificamente não seria algo contrário à lei, mas por vezes segundo a lei e com razão quando for interessado o poder que legislou traçando as diretrizes que tornou possível a sua prática. Com um exemplo tentarei ser mais explícito quanto ao que escrevo. Ao dispor em proposta de lei sobre o procedimento de atuação funcional de seus servidores e a divisão de suas funções, estaria o poder executivo tratando de matéria concernente e tão somente de seu interesse direto e privativo, independentemente do consentimento ou opinião de outros poderes. Qualquer inconveniência sentida ou reclamada pelos utentes desse serviço nos moldes propostos e executados recairia por vezes sobre a responsabilidade da chefia executiva, a quem caberia adotar as providências indispensáveis para uma solução ao problema, sob pena de sofrer a chefia executiva o desgaste resultante dessas dissensões.

2.1. Alguns antecedentes históricos e teóricos

Se a atividade política é tão antiga quanto à vivência do homem em sociedade, é possível que a tentativa de se exercer interferência de um poder estabelecido sobre outro seja uma prática também antiga. Por dedução, se os fenômenos políticos foram alvo de análises pelos antigos e novos mestres, mais lógica ainda, é a conclusão de que existem sinais da presença da politização e seus efeitos sobre a administração pública.³

Nesse diapasão, aqueles pensadores professaram a ideia de que ha-

2 Fonte: <http://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/emendas-ao-orcamento>.

3 O professor Paulo Otero, Doutor e estudioso do tema, em seu opúsculo *A dimensão política da Administração Pública: a quebra do mito da separação de poderes entre política e administração*, in *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Jorge Miranda, IV, Coimbra, 2012, PP. 713ss.*, poupa-nos com a tarefa de nos determos sobre manuais, quando mostra que as duas concepções (a que Ele denomina de tradicional e alternativa) sobre a politização da Administração Pública já encontraram em pensadores como o grego Aristóteles, o italiano Marcílio de Pádua, o inglês John Locke, os franceses Montesquieu e Rousseau, e finalmente entre os alemães Kant e Hegel, postulações que mencionam as limitações de um poder ao outro e a participação de um poder em outro.

vendo uma margem de liberalidade ou de ação deixada pela incompletude da lei, pela sua impossibilidade de abrigar todas as eventuais circunstâncias das atividades sociais sob o manto da normatividade, abria-se caminho para a intervenção do executivo, face ao espaço que o legislador não preencheu. Vê-se isso mesmo nos pensamentos dos que idealizam uma administração pública voltada ou subordinada á vontade política do legislador, como o foi em John Locke, na sua prerrogativa ao executivo; Montesquieu, quando deferiu ao executivo o poder de intervir na formação da lei, vetando-a; e Rousseau, quando estimula a prática de atos diretos e isolados pelo magistrado do executivo, que teria uma postura ditatorial, pela conveniência circunstancial ou momentânea (Otero, 2012, p. 719). Verifica-se claramente que a ideia de participação direta do executivo intervindo nos mecanismos de formulação da lei apresenta-se como uma realidade insofismável. Não que isso se compare propriamente à politização da administração pública, com respeito aos que entendem de modo diverso, contrariamente penso que essa participação seja sadia em um governo democrático e representativo. Digo isso por duas razões que considero básicas: a uma porque em muitas democracias ocidentais a figura do chefe de governo - principalmente no presidencialismo puro - é escolhida diretamente pelos cidadãos (sem questionarmos aqui as formas do sistema político vigente, obviamente por não ser esse o ponto da questão); a duas porque, sendo um só o líder, ou pessoal e identificável o detentor desse poder, ainda que rodeado de influenciadores e partidários, estaria o eleito mais sujeito às pressões populares – e até externas por parte de organismos internacionais - a ceder em determinado ponto de vista, em nome do interesse do ‘bem estar geral’.

Observando a interessante análise do clássico autor Francês Montesquieu formulada pelo Dr. José Levi Mello do Amaral Júnior (2008, p. 169) sobre a obra do dito pensador, podemos observar que em determinado instante, salta a afirmação de que “a experiência eterna mostra que todo homem que tem poder é tentado a abusar dele; vai até onde encontra limites.” Ora, a politização, penso que é o desejo do detentor de ir além da linha limítrofe influenciando o mais possível à atuação dos demais poderes. É por isso que Montesquieu condenava por entender imprestável a reunião de todos os po-

deres nas mãos de um só homem.⁴ Por essas é que o “Baron de La Brède et de Montesquieu” falava da imperiosa necessidade de que “le pouvoir arrête le pouvoir” – o poder controla o poder, em tradução livre - e apostava em um mecanismo de neutralização dos poderes. No que pese a preocupação dos autores lembrados aqui, estamos convictos da difícil missão de se evitar a politização, o que levou ao Dr. Paulo Otero a falar em “mito da administração politicamente neutra” (ob. cit. p. 729).

Faz-se mister que vejamos a matéria não apenas pelo lado nefasto da prática da politização, mas também como um mecanismo útil à consolidação das ações administrativas a serem desempenhadas pelo governo e seu órgão de execução. Para além das constatáveis previsões constitucionais deletadas pelos autores atuais, está claro que o próprio legislador constituinte originário demanda ao chefe do executivo, normativas a serem seguidas, como que, confiando-o ações mais dinâmicas e próprias ao seu dever de dar cumprimento à lei e concretamente patrocinar as entregas de bens e serviços a serem proporcionadas pelo estado, partindo da ideia de que não se poderia conceber outro interesse a ser perseguido senão o do bem comum, sendo estranha ao ideário organicista qualquer tentativa de subordinação da vontade administrativa a outro interesse, por mais bem intencionado que o seja.⁵

3 A PROBLEMÁTICA DA LEGITIMIDADE

O problema da legitimidade está de tal forma inserida no contexto de análise da politização da administração pública, a tornar-se ilógica qualquer tentativa de contornar seu campo de influência e ação. Se podemos dizer que a base do poder legal exercido pelo Legislativo é o sustentáculo de sua supremacia sobre o Executivo, sabendo-se que esta base nada mais é do que a vontade popular expressada pelo exercício do sufrágio universal dentro de um sistema democrático, mais ainda poderemos dizer que essa vontade po-

4 Diz o ilustre professor doutor: “Tudo estaria perdido se o mesmo homem ou o mesmo corpo dos principais, ou dos nobres, ou do povo, exercessem esses três poderes” no artigo nominado *Sobre a organização de Poderes em Montesquieu. Comentários ao Cap. VI do Livro XI de O Espírito das Leis in Lições de Direito Constitucional, organizado por Maria Elizabeth Guimarães Teixeira Rocha, Forense 2008, p. 169, RJ.*

5 A função exercida pela administração pública está inserida dentro da classificação das funções do estado. Deste modo, compreendemos que é através da função administrativa que se realiza “a prossecução dos interesses públicos correspondentes às necessidade coletivas prescritas em lei. Jorge Miranda, in *Direito Constitucional, tomo V, 4ª. edição Editora Coimbra, pp.29.*

pular é o que lhe dá Legitimidade. Sem essa legitimidade é impossível haver supremacia de poder legal e, portanto, enfraquecida estará a estrutura capaz de conduzir os freios necessários a pôr limites à politização.

Dentro de um regime de governo no qual a chefia do executivo, responsável direto pela governança administrativa é submetida ao mesmo critério de legitimidade em que se imiscuíram os integrantes do parlamento ou assembleia, deveremos concluir que ambos os poderes estarão assentados na mesma base de aceitação popular e, portanto, o embate tornar-se-á mais efetivo. Apenas para lançar olhos sobre a questão, lembremo-nos que a dinâmica histórica da legitimidade encerra um tema específico e imperioso para se discutir a aceitação da politização e até para enquadrá-la dentro do que imaginamos ser uma verdadeira regra de exceção. Encontraremos na classificação teórica de legitimidade o tipo chamado puro de autoridade Racional de Marx Weber, a qual se assenta esse poder legítimo da legalidade das ordens estatuídas ou no direito de baixar instruções que tem aqueles que exercem o poder.⁶ A população que legitima o legislativo é a mesma que de igual modo legitima o executivo, igualando-os nesse critério, com duas vantagens para esse último: a uma, sendo um só é mais fácil de ser visto, lembrado e cobrado; a duas, não importam os métodos utilizados para galgar o posto de chefia, os acordos e conchavos que fez para alçar o poder, uma vez lá estando, torna-se quase sempre legitimado, uma vez que ausente no povo, real detentor do poder, a capacidade para questionar essa legitimidade racional. Tudo o que foi dito pode-se resumir na ideia central de que, a intervenção política do poder executivo nos mecanismos administrativos a depender da estrutura democrática observada, pode constituir-se em uma exceção à politização da administração pública, exatamente porque estará mencionado

6 O constitucionalismo liberal da burguesia exprimiu essa fase da consciência europeia. A limitação de poderes decretou o fim da legitimidade do poder divino, ao mesmo tempo que a *ratio* jusnaturalista se positivou nos códigos e nas constituições. O pensador social já não precisava de explicar tudo pelos eventos históricos. Da análise da sociedade extraiu-se uma grande teorização de cunho sociológico. Convém, por conseguinte, inserir aqui o esquema das distintas formas de legitimidade constatadas pela genial análise de Max Weber, ainda hoje ponto de partida para toda a discussão séria em torno do problema ao qual ele trouxe tantas luzes e tão notável contribuição. Distingue o sociólogo alemão três tipos puros de autoridade: a carismática, a tradicional e a racional. A autoridade carismática repousa, segundo Weber, no fervor ou na devoção excepcional a uma ordem revelada ou criada pelas virtudes de santidade, heroísmo e perfeição de uma determinada personalidade. O carisma é revelação de confiança pessoal da parte dos que obedecem; o conceito, segundo confessa o classificador dessa forma de legitimidade, foi extraído da velha terminologia cristã. A autoridade de caráter tradicional funda-se na crença quotidiana acerca da sacralidade das tradições observadas, bem como na legitimidade daqueles que, mediante elas, exercitam a autoridade. Finalmente, prossegue Weber, a terceira forma legítima de autoridade é a racional, resultante da crença assente na legalidade das ordens estatuídas ou no direito de baixar instruções possuídas por aquele que exercer o poder. Paulo Bonavides, in "A Despolitização da Legitimidade", artigo inserido no livro Lições de Direito Constitucional – Forense, 2008, pp. 149 e seguintes.

poder legitimado para assim atuar.⁷

4 OS LIMITES E ÀS EXCEÇÕES À POLITIZAÇÃO

Adotando como contraponto as vertentes apresentadas pelo Professor Paulo Otero em sua *Dimensão Política da Administração Pública*, item 6.2, página 733, segundo o qual “a componente política da administração pública não pode deixar de encontrar limites” em suas ações, ousamos dizer que por vezes esses limites são tênues e quase sempre transponíveis a depender do sistema político adotado. No sistema presidencialista puro e federativo, como o brasileiro, o executivo tem poderes quase ilimitados, na medida em que a sua área de influência é ampla e forte, baseada na concentração dos poderes, na distribuição dos recursos públicos (controle financeiro) e na indicação e nomeação de chefias de setores decisivos da dinâmica política (controle de indicação).

No primeiro caso isto ocorre segundo a nossa visão por duas razões básicas: uma porque sendo o órgão do Executivo o elaborador e executor do orçamento público (que não era impositivo, e podia ser modificado, enxertado), o faz tecnicamente a sua maneira, utilizando-se das pretensas dificuldades técnicas que envolvem o assunto para impingi-lo como algo inacessível quanto a sua compreensão. Segundo porque, controlador do poder político de contratar e conveniar com os demais entes, o executivo molda a seu gosto as leis, inclusive normas constitucionais que iriam limitá-lo, para além das matérias exclusivas e privadas, usando como moeda de troca a distribuição das receitas a serem investidas.

Na seara do controle de indicação, o Executivo, detendo o direito legal de indicar membros de outro Poder, o Judiciário, para o supremo tribunal federal, as demais instâncias superiores, membros dos tribunais de contas e chefias do ministério público, isso se repetindo a nível federal e estadual, enfraquece possíveis intervenções contrárias a seus interesses a tempo de blindar-se de possíveis ataques insurgentes. Releve-se o fato de que, uma vez nomeados os membros do Judiciário, os escolhidos criam independência e se tornam ingratos, esquecendo os mecanismos de politização que os condu-

⁷ Como finaliza o Professor Paulo Bonavides (2008, p. 150) sobre o assunto, a legitimidade é a justificativa do Poder; isto é, do direito de comandar.

ziram ao poder. Na verdade esse argumento da independência funcional não é capaz de derrogar os acordos políticos que estão por trás das indicações e nomeações.

Assim agindo, o Executivo sempre estará a cumprir a Constituição, as leis complementares e ordinárias e a seus princípios norteadores, uma vez que, para além de elaborá-las terá o controle de suas interpretações, via judiciário, ainda mais se imaginarmos que os seus escolhidos são nomeados na maioria das vezes para cargos vitalícios e cujas decisões estão resguardadas pelo manto da “livre convicção ou liberdade” doutrinária ao decidir.

Desse modo concluímos pela relatividade da existência de limites à politicidade, mas sim pela confirmação das exceções à politização, que assumem a categoria de regras.⁸

5 A PARTIDARIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Esse fenômeno da partidarização na administração pública talvez seja uma das causas da ineficiência na prestação dos serviços e mais grave ainda, na consecução dos objetivos democráticos. Se a politização leva à partidarização, esta, uma vez presente na governança, sustenta-a e a fortalece. Percebe-se também uma verticalização dessa partidarização, quando temos a presença de setores cuja integralidade é formada por grupos políticos inteiros, do mais alto ao mais baixo escalão, pertencentes ou ligados a corrente política partidarizada. Como consentâneo nesses casos, esse exército pronti-

8 Notas das previsões constitucionais de nomeação para os cargos de ministros do STJ e STF, desembargadores federais e estaduais, procuradores gerais do Ministério Público da União e Estaduais. Artigo 94. “Um quinto dos lugares dos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais dos Estados, e do Distrito Federal e Territórios será composto de membros do Ministério Público, com mais de dez anos de carreira, e de advogados de notório saber jurídico e de reputação ilibada, com mais de dez anos de efetiva atividade profissional, indicados em lista sêxtupla pelos órgãos de representação das respectivas classes. Parágrafo único. Recebidas as indicações, o Tribunal formará lista tríplice, enviando-a ao Poder Executivo, que, nos vinte dias subsequentes, escolherá um de seus integrantes para nomeação.”

Em resumo, no sistema constitucional brasileiro, cabe ao Poder Executivo a escolha dos membros dos Tribunais Superiores, terminando por controlar assim a cúpula do Poder Judiciário, sendo essa a principal causa de sua ineficiência e imprestabilidade.

A maior prova de politização que temos é a nomeação dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, que, após escolha do Presidente da República, são aprovados pelo Senado Federal e em seguida nomeados. Ocorreu apenas em 1894, durante o imbróglio que constituiu a Assumpção da República, no governo do Marechal Floriano Peixoto, o Senado recusou cinco indicações de Ministro para o Supremo Tribunal Federal. A última recusa tratou-se do jurista Cândido Barata Ribeiro. Passados 118 anos até hoje não se tem notícia de um ministro escolhido pelo Executivo e que tenha sido rejeitado (*in* Silva, Marina Ribeiro da, *A primeira recusa de nomeação para o Supremo Tribunal Federal pelo Senado. O Dr. Barata Ribeiro*. Acessado em 22/02/14 no endereço: http://www.idb-ful.com/uploaded/files/2012_06_3667_3678.pdf).

fica-se e trabalha dedicadamente para arregimentar todos os mecanismos de politização da administração pública, dando-lhe uma cara e dinâmica próprias do partido base do executivo. Há outra forma de politização partidária, a decorrente dos partidos aliados, que no contexto da formação da estrutura governativa, “contentam-se” com partes do governo (executivo); se metem a controlar partes de outros poderes, como chefias do legislativo (PMDB, vide congresso nacional hoje) e nomeações para o judiciário e tribunais, formando o consenso de que integram o poder, mas sem pertencerem a seu núcleo duro.

Essa politização administrava por vezes trava batalhas candentes dentro dos governos, em muitas circunstâncias para defenderem interesses até antagônicos ao próprio executivo, obrigando este a ceder espaços em nome do que se deliberou conhecer como “governabilidade” ou “viabilidade administrativa”.⁹

Como é cediço, no Brasil, a regra constitucional para a contratação de pessoal é o concurso público, artigo 37 e seguintes da CF/88. Não obstante, as administrações públicas das três esferas governamentais, as autarquias, fundações e empresas públicas a ela sujeitas estão entupidas de servidores públicos fora da regra: cargos em comissão ou em confiança (que deveriam restringir-se aos cargos de direção e comando, o menos possível); contratos temporários de excepcional interesse público e terceirizados compõem a lista dos partidários do poder, afora aqueles contratados via licitação pública para realização de funções específicas. O resultado é o alto custo administrativo, excesso de pessoal, ineficiência e proselitismo político.

6 A QUESTÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO: POLITIZAÇÃO OU GOVERNABILIDADE?

Capítulo a parte é a questão orçamentária como fonte de politização da administração pública. Elaborado pelos executivos e levados prontos para

⁹ Em meados dos anos oitenta, com a criação dos partidos dos trabalhadores criou-se uma expectativa popular de esplendor e com certa composição ideológica que contrariava a lógica da produção capitalista neoliberal, bem assim com a condenação às práticas políticas vigentes. Passou o tempo e chegou a oportunidade do País ser governado por aqueles que em momentos anteriores combatiam o velho modelo. Mas o paradigma das práticas condenáveis mostrou-se como realidade: o Brasil e os brasileiros visualizaram anos depois as mesmas discrepâncias entre o discurso e a realidade, embora se reconheçam alguns avanços, a politização partidária se fez presente.

a aprovação pelo Legislativo, os orçamentos públicos são em sua maioria a expressa caricatura do executivo, portanto uma exceção à politização, pois se trata da própria diretriz política do governo. Frise-se por oportuno que a aprovação desse orçamento, suas complementações e modificações não são questionadas pelos integrantes do parlamento, salvo raríssimas exceções. Decisivo para isso o controle de fato do partido majoritário, quase sempre controlado pelo chefe do executivo e contribuindo para tanto figuras jurídicas presentes no ordenamento brasileiro como as emendas parlamentares.¹⁰

Na hipótese de ser erguida a discussão sobre as regras orçamentárias por parte de lideranças políticas opositoras, acorrem em socorro do executivo as vozes sedimentadas na tecnicidade e conveniência, que nada mais são do que a integralidade do bloco partidário consente e beneficiários dos ajustes e acertos políticos que fazem a regra da estabilidade governativa, decisiva para eleger ou reeleger os aliados do governo.

7 CONCLUSÃO

As exceções à politização da administração pública sedimentam-se, portanto, na ideia de que o poder governante estrutura sua grade de influência sobre os demais poderes nos mecanismos de instrumentalidade normativa e politicamente imposta, a partir do sistema político, contando com a corroboração de setores político-partidários que orbitam em seu entorno e que recebem como contraprestação as benesses decisivas para suas perma-

10 Constituição Federal de 1988, artigo 61 prevê a prerrogativa “a qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional” a iniciativa de leis complementares e ordinárias. Assim, sendo a LOA uma lei ordinária, os parlamentares têm direito de propor emendas orçamentárias individuais, limitadas ao número de 25 cada um por disposição do regimento interno do congresso, para acrescentarem disposições de onde, como e quanto irão ser gastos o percentual de 1% da receita líquida corrente da União, em 2014 o valor representativo de R\$ 14,68, portanto quase quinze milhões de reais por parlamentar. Comentando o assunto os autores Rosilene Magalhães de Sousa e Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt discorrem sobre as emendas parlamentares ao orçamento, ajudando-nos a compreender na prática como é feita a politização da administração pública brasileira: O Poder Executivo passa assim a exercer forte influência sobre a liberdade dos parlamentares perante a agenda legislativa federal. Esse empoderamento por parte do Executivo tende a gerar uma relação de conflito de interesse no Legislativo, permitindo ao governo assumir uma postura discriminatória para com os parlamentares que se mantêm independentes em suas votações. Na busca de apoio aos seus projetos, o Executivo estabelece uma relação de uso e o controle da força sobre o Legislativo. Sob a ótica de Cardoso e Martins (1979, p. 24), isso fica caracterizada como “monopólio do controle da força suprema dentro dessa área”, sendo essa uma maneira de se obter resultados exitosos e favoráveis ao Governo. (*In Emendas Parlamentares: A Relação entre o Executivo e o Legislativo. A Política Orçamentária de Interesses e Discriminação*. Artigo apresentado ao Instituto Serzedello Corrêa – ISC/TCU, como requisito parcial à obtenção do grau de Especialista em Orçamento Público. Acessado em 22/02/2012 através do endereço: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2054592.PDF>.)

nências no palanque ou cenário político - regional ou nacional. São exceções à politização porquanto passam a configurar regras positivadas, posto que constantes do ordenamento jurídico. Essas somente passam a serem vistas como politização, quando são questionadas suas bases políticas ou quando suas influências não mais representam a certeza da renovação do poder – pelo voto ou não. Esse fenômeno, em nosso entender, é na verdade cíclico e serve para conformar as forças políticas que se alinham hegemonicamente no interesse comum de manter o poder, mesmo que cedendo em alguns aspectos a parceiros, porém mantendo a inteireza do sentido de controlar o poder governamental, sem romper barreiras ou permitir que o poder encontre amparo em mãos estranhas.

A diminuição da intensidade da politização ou sua maior transparência e aceitação no sistema presidencialista puro como o nosso, passaria pelo fortalecimento do sistema partidário voltado para construir uma base sólida de governabilidade e de vínculos, ressaltando não ser esta uma tendência nacional, de tradição historicamente contrária a partidos fortes e ideologicamente coesos. Acrescento ainda a necessidade de limitar o poder de influência do executivo e do legislativo sobre o judiciário, para permitir que este venha a desempenhar o verdadeiro papel de limitador dos abusos dos outros dois poderes, bem como de organismos indispensáveis à administração pública, como o no caso do ministério público e tribunais de contas; desempenhando a postura de formador de doutrina e jurisprudência capaz de assegurar a adequação e constitucionalidade dos atos emanados pelos órgãos públicos entre si e com reflexos na conduta da sociedade de um modo geral. Essa sociedade que deveria ser chamada sempre para participar do processo de formação constitucional através dos mecanismos de referendo e iniciativa popular.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Diogo Freitas do. **História do Pensamento Político Ocidental**. Coimbra: Almedina, 2012.

AMARAL JUNIOR, José Levi do. In **Sobre a organização de poderes em Montesquieu**. Comentários ao Capítulo IV do Livro XI de O Espírito das Leis. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

BONAVIDES, Paulo. In “A Despolitização da Legitimidade”, artigo inserido no livro - **Lições de Direito Constitucional** – Rio de Janeiro: Forense, 2008.

MICHELS, Robert. **Para uma Sociologia dos Partidos Políticos na Democracia Moderna**. Tradução de José M. Justo. Lisboa: Editora Antígona, 2001.

MIRANDA, Jorge. **Direito Constitucional, tomo V**. 4ª edição. Coimbra: Coimbra Editora, 2004.

OTERO, Paulo Manuel Cunha. Bases Jurídicas da Administração Pública. In **Manual de Direito Administrativo**, I. Coimbra: Almedina, 2013.

OTERO, Paulo Manuel Cunha. A dimensão política da Administração Pública: a quebra do mito da separação de poderes entre política e administração. In **Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda**, IV. Coimbra: Coimbra Editora, 2012.

ROCHA, Maria Elizabeth Guimarães Teixeira. **Lições de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 2008.