

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

ANA TEREZA RIBEIRO FERNANDES

***BLAME AVOIDANCE E CREDIT CLAIMING:***  
**CULPA E CRÉDITO NO FEDERALISMO BRASILEIRO**

Belo Horizonte

2018

Ana Tereza Ribeiro Fernandes

***BLAME AVOIDANCE E CREDIT CLAIMING:***  
**CULPA E CRÉDITO NO FEDERALISMO BRASILEIRO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciência Política

Linha de Pesquisa: Estado, Gestão e Políticas Públicas

Orientador: Prof. Dr. José Ângelo Machado

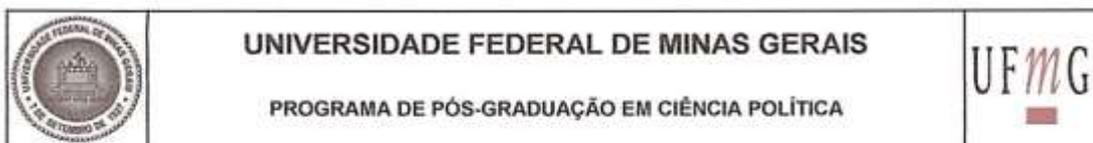
Belo Horizonte  
2018

320  
F363b  
2018

Fernandes, Ana Tereza Ribeiro  
Blame avoidance e credit claiming [manuscrito]: culpa e crédito no federalismo brasileiro / Ana Tereza Ribeiro Fernandes. – 2018. 140f.

Orientador: José Ângelo Machado  
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.  
Inclui bibliografia.

1. Ciência política - Teses. 2. Federalismo - Teses. 3. Responsabilidade - Teses. I. Machado, José Ângelo. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.



## ATA DA DEFESA DA DISSERTAÇÃO DA ALUNA ANA TEREZA RIBEIRO FERNANDES

Realizou-se, no dia 20 de junho de 2018, às 14:00 horas, na Sala 2094 da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, da Universidade Federal de Minas Gerais, a defesa de dissertação, intitulada *"BLAME AVOIDANCE E CREDIT CLAIMING: CULPA E CRÉDITO NO FEDERALISMO BRASILEIRO"*, apresentada por ANA TEREZA RIBEIRO FERNANDES, número de registro 2016653749, graduada no curso de DIREITO/NOTURNO, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em CIÊNCIA POLÍTICA, à seguinte Comissão Examinadora: Prof. José Angelo Machado - Orientador (DCP/UFMG), Prof. Bruno Pinheiro Wanderley Reis (DCP/UFMG), Prof. Bruno Lazarotti Diniz Costa (FJP).

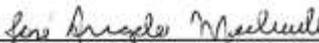
A Comissão considerou a dissertação:

Aprovada

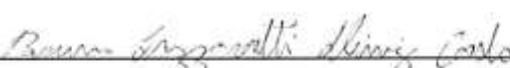
Reprovada

Finalizados os trabalhos, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada pelos membros da Comissão.

Belo Horizonte, 20 de junho de 2018.

Prof. José Angelo Machado   
Orientador (DCP/UFMG)

Prof. Bruno Pinheiro Wanderley Reis   
(DCP/UFMG)

Prof. Bruno Lazarotti Diniz Costa   
(FJP)

*Ao ato de servir ao público e à sua dimensão política: que nunca nos cansemos de buscar compreender e melhorar.*

## AGRADECIMENTOS

O mestrado foi, para mim, um processo solitário e comunitário ao mesmo tempo. Solitário porque me colocou em contato com a incerteza de minhas convicções e com a necessidade de organizar o pensamento, frequentemente ansioso e bem caótico. Foi na comunhão com tantos que a solidão teve sentido, a alma se alegrou e o trabalho foi, surpreendentemente, leve e gratificante. A esses, meu profundo agradecimento:

Aos meus pais, pelo constante e incansável estímulo, pela compreensão das ausências e pela eterna paciência de me ouvir lamuriar as dificuldades.

Ao Pedro, pelo interesse e todo o apoio logístico nas horas do aperto.

À Aninha, pela incomparável alegria de compartilhar catástrofes e pela retribuição do favor de “incontáveis cobranças”. Em especial, obrigada pela sempre competente revisão do trabalho e por compreender que as frases serão sempre muito longas.

Ao Daniel, pelo incentivo diário, pela comemoração das pequenas alegrias e por acreditar que eu sempre posso ir mais longe.

Às Marias, Alzira e Cidinha, que apoiam os grandes desafios com exemplo e carinho diários.

Aos colegas de trabalho na REDE MINAS, em especial ao Eduardo e à Amanda, pela cobertura das minhas ausências, e à Rachel e à Isabella, pela constante torcida.

Ao Professor José Ângelo Machado, que me fez silenciosamente agradecer a Deus pela escolha do melhor orientador do mundo após cada interação. Por ser o responsável pela construção leve e profunda desse trabalho, por sempre oferecer a melhor palavra e por ser um incentivador de sonhos cada vez maiores.

Por fim, agradeço à EURAC – *Institute for Comparative Federalism*, pela oportunidade de participar na edição 2018 da *Winter School*, pela receptividade ao objeto dessa pesquisa e pela contribuição fundamental para o amadurecimento desse trabalho e dos próximos que virão!

## RESUMO

Essa pesquisa pretende investigar se o federalismo trino adotado no Brasil pode oferecer oportunidades para manifestação do comportamento de evitar a culpa (*blame avoidance*) ou reivindicar crédito (*credit claiming*) por parte dos atores que atuam no Poder Executivo dos entes federados. Tal investigação será feita a partir do estudo do arcabouço teórico do federalismo, da relação entre essa instituição e a dinâmica partidária, e das teorias que buscam identificar padrões de atribuição de responsabilidade em ambientes descentralizados de poder. O modelo adotado no Brasil é particularmente interessante para esse estudo, pelas suas características cooperativas e coordenadas e pela existência de diferentes padrões de competências estabelecidos pelas políticas públicas setoriais. Nesse contexto, foram escolhidos, como objetos de estudos de casos, o desastre de Mariana de 2015 e a realização das Olimpíadas RIO 2016. Com base neles, é possível afirmar que a atribuição de culpa e a reivindicação de crédito no âmbito do federalismo é um fenômeno complexo que deve ser tratado considerando ambos os comportamentos. Além disso, as estratégias de *blame avoidance* sistematizadas pela literatura podem ser estendidas à compreensão do *credit claiming*, não havendo uma prescrição que determine a priori como devem ser aplicadas, o que depende do caso concreto. Por fim, é possível observar que a existência de múltiplos atores em competição por uma reputação favorável perante o eleitorado pode relacionar-se com os comportamentos estudados, bem como com a forma pela qual as competências são distribuídas no ambiente federativo.

Palavras-chave: Federalismo. *Blame avoidance*. *Credit claiming*. Nacionalização partidária. Atribuição de responsabilidades.

## **ABSTRACT**

This research intends to investigate whether the triune federalism adopted in Brazil can offer opportunities for manifestation of blame avoidance or credit claiming by actors in the executive branch of the federated entities. This research will be based on the study of the theoretical framework of federalism, on the relationship between this institution and party dynamics, and on theories that seek to identify patterns of attribution of responsibility in decentralized power settings. The model adopted in Brazil is particularly interesting for this study, due to its cooperative and coordinated characteristics and the existence of different standards of competences established by sectorial public policies. In this context, the case of the Mariana disaster of 2015 and the RIO 2016 Olympic Games were chosen as case study objects. Based on them, it is possible to affirm that the attribution of blame and the claim of credit in the scope of federalism is a complex phenomenon that must be addressed considering both behaviors. In addition, the blame avoidance strategies systematized in the literature can be extended to the understanding of credit claiming, and there is no prescription that determines a priori how they should be applied, which depends on the concrete case. Finally, it can be observed that the existence of multiple actors in competition for a favorable reputation toward the electorate can be related to the behaviors studied, as well as to the way in which competencies are distributed in the federative environment.

**Keywords:** Federalism. Blame avoidance. Credit claiming. Party nationalization. Assignment of responsibilities.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Manchetes de jornal com exemplos de <i>blame avoidance</i> e <i>credit claiming</i> entre políticos brasileiros.....	13
Figura 2 – Arranjo Esquemático da PNSB segundo o Tribunal de Contas da União .....	87
Figura 3 – Diagrama de responsabilidades na realização da RIO 2016 segundo a Matriz de Responsabilidade .....	99
Figura 4 – Organograma do Consórcio APO .....	100
Figura 5 – Relação entre performance, atribuição de responsabilidade e voto, segundo Skillen .....	108

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Algumas variedades da estratégia de agência, segundo Hood (2011) .....	55
Quadro 2 – Resumo do arcabouço de competências da União e de Minas Gerais no caso do desastre de Mariana de 2015 .....	81
Quadro 3 – Levantamento da legislação estadual ordinária sobre meio ambiente – Minas Gerais.....	128
Quadro 4 – Código de Mineração – Decreto-Lei nº 2.227/1967 e alterações. Regimes e competências nas atividade mineira .....	130

## **LISTA DE GRÁFICOS**

Gráfico 1 – Responsabilidade pela alocação de recursos na RIO 2016 .....	101
Gráfico 2 – Responsabilidade pela execução de ações na RIO 2016.....	101

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ACIR	<i>Advisory Commision on Intergovernmental Relations</i>
ALMG	Assembleia Legislativa de Minas Gerais
ANA	Agência Nacional das Águas
APO	Autoridade Pública Olímpica
Art.	Artigo
CGE/MG	Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais
COB	Comitê Olímpico Brasileiro
COI	Comitê Olímpico Internacional
CONAMA	Conselho Nacional de Meio Ambiente
DNPM	Departamento Nacional de Produção Mineral
FEAM	Fundação Estadual do Meio Ambiente
IBDF	Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IEF	Instituto Estadual de Florestas
IGAM	Instituto Mineiro de Gestão das Águas
MME	Ministério de Minas e Energia
MP	Ministério Público
ONU	Organização das Nações Unidas
PADs	Processos Administrativos Disciplinares
PNSB	Política Nacional de Segurança de Barragens
SEDE	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico
SEDECTES	Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Ensino Superior
SEMA	Secretaria do Meio Ambiente
SEMAD	Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
SISEMA	Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos
SUCFIS	Subsecretaria de Controle e Fiscalização Ambiental Integrada
SISNAMA	Sistema Nacional do Meio Ambiente
SUDEPE	Superintendência do Desenvolvimento da Pesca
SUDHEVEA	Superintendência da Borracha
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TCU	Tribunal de Contas da União
TER	Tribunal Regional Eleitoral
TFRM	Taxa de Controle, Monitoramento e Fiscalização das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Aproveitamento de Recursos Minerários

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>12</b>
<b>2 FEDERALISMO, PADRÕES DE COMPARTILHAMENTO DE COMPETÊNCIAS E NACIONALIZAÇÃO PARTIDÁRIA .....</b>	<b>15</b>
2.1 Padrões de compartilhamento de competências .....	19
2.2 Federalismo, descentralização e nacionalização partidária: incentivos para coordenação vertical em sistemas partidários descentralizados .....	25
<b>3 FEDERALISMO BRASILEIRO, COORDENAÇÃO FEDERATIVA E DINÂMICA PARTIDÁRIA.....</b>	<b>34</b>
3.1 Coordenação federativa no Brasil.....	40
3.2 Federalismo, descentralização e nacionalização partidária: o caso brasileiro .....	44
<b>4 <i>BLAME AVOIDANCE</i> E <i>CREDIT CLAIMING</i>.....</b>	<b>48</b>
4.1 <i>Blame shifting</i> e <i>credit claiming</i> como práticas comunicativas em cenários de pressão por legitimação .....	60
4.2 <i>Blame avoidance</i> e <i>credit claiming</i> em ambientes políticos descentralizados .....	65
<b>5 ESTUDOS DE CASOS: DESASTRE DE MARIANA DE 2015 E OLIMPÍADAS RIO 2016 .....</b>	<b>70</b>
5.1 Registros metodológicos da pesquisa .....	71
5.2 <i>Blame avoidance</i> no âmbito do federalismo brasileiro: o caso do desastre de Mariana em 2015 .....	75
5.2.1 <i>Breve contextualização do caso</i> .....	75
5.2.2 <i>Descrição analítica do evento</i> .....	76
5.2.3 <i>Da estrutura formal de competências</i> .....	80
5.2.4 <i>Evidências de “blame avoidance” no caso do desastre de Mariana de 2015</i> .....	82
5.3 <i>Credit claiming</i> no âmbito do federalismo brasileiro: o caso das Olimpíadas RIO 2016.....	92
5.3.1 <i>Breve contextualização do caso</i> .....	93
5.3.2 <i>Descrição analítica do evento</i> .....	95
5.3.3 <i>Da estrutura formal de competências</i> .....	98
5.3.4 <i>Evidências de “credit claiming” no caso da RIO 2016</i> .....	102
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>107</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>113</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>122</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A adoção do modelo federalista de organização do Poder Público em um país melhora o desempenho da democracia? Diminui a corrupção? Aprimora o *accountability*? Aproxima governantes e governados?

Essas perguntas, embora muito comuns no campo de estudo do federalismo, não contam com respostas definitivas. Isso ocorre porque, primeiro, é muito difícil definir, precisamente, o que é o federalismo, que tipo de organização do Estado deve ser classificada como tal e quais as consequências ele traz para o conjunto social e, segundo, diversos estudos apresentam evidências que, embora contribuam para o amadurecimento do conhecimento sobre essa instituição, não são definitivas para oferecer uma posição final da teoria a respeito dos efeitos do federalismo para a qualidade da ação governativa.

Este trabalho vem somar mais uma pergunta a tantas outras que dizem respeito à investigação do federalismo e suas consequências institucionais. Neste caso, o que se buscará investigar é qual a relação que se estabelece entre o instituto e alguns comportamentos políticos, especificamente voltados à construção de uma reputação favorável dos atores, por meio da seguinte questão de pesquisa:

*O federalismo trino adotado no Brasil, como arcabouço institucional que envolve uma multiplicidade de atores com diferentes jurisdições sobre a elaboração e a implementação de políticas públicas, tem favorecido ou restringido oportunidades de manifestação dos comportamentos de “blame avoidance” e de “credit claiming” por parte desses atores, em especial os chefes do Poder Executivo?*

*Blame avoidance* e *credit claiming*, aversão à culpa e reivindicação de crédito, consistem nos principais focos de análise do trabalho e constituem a sua principal inovação. Tais comportamentos não são muito comuns no estudo da Ciência Política brasileira e, mesmo no exterior, a maior parte da literatura se desenvolveu apenas nos últimos vinte anos. Incorporar esses comportamentos como parte importante do estudo do federalismo brasileiro é um desafio que busca superar uma interpretação demasiadamente rasa da realidade, como as apresentadas em duas manchetes de jornal:

**Figura 1 – Manchetes de jornal com exemplos de *blame avoidance* e *credit claiming* entre políticos brasileiros**



Fonte: (ANDRADE, 2018)

Governo Temer exhibe obra de Alckmin ao se promover na televisão



Cena da propaganda do governo federal com imagem de Trevisão de Ribeirão, do governo paulista

Fonte: (BILENKY, 2018)

Esses exemplos triviais mostram como a necessidade de conformação de uma reputação positiva leva atores políticos a manipularem argumentos e realidades de forma benéfica para si. Como se verá, esse é um comportamento esperado na disputa política. Porém, o que se quer focalizar nesse contexto é de que forma a repartição de competências sob o federalismo importa para explicar a forma como tais comportamentos ocorrem.

A preocupação com a presente temática de estudo deriva da percepção de uma potencial dificuldade para identificar corretamente os agentes responsáveis por determinadas ações e serviços públicos sob a ótica do cidadão. Como se verá ao longo deste estudo, a identificação de responsabilidades no âmbito do federalismo brasileiro não é atividade trivial. Pelo contrário, o arcabouço jurídico e os instrumentos de governança alcançam tal complexidade que, por vezes, não é possível afirmar com segurança a quem cabe cada parte da política pública executada.

Esse assunto torna-se fundamental na busca de solução para uma série de problemas enfrentada pela democracia brasileira, entre eles, o déficit de *accountability* do corpo político. O que se suporá, ao longo deste trabalho, é que lidar com a complexidade gerada pela atribuição de responsabilidades aos atores do jogo federalista é fundamental para melhorar o seu *accountability* e, em última instância, a qualidade da democracia brasileira.

Buscando enfrentar essas questões e caminhar de maneira exploratória pela questão, este trabalho se organiza da seguinte forma: no Capítulo 2, serão apresentados aspectos gerais do federalismo como instituição política, buscando estabelecer uma tipologia e relacionar esse instituto à dinâmica de nacionalização partidária em termos teóricos. No Capítulo 3, o federalismo brasileiro será focalizado, buscando explorar as suas peculiaridades e relacioná-las à dinâmica partidária que vigora no país. No Capítulo 4, será explorada especificamente a

literatura em torno dos comportamentos de *blame avoidance* e de *credit claiming*, suas tendências em cenários de pressão por legitimação e em ambientes descentralizados. No Capítulo 5, serão desenvolvidos dois estudos de caso buscando evidenciar a utilização de estratégias relacionadas àqueles comportamentos, além de alguns aspectos metodológicos. Por fim, no Capítulo 6, a conclusão trará a sistematização dos principais achados da pesquisa, as questões que se abrem para exploração futura e os limites encontrados no desenvolvimento deste estudo.

Tendo essa estrutura em mente, dá-se início ao desenvolvimento teórico do trabalho.

## **2 FEDERALISMO, PADRÕES DE COMPARTILHAMENTO DE COMPETÊNCIAS E NACIONALIZAÇÃO PARTIDÁRIA**

A Constituição dos Estados Unidos da América de 1788 foi o primeiro pacto federal entre estados e uma das experiências constitucionais mais importantes na história das instituições federais, porque introduziu, como um novo instrumento político, um poder central forte pactuado entre os estados federados em sede constitucional. A inovação desse instrumento foi tão significativa que tornou-se necessário desenvolver um arcabouço teórico que o sustentasse diante das críticas sofridas, movimento este que deu origem aos artigos federalistas de Alexander Hamilton, John Jay e James Madison.

“*The Federalist*” foi a primeira formulação do federalismo como sistema político. Nessas publicações, foi estabelecido, esclarecido e delimitado o princípio constitucional do Estado federal, que propunha uma pluralidade de centros de poder, coordenados entre si, de modo que coubesse ao Governo federal, que tinha competência sobre todo o território nacional, garantir a unidade política, e aos estados federados, que tinham competência cada um sobre o próprio território, as demais atribuições. Cabe destaque para os setores de política externa, militar e econômica, concentrados na União para permitir que as relações entre nações assumissem um caráter não violento e jurídico, bem como que fosse possível eliminar barreiras de natureza alfandegária e monetária. Os primeiros federalistas norte-americanos também estabeleceram, como características básicas da federação, a manutenção da autonomia do estado-membro, a participação local nas decisões políticas gerais e a distribuição de competências entre os entes federados.

No contexto do federalismo de um estado-nação, tem-se o entendimento de Wheare (LEVI, 2009, 481), segundo o qual o federalismo consistiria em uma “distribuição de competências entre uma pluralidade de centros de poder independentes e coordenados, no qual cada indivíduo e parte do território estão submetidos a dois centros de poder”: ao Governo Federal e ao Estado federado, sem que, por isso, seja prejudicado o “princípio da unicidade de decisão sobre cada problema”. Cabe ressaltar que o número de centros de poder mencionado por Wheare encontra variações na realidade e não é uma prescrição rigorosa, mas um número mínimo de níveis de poder coexistentes no mesmo ambiente político. Nesse sentido, Levi (2009) afirma que o federalismo demanda certo comportamento também “federal” por parte de seus cidadãos, certa lealdade em pelo menos duas instâncias –ao Estado nacional e àquelas unidades federativas secundárias, às quais se conectam territorialmente (os estados, os

municípios e outras divisões que podem ser encontradas em experiências federalistas pelo mundo).

Para Riker (1975), a principal característica do federalismo é a autonomia. Apesar de se referir a uma gama de oito diferentes tipos de federalismo, o autor credita a essa característica a unicidade de objetos identificados no âmbito de um conceito tão elástico. Nela, cabem “federalismos”<sup>1</sup> como das ligas primitivas (Grécia antiga), ligas do início da era moderna (liga dos três Cantões na Suíça), o caso norte-americano, o federalismo latino-americano, as antigas colônias britânicas, o federalismo germânico, o federalismo comunista e as experiências da África e da Indonésia.

Conforme Souza, “há, na literatura, inúmeras definições de federalismo, assim como um leque considerável de características de um sistema federativo e de suas variáveis mais relevantes.” (SOUZA, 2008, p. 29). Existem quatro abordagens teóricas principais (ou, segundo Souza 2008, “as mais influentes ou as mais passíveis de aplicação ao caso brasileiro” sobre esse sistema: o federalismo como descentralização das instituições políticas e das atividades econômicas, o federalismo como pacto, o federalismo relacionado à democracia e o federalismo como ideologia política.

Embora essas abordagens teóricas se relacionem, influenciem e se combinem, cada uma delas evidencia características do federalismo que vão impactar na repartição de competências e nas relações intergovernamentais, o que interessa particularmente a este estudo.

Com relação à primeira corrente teórica, o Federalismo como descentralização das instituições políticas e das atividades econômicas, é possível afirmar que ela preconiza a distribuição espacial da atividade política de forma descentralizada no âmbito do território nacional, dando especial atenção aos conflitos e barganhas entre os seus entes constitutivos. Nesse contexto, desenvolveu-se a teorização de Riker (1975), para quem o federalismo seria indissociável da competição política, sendo esta mais importante para a sua constituição do que as próprias instituições que o sustentam. Outra característica marcante do federalismo para essa corrente seria a existência de uma estrutura governamental de múltiplas camadas, nas quais os formuladores de políticas seriam diretamente eleitos “por aqueles a quem eles servem, ou seja, por diferentes *constituencies*”<sup>2</sup> (SOUZA, 2008, p. 30), evidenciando a ideia de múltipla e complementar identidade (local e nacional). O argumento central dessa abordagem teórica

---

<sup>1</sup> Alguns casos, como as ligas primitivas e os cantões suíços, por exemplo, corresponderiam a confederações e não a federações, como queria Riker (1975) ao utilizar o termo “federalismo moderno”.

<sup>2</sup> “Eleitorado”, em tradução livre da autora.

seria, portanto, a necessidade de limitar o exercício arbitrário da autoridade em todos os níveis de governo para promover a eficiência econômica e preservar as instituições de mercado.

Outro elemento importante na formulação do federalismo como descentralização das instituições políticas e das atividades econômicas diz respeito à possibilidade de os entes federados burlarem o arranjo federativo, partindo do pressuposto de que “o federalismo será durável e crível se as forças nacionais e as subnacionais são limitadas nas tentativas de infringirem as regras federativas.” (SOUZA, 2008, p. 31). Para que nenhum ente constitutivo burle o arranjo federativo, é preciso estabelecer um sistema de separação formal de poderes, bem como requisitos para a aprovação de legislação nos diferentes níveis de governo e uma corte institucional independente para solucionar eventuais conflitos entre níveis de governo (federalismo estrutural e judicial) (SOUZA, 2008). Assim, seria possível reduzir o oportunismo e remediar ações que contrariem a barganha federativa.

Já na abordagem teórica do federalismo como pacto, outras características importantes do instituto são evidenciadas. O federalismo, nesse caso, seria definido pela existência de “regras próprias e regras partilhadas” (*self-rule and shared rule* – conceito de Elazar (1987) sistematizado por Souza, “ou seja, a combinação, via pacto ou aliança, do princípio da unidade com o princípio da autonomia interna.” (SOUZA, 2008, p. 31), reforçando, mais uma vez, a existência de uma identidade múltipla por parte dos cidadãos. O federalismo seria, nessa abordagem, decorrente de um contrato entre governos soberanos, obscurecendo quaisquer divisões internas existentes no interior daqueles entes, bem como focalizaria mais os interesses das populações locais do que de indivíduos. Ao contrário da abordagem anterior, o federalismo como pacto ocultaria o caráter conflituoso e instável do federalismo, que estaria presente ao se considerar o federalismo como arena de negociação constante. Assim, essa abordagem estabelece o federalismo como um equilíbrio de forças entre união e autonomia (SOUZA, 2008).

Ao considerar a abordagem teórica que associa o federalismo à democracia, é importante ter em conta que, sendo constitucionalmente instituído, o modelo federalista representaria uma garantia da existência de mecanismos institucionais que assegurassem prerrogativas às unidades da federação (SOUZA, 2008). Nesse contexto, algumas matérias seriam de competência das unidades locais, sendo definidas constitucionalmente. O pressuposto aqui existente é o de que “só os sistemas democráticos têm meios de assegurar que as regras formais, inclusive as do federalismo, não serão arbitrariamente violadas.” (SOUZA, 2008, p. 32). Em tal abordagem, é importante buscar os pressupostos democráticos em sede

constitucional, que determinariam o desenho institucional que interliga o federalismo e a realização da democracia. Cabe ressaltar, contudo, que a Constituição, sozinha, não seria suficiente para “prever o impacto causal das instituições federativas ou a dinâmica política interna das federações.” (SOUZA, 2008, p. 33), sendo importante analisar suas instituições, o sistema partidário e mesmo as regras eleitorais, apenas para exemplificar. Além disso, essa visão termina por apresentar mais valor normativo que propriamente descritivo, dado que as experiências federativas nasceram tanto nos Estados Unidos quanto no Brasil, por exemplo, em Repúblicas oligárquicas, cujo conteúdo democrático veio a se desenvolver ao longo do século XX, ainda que sob tempos e circunstâncias bem distintas. Entretanto, uma análise da construção constitucional do federalismo e da democracia é indispensável para contribuir com o conhecimento sobre o tema.

Por fim, conforme sistematizado por Souza, outra abordagem teórica relevante para introduzir a análise do caso brasileiro com relação ao federalismo consiste em entendê-lo como ideologia política, na qual o ponto mais importante consiste em diferenciá-lo de uma federação. Federalismo seria entendido, nesse caso, como um “conceito de valor - valor de diversidade” (SOUZA, 2008, p. 34), que seria a base de uma federação: um meio e não um fim em si mesmo. A prática dos princípios federativos tem grande variedade na realidade, razão pela qual os conceitos de federação e de federalismo não seriam coincidentes. Dessa forma, “pode haver federalismo sem federação, mas o contrário não seria possível.” (SOUZA, 2008, p. 34). A operacionalização do conceito de federalismo como ideologia política “incorpora um número variado de atributos econômicos, políticos e socioculturais que se inter-relacionam para produzirem padrões complexos de interesses e identidades.” (SOUZA, 2008, p. 35).

Resta claro, da breve síntese das abordagens mais relevantes sobre o federalismo para este estudo, que é necessário partir das características e padrões de relações sistematizados em cada uma delas para que seja possível compreender o federalismo brasileiro, tanto constitucionalmente quanto na prática, que será o próximo passo deste estudo.

Além disso, cabe estabelecer a distinção entre o federalismo, como forma de organização do poder político no âmbito de um território e o fenômeno da descentralização. Esses são conceitos associados que, apesar disso, não se confundem. A descentralização, em diferentes graus e de formas variadas, é parte constitutiva do conceito de federalismo, embora nem todo Estado descentralizado seja, necessariamente, federado. “Descentralizar é dispersar ou distribuir poder que estava anteriormente concentrado no centro.” (SOUZA, 2008, p. 38), sendo que a descentralização comporta uma miríade de objetos – ela pode ser administrativa,

financeira, tributária, territorial, funcional, entre outros, enquanto no federalismo o fenômeno da descentralização é fundamentalmente político, ou seja, descentraliza-se o poder decisório do ente político nacional. Importante perceber que a delegação de poderes é uma possibilidade tanto para a descentralização pura quanto para os modelos federalistas, ou seja, é sempre possível atribuir a uma unidade administrativa ou política interna algum grau de “*policy-decision making*”, embora em algumas políticas públicas a descentralização possa se limitar ao “*policy-making*” (ARRETCHE, 2012).<sup>3</sup>

Para este trabalho, tanto a definição do federalismo como descentralização federativa quanto como pacto em torno dos espaços de “*shared rule*” e “*self-rule*”<sup>4</sup> tem importância, uma vez que os dois conceitos se referem à ação de pelo menos dois níveis de governo sobre as mesmas populações e território. A contraparte da “dupla lealdade” dos cidadãos é que ambos os níveis de governo estão submetidos ao julgamento dos mesmos cidadãos nos respectivos processos eleitorais, o que configura um ambiente institucional em que os comportamentos de *blame avoidance* ou de *credit claiming* se tornam inteligíveis. Tal ambiente institucional federativo diz respeito a distintos padrões de compartilhamento de competências no federalismo.

Nesse sentido, ainda estabelecendo o quadro analítico no qual se desenvolverá a presente pesquisa, cabe enfatizar alguns modelos referentes ao compartilhamento de competências no âmbito do federalismo, para, em seguida, examinar as características desses modelos que podem ser identificadas no caso brasileiro.

## 2.1 Padrões de compartilhamento de competências no federalismo

Resta claro que o federalismo como sistema de organização política demanda a separação de diferentes esferas do Poder Público sobre as quais atua cada nível de governo, o que implica a dupla identificação por parte do cidadão, por um lado, e, por outro, sugerem a realização de funções específicas para cada uma delas, as quais são definidas primordialmente no pacto constitucional. Essa definição institucional de funções pode ser entendida, portanto, como uma definição de jurisdição sobre todas as áreas de atuação para cada entidade que compõe a federação.

---

<sup>3</sup> As expressões se referem, em tradução livre da autora, às instâncias de tomada de decisão sobre as políticas públicas e às esferas de efetiva implementação dessas políticas, respectivamente.

<sup>4</sup> Em tradução livre da autora, “regras compartilhadas” e “regras próprias”, conceito tradicional na literatura sobre federalismo de autoria de Elazar (1987).

Essa definição de jurisdição sobre diferentes áreas de atuação é fundamental para que haja a submissão dos territórios e de seus habitantes a mais de um nível de governo, podendo dar-se de diversas formas na realidade. Para compreender como diferentes sistemas federativos realizam essa exigência, foram elaboradas classificações e estabelecidas tipificações desses modelos, que serão examinadas aqui por terem relação, neste trabalho, com a hipótese que se pretende investigar.

Segundo Machado e Palotti, “existem focos de convergência salientes na propositura de critérios de classificação ou tipologias” (MACHADO; PALOTTI, 2015, p. 62) para os modelos de federalismo. Uma delas consiste na classificação da *Advisory Commission on Intergovernmental Relations* (ACIR), que contrapõe, como formas ideais, o federalismo dual, no qual os poderes nacionais e regionais atuam separada e independentemente nas suas respectivas jurisdições ou no âmbito das políticas públicas sob sua responsabilidade; o federalismo cooperativo, no qual há um compartilhamento intergovernamental de jurisdições; e o federalismo centralizado, no qual os níveis regionais e locais de governo são meros agentes administrativos do governo federal.

O modelo do federalismo dual representa a maior clareza conceitual do sistema. A separação absoluta entre as jurisdições federal e regional é capaz, por um lado, de favorecer a identificação das responsabilidades setoriais das esferas governamentais em cada política pública. Por outro lado, o modelo pode prejudicar a realização de políticas públicas mais complexas, que exijam o envolvimento conjunto de ambas as esferas, bem como pode dificultar a ocorrência de concertações necessárias entre os entes federados, quando se trata de financiamento, em termos de ganhos de escala, ou mesmo da adoção de diferentes abordagens em regiões que apresentem diversidades étnicas, de renda ou de composição social, entre outras. O exemplo clássico do federalismo dual consiste no modelo originário norte-americano, no qual é possível observar a paulatina flexibilização das jurisdições de cada nível de governo ao longo de sua história, em face da necessidade de enfrentamento de questões cada vez mais complexas e tendo em vista que a facilidade de identificação das competências de cada ente não elimina a possibilidade de conflitos de competência.<sup>5</sup>

Já o modelo do federalismo cooperativo implica uma relativa perda de clareza nas separações das atribuições de cada ente federado em prol da interdependência funcional dos

---

<sup>5</sup> Wright (1974) menciona, por exemplo, o conflito entre a União e o estado de Minnesota quanto à competência para definir o nível de radiação que escaparia de reatores atômicos para o meio ambiente, considerando que a competência sobre questões energéticas pertencia ao primeiro nível de governo e sobre questões ambientais, ao último.

níveis de governo (ADVISORY COMMISSION ON INTERGOVERNMENTAL RELATIONS, 1981), movimento este que vem ganhando força desde a década de 1930 no Estado Unidos. A partir daí o governo federal passou a envolver-se mais ativamente em funções regionais e locais, tais como as políticas de bem-estar social e de emprego, bem como criou novas áreas de responsabilidade governamental, exercendo liderança no desenvolvimento de novas políticas públicas e gerando novos padrões de relacionamento intergovernamental. Além de configurar-se como o estágio evolucionário seguinte ao federalismo dual norte-americano, o federalismo cooperativo também é frequentemente identificado com o modelo adotado na Alemanha. Nesse caso, o compartilhamento de funções entre os entes constitutivos do pacto federativo envolve um recorte transversal, abarcando não apenas competências executivas, mas os Poderes Legislativo e Judiciário.

O modelo implica que as funções de cada esfera de governo não estão, a princípio, definidas, e sua construção ocorre com o desenvolvimento das ações de governo. Segundo a ACIR (ADVISORY COMMISSION ON INTERGOVERNMENTAL RELATIONS, 1981), esse modelo representaria lacunas de lucidez conceitual e utilidade prescritiva com relação ao seu predecessor, por um lado, enquanto, por outro, poderia ser capaz de realizar com maior eficiência algumas políticas públicas fundamentais, como as de bem-estar social. Nesse cenário, o federalismo adota uma natureza mais de processo governativo que de um sistema de organização do Estado propriamente dito.

O federalismo centralizado, por sua vez, pode ser entendido como um aprimoramento do modelo cooperativo, por introduzir, em um ambiente em que os entes federados atuam com reduzida distinção de hierarquia, o elemento coordenador e indutor representado pelo governo federal. O próprio modelo norte-americano vem dando sinais da tendência de evolução nessa direção, fortalecendo a centralização de seus aspectos financeiros e regulatórios e monopolizando a elaboração das políticas públicas em geral. O federalismo centralizado representa um contraponto ao princípio liberal de liberdade individual do federalismo clássico, a partir da introdução de um governo central forte no âmbito da sociedade de massa (ADVISORY COMMISSION ON INTERGOVERNMENTAL RELATIONS, 1981), embora o seu extremo seja, frequentemente, associado a governos ditatoriais e autoritários.

Para alguns autores, como Almeida (1995), o Brasil vive uma transição em sentido contrário a dos Estados Unidos, passando de um modelo centralizado, herdado do período do governo militar, no qual estados e municípios eram agentes administrativos do governo federal, para uma estrutura mais cooperativa e coordenada. No modelo centralizado, a jurisdição de

cada ente federado é definida pelo governo central, tornando a sua identificação mais fácil quando comparada ao federalismo cooperativo, mas ainda com menos clareza que no modelo dual.

Cabe ressaltar que essas são tipologias ideais e que, na realidade, os modelos de federalismo identificados em cada país podem apresentar traços de todas elas, com relação à repartição de competências, ainda que possam ser identificadas tendências claras que possibilitem a sua classificação de acordo com essa taxonomia. Dessa forma, é possível o convívio de características duais, cooperativas e centralizadas, eventualmente em diferentes áreas governamentais e dependendo da trajetória de cada nação, de sua composição étnica, dos valores daquela sociedade e das necessidades de cada política pública setorial.

Outra classificação pertinente ao federalismo diz respeito àquela utilizada por Scharpf (2010), que contrapõe os modelos alemão e norte-americano no que tange à alocação de responsabilidades entre os entes federados. No federalismo alemão, o compartilhamento entre os diversos níveis de governo ocorre sobre uma mesma área, já no federalismo norte-americano (especialmente no pré-*New Deal*), as diferentes esferas de governo têm autoridade independente sobre os diferentes setores de políticas públicas.

Esses dois modelos foram amplamente utilizados como referência na concepção da União Europeia (SCHARPF, 2010), sendo que o principal elemento que os diferencia corresponde ao formato de alocação de competências. Segundo o autor:

O que falta é a possibilidade de que a autoridade possa não estar alocada, em termos de soma zero, a um ou outro nível de governo, mas que ela possa ser compartilhada por ambos (Johnson 1973). Isso é o que distingue o modelo alemão do modelo americano de federalismo. Claro que, em boa medida, tem havido compartilhamento, ao estilo “bolo mármore” ou “cerca de piquete”, nos Estados Unidos também, mas as diferenças em nível constitucional são, mesmo assim, importantes (SCHARPF, 2010, p. 24, tradução da autora).<sup>6</sup>

Em ambos os modelos, os poderes do governo central são limitados, e os governos regionais (“*states*”, no caso norte americano e “*länder*” no caso alemão) continuam a exercer seus poderes governativos originais e legitimados pelo pleito eleitoral. Porém, no caso do federalismo norte-americano, o poder central deriva da eleição presidencial e do Congresso, dando maior autonomia para que o nível central atue de maneira mais autônoma. Já no caso

---

<sup>6</sup> Do original: *What is missed is the possibility that authority might not be allocated, in zero-sum fashion, to either one or the other level of government, but that it might be shared by both (Johnson 1973). This is what distinguishes the German model from American federalism. Of course, a good deal of sharing, “marble-cake” or “picket-fence” like, is going on in the United States as well (Riker 1975), but differences at the constitutional level are nevertheless important.*

alemão, apenas uma das casas legislativas, aquela que representa a legislatura federal (“*Bundestag*”), se submete às eleições federais, enquanto a outra é composta por representantes indicados pelos entes federados (“*Bundesrat*”).

Dessa diferenciação deriva que, no modelo alemão, de caráter mais cooperativo, os processos de tomada de decisão ficam condicionados à aprovação dos estados, gerando, por vezes, o que Scharpf (2010) denominou de “armadilha da decisão conjunta” (“*the joint-decision trap*”), ou seja, um estado de paralisia decisória que advém da repartição do poder de veto entre os entes federados.

Além disso, é possível depreender que, em que pese a menor possibilidade de ocorrência desse fenômeno no federalismo norte-americano, em que a estrutura de competências é menos fragmentada, o custo de promoção da cooperação entre os entes federados é mais elevado, uma vez que a autonomia conduz à competição entre os estados e à dificuldade de se concretizar uma ação integrada entre eles, a menos que o Governo central assim imponha.

Ainda no esforço de se estabelecer categorizações para o federalismo com base na repartição de competências, têm-se as proposições de federalismo intra e interestado. No primeiro, há compartilhamento de competências com divisão funcional entre as esferas de governo: a União elabora as políticas públicas que são implementadas pelos entes subnacionais. O federalismo interestado, por sua vez, seria aquele modelo em que a divisão vertical de poder é clara, com as competências exclusivamente distribuídas entre os entes federados. Essa diferenciação é apresentada por Obinger, Leibfried e Castles (2005), que se atém a um conjunto de seis países para analisar as relações entre o federalismo e as políticas de bem-estar social: Estados Unidos, Austrália, Canadá, Alemanha, Áustria e Suíça.

Na visão do autor, os três primeiros, de tradição anglo-saxônica, se enquadrariam no federalismo do tipo interestado, com clara divisão vertical de poder, as responsabilidades pelas políticas públicas repartidas entre os entes federativos e evidente congruência entre as competências dos poderes executivo e legislativo em todos os níveis de governo. Nesse caso, observa-se que a política de bem-estar social é provida de maneira “residual”.

Já o modelo de federalismo intra-estado pode ser evidenciado nos casos da Alemanha e da Áustria, em que há uma distribuição funcional de responsabilidades, e as unidades subnacionais implementam a legislação federal, cuja produção é concentrada na instância central de governo. O caso suíço, por sua vez, combina, de maneira destacada, características dos modelos intra e interestado, gerando um modelo híbrido de federalismo que lhe é peculiar.

Da mesma forma que nas demais taxonomias, as características de um ou outro tipo de federalismo podem ser identificadas nos países ao se aprofundar no nível de análise. Assim, algumas políticas setoriais australianas e suíças também apresentam traços do federalismo intra-estado, nos quais a cooperação entre diferentes níveis de governo em termos administrativos e financeiros, assim como a legislação e implementação compartilhada de políticas setoriais pode levar, em alguns casos, à armadilha da decisão conjunta identificada por Scharpf (2010) no caso alemão de federalismo cooperativo.

Portanto, resta evidenciado que diferentes federações podem organizar sistemas de distribuição de competências que determinem a separação de áreas de atuação próprias a cada nível de governo ou promovam o compartilhamento de responsabilidades sobre a mesma política pública, embora exercendo funções diferentes. Diante disso, algumas conjecturas podem ser feitas, preliminarmente, quanto à relação entre essas categorias de distribuição de competências em âmbito federativo e as condições que se estruturam para a promoção do controle dos governantes pelos governados.

No federalismo interestado (que tem características associadas aos modelos dual e norte-americano), há uma tendência à promoção da competição entre níveis de governo ou entre entes federados do mesmo nível, uma vez que, ao separar bem as jurisdições de cada um deles sobre as diferentes áreas de atuação do Poder Público, cada ente federativo passa a contar com um espaço bem delimitado de atuação e, conseqüentemente, de prestação de contas aos seus eleitores.

Já no federalismo intra-estado (aqui associado aos modelos cooperativo e alemão), em que a cooperação e o compartilhamento de responsabilidades comuns entre os entes federados são as principais características, o desenvolvimento de ações combinadas dos diferentes níveis de governo sobre o mesmo território cria condições para que todos eles se responsabilizem conjuntamente pelo desempenho da política pública, ainda que um deles seja apenas formalmente responsável pela sua implementação. Dessa forma, eventuais sucessos ou fracassos na condução das políticas públicas seriam, supostamente, compartilhados igualmente por todos os níveis de governo.

Entretanto, de acordo com a hipótese que se busca examinar no âmbito desta pesquisa, no segundo modelo de repartição de competências, um determinado nível de governo pressionado na arena eleitoral possivelmente terá menor inclinação a assumir a responsabilidade por fracassos (alheios ou da própria responsabilidade formal) e maior

inclinação a reivindicar o sucesso pelos resultados em políticas públicas compartilhadas com outros níveis de governo.

Na Ciência Política, a emergência e o processamento das contradições ou conflitos entre políticos existentes nos executivos nacionais e regionais ou locais têm sido abordados pela literatura que trata da nacionalização eleitoral e partidária em contextos de governos de múltiplos níveis, a partir do entendimento de que o sistema partidário e a estrutura eleitoral proveem os incentivos para que os comportamentos focalizados no âmbito deste trabalho – evitar a culpa e reivindicar o crédito – se manifestem. Essa é a relação que se pretende evidenciar na seção a seguir.

## **2.2 Federalismo, descentralização e nacionalização partidária: incentivos para coordenação vertical em sistemas partidários descentralizados**

O conceito de nacionalização partidária vem sendo tratado de formas diferentes na literatura, sem haver, contudo, um consenso sobre ele. Segundo Došek (2015), a maioria dos autores combina três sentidos básicos do termo na sua conceptualização: a nacionalização partidária, que supõe a homogeneidade do apoio eleitoral dos partidos nas unidades do território; os níveis de semelhança das características da competição eleitoral entre os distintos níveis, que constituem a dimensão vertical da nacionalização; e a homogeneidade da mudança (inter) eleitoral (*eleitoral swing*) entre os pleitos eleitorais, distribuída entre os entes federados, que também se configura como uma dimensão da nacionalização. Diante disso, o autor define o fenômeno como correspondente à homogeneidade do apoio eleitoral no território, considerando os distintos entes federados, o tamanho do partido e das unidades subnacionais, bem como o número de entes federados no conjunto federativo.

A problemática da nacionalização dos partidos está estreitamente vinculada à distribuição territorial de poder e à descentralização dos sistemas políticos, de acordo com Došek (2015). As alterações no nível de nacionalização dos sistemas de partidos seriam, então, uma consequência, entre outros fatores, da descentralização política e fiscal. Além disso, seus efeitos estariam condicionados pela importância das “etiquetas partidárias”, que, por sua vez, derivariam do tipo de sistema eleitoral vigente no país (Došek, 2015).

Segundo Tomáš Došek:

Os estudos sobre os sistemas de partidos europeus contemplam que a nacionalização da política implica um “salto” a partir da política, dos partidos, dos eleitores (Rose y Urwin, 1975, p. 40) e dos assuntos locais em direção a uma dinâmica na qual prevalecem os temas nacionais, os partidos passam a ter maior alcance e influência

em (quase) todo o território nacional e os eleitores tendem a se homogeneizar (Schattschneider, 1960; Kawato, 1987). Esse processo é resultado da incrementada mobilidade social e espacial, da formação do Estado nacional e do desenvolvimento das tecnologias de comunicação (Caramani, 2005, pp. 302-305). Tal processo de nacionalização política em nível sistêmico teve reflexos nos padrões de competição partidária, isto é, em nível de partidos políticos e sistemas de partidos. (DOŠEK, 2015, p. 350, tradução da autora).<sup>7</sup>

Já na América Latina, o estudo do fenômeno vem sugerindo a existência de outras dimensões de nacionalização, tais como a sua aplicação aos sistemas de partidos e à colaboração legislativa, incorporando-as, especialmente, na análise das suas causas. Assim, algumas hipóteses têm sido levantadas, tais como a de que a descentralização fiscal e política conduz a menores níveis de nacionalização ou desnacionalização dos sistemas partidários, sendo esta consequência do surgimento de novos atores em escala subnacional, que entrariam, posteriormente, na competição eleitoral em nível federal.

Outra hipótese é de que a relação entre a centralização e a desnacionalização dos partidos políticos seria dependente da disponibilidade de informação, do comportamento dos eleitores e das decisões estratégicas dos partidos, bem como das regras institucionais (DOŠEK, 2015). Uma distinta perspectiva a respeito da nacionalização dos sistemas de partidos na América Latina leva a crer, ainda, que:

Portanto, e contrariamente à evolução na Europa, o processo de nacionalização não é nem linear nem estável, mas trata bem mais de tendências reversíveis, condicionadas por acontecimentos significativos, como reformas institucionais ou crises de partidos. Nesse sentido, a contribuição à teoria é dupla. Por um lado, na América Latina, é possível encontrar sistemas que nunca chegaram a se nacionalizar (Equador) e não parecem seguir essa tendência, e, por outro, a nacionalização pode ser vista como um processo (reversível) mais que um resultado, ou seja, uma estrutura estável de um sistema de partidos, tal como demonstram os casos da Colômbia, da Argentina, do Peru ou da Venezuela. (DOŠEK, 2015, p. 375, tradução da autora).<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Do original: *Los estudios sobre los sistemas de partidos europeos contemplan que la nacionalización de la política implica un “salto” desde la política, los partidos, votantes (Rose y Urwin, 1975, p. 40) y asuntos locales hacia una dinámica en la cual prevalecen los temas nacionales, los partidos tienen mayor alcance e influencia en (casi) todo el territorio nacional y los votantes tienden a homogeneizarse (Schattschneider, 1960; Kawato, 1987). Este proceso es resultado de la incrementada movilidad social y espacial, la formación del Estado nacional y el desarrollo de las tecnologías de comunicación (Caramani, 2005, pp. 302-305). Este proceso de nacionalización política en el nivel sistémico se reflejó en los patrones de la competencia partidista, esto es, a nivel de partidos políticos y sistemas de partidos.*

<sup>8</sup> Do original: *Por lo tanto, y contrariamente a la evolución en Europa, el proceso de nacionalización no es ni lineal ni estable, sino que se trata más bien de tendencias reversibles, condicionadas por acontecimientos significativos, como reformas institucionales o crisis de partidos. En este sentido el aporte a la teoría es doble. Por un lado, en América Latina es posible encontrar sistemas que nunca llegaron a nacionalizarse (Ecuador) y no parecen seguir esta tendencia y, por el otro, la nacionalización puede ser vista como un proceso (reversible) más que un resultado, es decir, una estructura estable de un sistema de partidos, tal como demuestran los casos de Colombia, Argentina, Perú o Venezuela.*

Dessa forma, Došek (2015) entende que o estudo da nacionalização de partidos políticos e dos sistemas de partidos na América Latina estabelece pelo menos três fatores que explicariam níveis distintos de desenvolvimento do fenômeno: o modelo de descentralização adotado, as regras institucionais, e a heterogeneidade social e étnica de cada nação. A inclusão da nacionalização dos partidos e dos sistemas de partidos configura-se, nesse cenário, como uma ferramenta necessária para a compreensão das dinâmicas de comportamento eleitoral (dos políticos e dos eleitores) e das consequências da descentralização, entre outros fenômenos.

André Borges (2015), em um estudo sobre o impacto do ciclo eleitoral presidencial e das instituições federativas sobre a nacionalização das eleições legislativas em contexto multipartidário, busca exatamente compreender como a dinâmica da competição eleitoral nas eleições para os Executivos nacional e estadual afetam as estratégias de nacionalização ou de regionalização dos partidos no território brasileiro. Para tanto, Borges (2015) parte do entendimento da nacionalização como o grau de variação da votação dos partidos nos distritos com relação ao padrão de votação nacional. Nesse sentido, sistemas partidários nacionalizados seriam aqueles nos quais há homogeneidade da força eleitoral dos partidos no território, concepção esta que se aproxima da de Došek (2015).

Segundo Borges:

Entre os fatores institucionais que condicionam o grau de nacionalização partidária destacam-se a eleição direta para o chefe do Executivo e o grau de descentralização dos governos. A literatura comparada argumenta que a proximidade temporal entre a eleição presidencial e as eleições legislativas resulta em uma espécie de “efeito darwiniano” sobre o sistema partidário, selecionando os partidos capazes de nacionalizar as suas votações e mobilizar uma maioria do eleitorado nacional. (BORGES, 2015, p. 652).

Destaca-se que há uma congruência no entendimento dos autores a respeito da importância de fatores institucionais para a determinação da nacionalização dos partidos. Borges (2015) ressalta, contudo, que esse efeito depende do grau de centralização do governo. Quanto mais centralizado um sistema político, maior será a tendência de os partidos buscarem sucesso na eleição presidencial, para controlar o maior montante de recursos financeiros e políticos. Nesse contexto, a nacionalização partidária seria um resultado combinado da nacionalização dos partidos presidenciais (ou presidenciaíveis) e a perda de importância daqueles partidos incapazes de competir nacionalmente.

Contudo, se o sistema político é descentralizado, supõe-se que os níveis subnacionais de governo terão mais capacidade de influenciar as políticas públicas, bem como a dinâmica partidária nacional, fortalecendo aqueles partidos que operam regionalmente. Nesses casos, a

tendência é a de que os partidos se apresentem de maneira igualmente descentralizada e atuem de forma relativamente independente da diretriz nacional.

Esses partidos enfrentam um dilema em termos de estratégias eleitorais: ou concentram seus recursos na competição eleitoral em nível nacional, condicionando à performance do candidato presidencial o desempenho de seus candidatos aos Executivos locais e ao Poder Legislativo, estratégia que Borges (2015) denomina presidencialização; ou se esforçam para ganhar espaço em nível regional, com a eleição de governadores, desagregando as estratégias de competição eleitoral nos dois níveis.

Importante destacar que a última estratégia pode envolver ou não o lançamento de candidatos à disputa pelo Executivo nacional. Caso o partido conte com uma base territorial consistente, o lançamento de tal candidatura pode simplesmente cumprir a função de reforçar o seu poder regional, o que Borges (2015) denomina de presidencialização regional. Caso os partidos regionalizados optem pelo não lançamento de candidaturas ao governo federal, priorizando apenas concentrar seus esforços em nível regional, têm-se o que o autor denomina de provincialização regional.

Outra estratégia que se observa nesse contexto consiste na expansão do poder local de um partido pelo lançamento do maior número de candidatos competitivos aos governos estaduais, o que seria denominado provincialização nacional. Normalmente, não há uma estratégia normativa prescrita para lidar com esse tipo de dilema.

Em sistemas plenamente nacionalizados, espera-se que os partidos obtenham votações consistentes entre os distritos, bem como que haja o condicionamento das eleições em nível local e regional pela disputa em nível federal, fazendo com que as primeiras percam em autonomia frente às clivagens políticas nacionalizadas. Assim:

Isto implica dizer que as eleições subnacionais assumem o caráter de eleições de segunda ordem, nas quais o eleitor se manifesta basicamente com respeito ao governo nacional e suas propostas – por exemplo votando favoravelmente aos copartidários do chefe do Executivo no plano regional quando estão satisfeitos com o desempenho do governo e contrariamente quando insatisfeitos (Rodden e Wibbels, 2011). (BORGES, 2015, p. 655).

Dessa forma, na medida em que a autoridade central é fortalecida em um sistema descentralizado de poder, o cidadão se vê compelido a buscar influenciar, por meio do voto, as decisões tomadas em nível nacional, obrigando também os candidatos de todos os níveis a se posicionarem sobre as principais políticas públicas conduzidas em nível central. Esse ponto é particularmente importante ao se apropriar da temática da nacionalização partidária no âmbito

do estudo do federalismo, porque ajuda a demonstrar como ela pode reforçar uma estrutura de incentivos que condiciona o comportamento da classe política.

Além disso, quando há a eleição direta do chefe do Executivo nacional, a tendência é que o sistema partidário se organize de forma mais nacionalizada, criando incentivos para a busca ativa de votos em todo o território, que acaba por se tornar um distrito uninominal (BORGES, 2015). Há que considerar, ainda, que a eleição presidencial sofre influências do “efeito rabo de casaca” (efeito *coattails*), no qual o presidente atrai votos para candidatos de seu partido ou coalizão na disputa por espaço no Poder Legislativo, uma vez que os eleitores utilizariam o partido de seu candidato de preferência ao pleito presidencial como atalho cognitivo na decisão do voto aos cargos legislativos.

Borges (2015) destaca que os partidos não buscam a nacionalização como um fim em si mesmo, mas apenas na medida em que ela permite a maximização de votos, a participação no governo federal e a influência nas políticas públicas, ou seja, se as condições institucionais induzem à maximização de votos, a nacionalização do sistema de partidos é uma consequência esperada. Some-se a isso a correlação existente entre a nacionalização e o tamanho dos partidos, conforme a qual partidos grandes tendem a ser mais nacionalizados que partidos menores.

O fenômeno da nacionalização partidária no âmbito do federalismo traz ainda uma ênfase nas eleições para o Poder Executivo, que, segundo afirma Borges (2015), condiciona a eleição para o Poder Legislativo em nível nacional. Dessa forma, a compreensão sobre a operação desse fenômeno no Poder Executivo auxilia na sua compreensão não apenas para os níveis subnacionais, em razão do “efeito rabo de casaca”, mas também ajuda a entender a dinâmica de composição do Poder Legislativo.

Há que se ressaltar, ainda, que o ciclo eleitoral presidencial não elimina paulatinamente os partidos não nacionalizados, mas disponibiliza um número maior de estratégias para lidar com a problemática da nacionalização dos partidos em sistemas federativos.

Leiras (2010) retoma a análise das causas da nacionalização partidária em sistemas de governo multinível partindo do pressuposto teórico de que a descentralização induz à desnacionalização dos partidos porque a transferência das responsabilidades administrativas e dos recursos torna os governos subnacionais mais relevantes no contexto federal. Ele entende a descentralização como a transferência de atribuições do nível nacional para os níveis subnacionais de governo, consistindo em um fenômeno multidimensional que, apesar de apresentar consistência ao longo do tempo, se configura mais em um processo que em um estado natural cristalizado.

Com relação à nacionalização partidária, Leiras (2010) compreende o fenômeno como a variação interdistrital dos padrões de organização partidária e de comportamento eleitoral. Quanto menor essa variação, mais nacionalizado será o sistema de partidos. O autor identifica condicionantes para a manifestação desse fenômeno, quais sejam: a capacidade dos eleitores de julgarem as políticas desenvolvidas em nível subnacional e a possibilidade de votarem de acordo com tal julgamento, bem como a existência de incentivos para que os partidos privilegiem as eleições subnacionais. Dessa forma, a descentralização seria capaz de alterar os padrões territoriais de competição política dependendo da forma como se desenvolvam as relações entre os diversos níveis de governo.

Considerando que o grau de descentralização da estrutura de governo está positivamente associado com a heterogeneidade na distribuição territorial dos votos, Leiras argumenta que:

[...] os eleitores concentram sua atenção no nível de governo que estiver a cargo dos temas que os afetam mais diretamente, e os partidos ajustam suas estratégias de acordo com as percepções e as demandas dos eleitores. Assim, quando a autoridade e os recursos financeiros estão concentrados no governo nacional, os cidadãos atendem às políticas de escala nacional e, *ceteris paribus*, o voto tende a se distribuir de maneira homogênea ao longo do território. Ao contrário, quando parte da autoridade ou dos recursos são transferidos para os níveis subnacionais de governo, as políticas subnacionais ganham relevância e então é mais provável que os resultados eleitorais variem ao longo do território. (LEIRAS, 2010, p. 206, tradução da autora).<sup>9</sup>

O autor destaca, ainda, que, em alguns casos, o fenômeno está associado ao federalismo tomado em seu sentido geral. Em outros estudos, contudo, apenas as dimensões da descentralização fiscal e administrativa parecem ser capazes de promover efeitos na nacionalização dos partidos. Nesse sentido:

A descentralização administrativa e fiscal permite que os governos subnacionais adotem distintas políticas ou implementem a mesma política de modo distinto. Isso faz com que seja mais provável que haja desvios com relação às tendências eleitorais básicas tanto espaciais (desnacionalização estática) como desvios de cada distrito-ano considerado individualmente (desnacionalização dinâmica). Considerando que a recepção de novas responsabilidades ou de novos recursos é um traço estrutural que deveria ter efeitos mais ou menos estáveis em cada província ao longo do tempo, parece apropriado começar analisando o efeito da descentralização sobre a dimensão

---

<sup>9</sup> Do original: [...] *los votantes concentran su atención en el nivel de gobierno que está a cargo de los temas que los afectan más directamente y los partidos ajustan sus estrategias de acuerdo con las percepciones y las demandas de los votantes. Así, cuando la autoridad y los recursos financieros están concentrados en el gobierno nacional, los ciudadanos atienden a las políticas de escala nacional y, ceteris paribus, el voto tiende a distribuirse de modo homogéneo a lo largo del territorio. En cambio, cuando parte de la autoridad o los recursos se trasladan hacia los niveles subnacionales de gobierno, las políticas subnacionales ganan relevancia y entonces es más probable que los resultados electorales varíen a lo largo del territorio.*

estática da nacionalização partidária (LEIRAS, 2010, p. 211-212, tradução da autora).<sup>10</sup>

Apesar dessa diferenciação, resta claro que a teoria leva a crer que os cidadãos votam de acordo com os resultados das políticas que os afetam de maneira mais direta, sendo, portanto, razoável esperar que os partidos se esforcem para ocupar posições no governo que mais importe aos seus eleitores.

Esse ponto é de especial importância para o presente estudo, no qual se pretende demonstrar que o comportamento dos políticos que atuam no Poder Executivo, ou seja, aqueles responsáveis pela efetiva implementação de políticas públicas e pela geração de resultados concretos aos cidadãos, responde à forma pela qual as competências por essas políticas é compartilhada entre os entes, exatamente porque existe um sistema de incentivos eleitorais que direciona a competição partidária em nível regional ou nacional. Entretanto, o que Leiras (2010) busca identificar é quais são as condições para que isso ocorra. A descentralização seria, nesse contexto, um traço institucional que pode facilitar a observação de tendências desnacionalizadoras em nível partidário.

Outro ponto de relevo é que os efeitos da descentralização sobre a nacionalização dos partidos podem ser observada mesmo quando as autoridades subnacionais são indicadas a partir do governo central, ou seja, mesmo quando elas não respondem diretamente aos seus eleitores locais pela via eleitoral. Disso deriva que qualquer delegação de autoridade ou recursos permitiria a adoção de distintas políticas em nível regional, gerando consequências para o comportamento eleitoral em nível nacional.

Além disso, Leiras (2010) destaca que a desnacionalização dos sistemas de partidos pode cristalizar ou aprofundar os processos de descentralização, consistindo-se em um fenômeno que a influencia e se faz influenciar por ela.

Diante dessas colocações, resta claro que os efeitos da descentralização sobre o grau de nacionalização partidária são complexos e envolvem mecanismos diversos, assim como uma interação entre os legisladores, os candidatos e os eleitores. Estes buscam orientar seu comportamento eleitoral a partir do nível de governo que for competente para o

---

<sup>10</sup> Do original: *La descentralización administrativa y fiscal permite que los gobiernos subnacionales adopten distintas políticas o implementen la misma política de distinto modo. Esto hace más probable que haya desviaciones respecto de las tendencias electorales básicas tanto espaciales (desnacionalización estática) como desviaciones de cada distrito-año considerado singularmente (desnacionalización dinámica). Considerando que la recepción de nuevas responsabilidades o nuevos recursos es un rasgo estructural que debería tener efectos más o menos estables en cada provincia a lo largo del tiempo, parece apropiado comenzar analizando el efecto de la descentralización sobre la dimensión estática de la nacionalización partidaria.*

desenvolvimento das políticas públicas que mais os afetam de maneira direta. Os candidatos e os partidos vão estruturar suas estratégias a partir do nível de governo que for considerado mais importante pelos seus eleitores. Dessa forma, é de se esperar que o incentivo para ampliar ou para manter a abrangência territorial do partido dependa da forma como se repartem as competências de cada ente federativo. Contudo, o fator informacional é de fundamental importância para a operação desse mecanismo:

A notoriedade dos governos provinciais também pode estar associada a problemas de informação. Ideal e independentemente da relevância administrativa ou fiscal dos níveis de governo, os eleitores desejam votar nas eleições nacionais de acordo com o resultado das políticas nacionais e, nas eleições provinciais, de acordo com o das políticas que se adotam neste nível. Entretanto isso requer uma qualidade de informação superior a que é razoável esperar que se possa reunir antes de cada eleição. Assim, as políticas que adota o nível de governo que se considere mais importante podem funcionar como um atalho informacional que estrutura as decisões de votos para todos os cargos. Essa possibilidade é compatível com o mecanismo que propõe a literatura, ainda que não tenha sido considerada explicitamente (LEIRAS, 2010, 215, tradução da autora).<sup>11</sup>

Até aqui, presume-se que a combinação entre o modelo federalista de repartição de competências entre os entes federados e os formatos dos sistemas eleitorais em governos multinível tenha efeitos sobre a nacionalização do sistema partidário. O grau em que esse fenômeno é observado afetaria, ainda, quais estratégias eleitorais seriam predominantes no território e em cada partido. O resultado final desse encadeamento de fatores consistiria em diferentes formas de processamentos de demandas locais e nacionais por determinadas políticas públicas.

Nessa discussão, é preciso, ainda, considerar como um fator influente a forma por meio da qual ocorre o processamento dessas demandas pelos representantes eleitos, em especial para o Poder Executivo. Tsebelis (1998) distingue duas esferas nas quais a classe política interage: a esfera eleitoral, que envolve a responsividade à massa de eleitores que concedem seu voto a cada candidato; e a esfera parlamentar, que envolve as relações estabelecidas entre diferentes grupos políticos (ou elites). Em um cenário consociativista, como é possível compreender o contexto federalista, a classe política tenderia, via de regra, à acomodação de interesses,

---

<sup>11</sup> Do original: *La notoriedad de los gobiernos provinciales también puede estar asociada con problemas de información. Ideal e independientemente de la relevancia administrativa o fiscal de los niveles de gobierno, los votantes querrían votar en las elecciones nacionales de acuerdo con el resultado de las políticas nacionales, y en las elecciones provinciales de acuerdo con los de las políticas que se adoptan en ese nivel. Pero esto requiere una calidad de información superior a la que es razonable esperar que puedan reunir antes de cada elección. Así, las políticas que adopta el nivel de gobierno que se considera más importante pueden funcionar como un atajo informativo que estructura las decisiones de votos para todos los cargos. Esta posibilidad es compatible con el mecanismo que propone la literatura, aunque no ha sido considerada explícitamente.*

enquanto os eleitores tenderiam ao recrudescimento de suas demandas e posições. Assim, as elites precisariam estabelecer estratégias de coordenação horizontal enquanto cada uma delas buscava lidar com os interesses de seus eleitores.

Dessa forma, é possível supor que haja diferentes estratégias da classe política para atender a esses dois públicos. Num ambiente federalista, essas estratégias serão igualmente consideradas ao analisar a proposta de nacionalização ou regionalização partidária. Essas duas dimensões do fenômeno federalista precisam ser consideradas ao se propor a investigação do comportamento do chefe do Poder Executivo em governos multinível, nos quais esses atores podem lançar mão de diferentes comportamentos para atender à estrutura de incentivos partidários e eleitorais dada pelas instituições vigentes. Nesse sentido, os comportamentos objeto deste estudo – evitar a culpa e reivindicar o crédito, por parte do chefe do Poder Executivo – podem ser utilizados de forma a operacionalizar as estratégias de nacionalização partidária e de acomodação de interesses, entre outras derivadas da existência de diversas instâncias de poder regionalizadas.

Diante dessa hipótese, o enfoque do presente estudo passará, agora, ao caso do federalismo brasileiro. Tendo em vista o recorte teórico feito nesta seção, é possível afirmar que o modelo brasileiro de federalismo apresenta características dos tipos intra-estado e cooperativo, aproximando-se, assim, do modelo alemão, embora haja um recente debate teórico acerca da possibilidade de aplicação da teoria do agente-principal ao caso do federalismo brasileiro (MACHADO, 2014), o que levaria a crer que o federalismo brasileiro também tem, em certa medida, características dos modelos centralizado e intraestado. Além disso, se, por um lado, mecanismos de coordenação fornecem incentivos para a cooperação entre níveis de governo nas políticas públicas, por outro lado, o sistema partidário com fortes traços descentralizados fornece baixo controle dos governos locais por partidos nacionais, provendo incentivos para que estes, ou mesmo os governos nacionais, adotem comportamentos auto interessados quando tensionados na arena eleitoral própria.

Esses aspectos do modelo brasileiro serão objeto de estudo mais aprofundado no capítulo seguinte.

### **3 FEDERALISMO BRASILEIRO, COORDENAÇÃO FEDERATIVA E DINÂMICA PARTIDÁRIA**

No Brasil, o modelo constitucional federalista guarda algumas peculiaridades, como já foi apontado. Enquanto parte da literatura (Levi, 2009, por exemplo) defende o federalismo como mecanismo de repartição de soberania, no modelo brasileiro, a soberania é um fundamento da República Federativa do Brasil, assim considerada como a união indissolúvel dos estados, dos municípios e do Distrito Federal. Os entes federados brasileiros gozam, no contexto constitucional, de autonomia, mas não de soberania (SERAFIN, 2014).

Outras informações importantes sobre o federalismo constitucional brasileiro são imperativas para explicitar como se dá a repartição de competências entre seus entes federados, ponto que originou objeto de pesquisa que aqui se apresenta. A Constituição Federal de 1988 estabelece, já no seu art. 1º, o princípio da indissolubilidade do vínculo federativo. Tal princípio, presente em sede constitucional no Brasil desde a Constituição de 1891, tem, como finalidade, a manutenção da unidade nacional aliada à necessidade de descentralização do poder político. Além disso, o art. 18 complementa o estabelecimento do federalismo como cláusula pétrea, identificando os entes federados (União, estados, municípios e Distrito Federal) como parte da organização político-administrativa da República Federativa do Brasil e estabelecendo a sua autonomia e a sua capacidade de auto-organização e de normatização própria, de autogoverno e de autoadministração. Inexiste, no ordenamento jurídico brasileiro, o direito de secessão<sup>12</sup>, sendo a sua tentativa ensejadora de intervenção federal, nos termos do art. 34, I, e sendo vedada a proposição de emenda constitucional sobre o tema, nos termos do art. 60, §4º, I.

Uma vez indissolúvel e formado por quatro categorias de entes federados autônomos, cabe verificar como se dá a repartição de competências entre eles no âmbito do modelo federalista brasileiro. No Brasil, aplica-se o princípio da predominância do interesse, que, em seu sentido jurídico, é facilmente compreendido: cabe à União questões sobre as quais predominam o interesse geral, aos estados, as matérias de predominante interesse regional e aos municípios os assuntos de interesse local. O Distrito Federal acumula, por determinação constitucional, as competências estaduais e as municipais (art. 32, §1º).

Contudo, quando aplicado à realidade, o princípio da predominância do interesse para a repartição de competências é muito mais complexo. Algumas políticas públicas podem ter

---

<sup>12</sup> A vedação à secessão é uma característica do federalismo em geral, replicada no modelo brasileiro.

efeitos diferenciados quando consideradas local ou regionalmente, e essa análise precisa ser incorporada na elaboração e na implementação de cada uma delas.

Um desses efeitos diz respeito aos transbordamentos de algumas ações locais para outros espaços, como ocorre, por exemplo, quando um município adota políticas de combate à poluição de suas nascentes, cujos cursos de água alcançam outros municípios na mesma área. Esse efeito, tratado na literatura como “transbordamento”<sup>13</sup> (OATES, 1999, tradução livre da autora), poderia ser internalizado mediante a transferência das responsabilidades ora locais para um nível de governo mais abrangente – regional ou nacional – ou mediante negociações a cada caso, com propósitos de equalização na distribuição dessas repercussões de políticas públicas desenvolvidas em nível local, por exemplo, turvando, por sua vez, a competência delimitada em sede constitucional.

Outro efeito que dificulta a aplicação do princípio da predominância do interesse em termos de delimitação da competência de cada ente em um ambiente federalista, na prática, consiste na possibilidade de ganhos de escala na implementação regional de algumas políticas públicas. Na política de saúde, por exemplo, a concentração de alguns serviços de maior complexidade em municípios que sejam polos regionais gera, em teoria, maior economia de escala do que a instalação e a manutenção desses serviços em cada um dos 5.570 municípios brasileiros.

Além disso, nem sempre está óbvio o interesse que predomina em cada política pública, quando analisada em diferentes níveis de governo. Por exemplo, se o Governo Federal estabelece uma política de desenvolvimento econômico baseada na industrialização, apoiando a instalação de indústrias em uma determinada região, essa mesma região pode sofrer com os efeitos da poluição derivada dessas indústrias e combater a sua instalação em prol da manutenção das condições do meio ambiente que podem impactar na qualidade de vida de sua população. Nesse caso, muito embora cada ente tenha atuado em sua respectiva área de competência, há uma hierarquia de valores que dificulta a identificação daqueles que deveriam prevalecer em cada jurisdição.

Apesar dessas dificuldades práticas de identificação do interesse predominante na definição das competências de cada ente federativo, a Constituição de 1988 definiu quatro pontos básicos que estabelecem a divisão das competências administrativa e legislativa de cada ente: a reserva de campos específicos de competência administrativa e legislativa (arts. 21, 22, 25, §1º, 30 e 32, §1º); a possibilidade de delegação (art. 22, § único); as áreas comuns de atuação

---

<sup>13</sup> “*spillover*”

paralela (art. 23) e as áreas de atuação legislativa concorrente (art. 24). Essa divisão primordial de competências em sede constitucional foi complementada pelo estabelecimento de regras infraconstitucionais específicas para cada política setorial, fazendo com que convivessem, no mesmo sistema legal, o princípio da predominância do interesse e o compartilhamento de responsabilidades, derivado da adoção do modelo de federalismo cooperativo.

Em que pese a relativa exaustão com que a Constituição brasileira e sua regulamentação infraconstitucional identificam cada uma dessas competências de seus entes federados, ainda existem zonas cinzentas entre elas, no que diz respeito ao que cabe a cada um. Daí a necessidade de se inserir dimensões da Ciência Política em uma abordagem, até então, essencialmente jurídica.

Neste sentido, nota-se que o federalismo brasileiro tem características que ultrapassam a sua definição constitucional pura. Segundo Almeida (2000), a superposição de algumas competências do modelo federativo brasileiro (e, igualmente, a ausência de especificação de responsabilidade sobre outras) corresponde a um modelo específico de federalismo, cooperativo e descentralizado, adequado “à diversidade de situações e capacidades dos níveis subnacionais de governo no Brasil.” (ALMEIDA, 2000, p. 1). Para expressar essa conjunção especial de elementos de centralização e de descentralização do federalismo cooperativo, foi utilizada a expressão “bolo mármore”, inicialmente cunhada por Grodzins para se referir ao federalismo norte-americano (pós - *New Deal*), mas que também pode ser aplicada ao federalismo brasileiro pós-1988 (ALMEIDA, 2000).

Segundo essa autora, o marco constitucional vigente positivou a tendência à redistribuição dos recursos fiscais e ao compartilhamento de funções entre diferentes esferas de governo para execução das políticas sociais, em um sistema predominantemente descentralizado. Por isso foram estabelecidas competências comuns para União, estados e municípios nas áreas de saúde, de assistência social, de educação, de cultura, de habitação, de saneamento, de meio ambiente, de proteção ao patrimônio histórico, de combate à pobreza e de integração social. Em suas palavras, “[...] a descentralização assumiu significados e conteúdos distintos, conforme o desenho de cada política específica, a distribuição prévia de competências e do controle sobre os recursos, entre os três níveis de governo.” (ALMEIDA, 2000, p. 5).

A autora reforça, ainda, que os sistemas federais contemporâneos, como o brasileiro, estabelecem relações intergovernamentais constitutivamente competitivas e cooperativas, baseadas na negociação. Dessa forma, a existência de competências concorrentes e comuns

deriva ora da natureza não centralizada do modelo de federalismo adotado, ora da onipresente intervenção do Estado nacional.

Por um lado, a Constituição de 1988 redesenhou o sistema federal brasileiro em favor dos estados e dos municípios, consagrando uma tendência à redistribuição dos recursos fiscais e estabelecendo a cooperação entre os entes federados, especialmente no âmbito das políticas sociais, por meio de funções compartilhadas em um sistema essencialmente descentralizado. Por outro lado, ela concentrou prerrogativas legislativas na União para regulamentar as políticas públicas compartilhadas.

Disso resultou que a descentralização foi materializada de forma diferenciada para cada política específica por meio de seu desenho e do controle de recursos entre os três níveis de governo, porém sob a coordenação da União. Assim, o federalismo brasileiro se constituiu, a partir de 1988, como um compromisso que combina difusão e concentração do poder político, gerando, portanto, relações complexas entre seus entes constitutivos. Essas relações são, em essência, competitivas e cooperativas e encerram a necessidade de um processo permanente de negociação dos termos da própria cooperação, fazendo do federalismo brasileiro “uma estrutura estatal peculiar e um processo, no duplo sentido de redefinição constante de competências e atribuições entre esferas de governo e de decisão negociada entre eles.” (ALMEIDA, 2000, p. 13).

Além de contar com relações intergovernamentais complexas, no Brasil, “o federalismo se caracteriza por certa redundância ou sobreposição de funções. A força do sistema é a sua flexibilidade, inseparável da redundância.” (ALMEIDA, 2000, p. 13). O modelo cooperativo pode assegurar que haja flexibilidade para se adequar às diferentes capacidades dos entes federativos na execução de políticas públicas, entretanto, outras consequências advêm desse modelo.

Diante de tal arcabouço constitucional complexo, para dizer o mínimo, dois efeitos podem ser identificados na realidade brasileira. O primeiro deles diz respeito à existência de zonas cinzentas de competências, que podem promover um “jogo de empurra” entre os entes federados e o conseqüente vazio na prestação de serviços ao cidadão. Segundo Almeida:

O resultado [da superposição de competências e atribuições entre as três esferas de governo, no âmbito das políticas sociais] seria a prestação descoordenada do mesmo tipo de serviço ou bem coletivo por mais de uma instância governamental, ou um “jogo de empurra” que prejudicaria ou impediria o provimento de certos bens e serviços. Em conseqüência, caberia definir com clareza – de preferência, em lei – as competências e responsabilidades que cabem, respectivamente, aos governos federal, estadual e municipal em cada área de atuação do poder público. A dificuldade de fazê-

lo comprovaria que o federalismo brasileiro é uma obra de arquitetura política tosca e inacabada. (ALMEIDA, 2000, p. 1).<sup>14</sup>

Um exemplo desse tipo de comportamento pode ser identificado com relação ao combate à dengue e a outras doenças transmitidas por vetores. A promoção da saúde é competência comum a todos os entes federados, conforme estabelecido pelo art. 23, II, da Constituição Federal. Por depender de uma ação local na eliminação dos focos do mosquito, o combate à dengue tende a ser atribuído diretamente às prefeituras dos municípios, que atuam por meio de agentes sanitários de saúde e da promoção de mutirões. Contudo, não basta que um município elimine todos os seus focos do mosquito se os municípios adjacentes não envidarem os mesmos esforços.

Para tanto, uma ação concertada em nível regional e o esforço de coordenar e capacitar os municípios para atuarem no âmbito da sua jurisdição devem ser promovidos pelos estados. Entretanto, o combate a esse tipo de doença não alcançará seu objetivo se não houver uma diretriz única a ser seguida por todos os demais entes federados, diretriz essa que emana do Governo Federal. Ocorre que, se um dos entes se omitir no seu papel no combate à dengue, a doença persistirá se espalhando pelo território. É possível perceber, nesse caso, como a existência de competências comuns pode turvar o julgamento a respeito da responsabilidade de cada ente federado nos casos concretos.

Por outro lado, por haver certa dificuldade na identificação do ator a quem cabe cada competência, se favorecem situações em que um ator incompetente para uma determinada ação reivindica crédito pelo trabalho feito por outro ente federado. Segundo Treisman:

Na prática, apesar de diferentes níveis de governo tentarem separar suas responsabilidades claramente, as distinções ficarão um pouco desfocadas na mente dos cidadãos. Os próprios governos explorarão as percepções erradas dos eleitores para evitar a responsabilidade por sua própria subprovisão e reivindicarem a responsabilidade pelas boas ações de outros governos. (TREISMAN, 2000, p. 5, tradução da autora).<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Cabe esclarecer que a posição extremada da autora aqui expressa teve como objetivo a sua desconstrução ao longo do texto mencionado, sob a ótica de que o problema não seria do modelo federativo brasileiro e que a superposição de competências não seria uma distorção e, sim, uma adequação à diversidade subnacional brasileira. Porém, o trecho traduziu com perfeição um dos pontos de partida deste trabalho e por isso foi transcrito aqui.

<sup>15</sup> Do original: *In practice, however clearly different levels of government may try to separate their responsibilities, the distinctions will be somewhat blurred in the minds of citizens. The governments will themselves exploit the voters' misperceptions to avoid responsibility for their own underprovision and claim responsibility for the good deeds of other governments.*

Utilizando o mesmo exemplo acerca do combate à dengue e a outras doenças transmitidas por vetores, se o estado se omite na coordenação de uma ação concertada dos municípios, mas, ainda assim, o número de doentes é reduzido em determinado ano, é possível supor que a redução do número dos casos de dengue possa ser um sucesso apropriado pelo governo do estado como um resultado de sua suposta ação, reivindicando este o crédito pelo sucesso de uma política pública para qual não colaborou e que, do ponto de vista do cidadão, pode influenciar seu julgamento a respeito da qualidade dos serviços prestados por ele.

Em que pese o fato de que o movimento de redemocratização da década de 1980 no Brasil tenha tido uma forte presença da diretriz de descentralização de diversas políticas públicas, em especial as do setor social, como saúde, educação e assistência social, as normas que estabeleceram regras para cada uma dessas áreas não foram uniformes. Além disso, esse movimento de descentralização teve uma característica fundamental: foram descentralizadas a implementação e a execução das políticas públicas (“*policy making*”), mas não as decisões sobre elas (“*policy-decision making*”). Essa diferenciação é crucial para este trabalho e tornou patente a necessidade de coordenação das ações por parte do governo federal (PALOTTI; MACHADO, 2014). Dessa forma, a miríade de maneiras pelas quais opera o Poder Público, tomado aqui genericamente, tornou-se ainda mais complexa e, do ponto de vista do cidadão, ainda mais difícil de compreender de maneira sistêmica. Segundo Arretche:

É interessante, aliás, observar que a luta política pela descentralização no Brasil se passa essencialmente pelo interior da esfera estatal; vale dizer, as demandas que a impulsionam são realizadas por atores tais como prefeitos, governadores, técnicos das agências estatais e especialistas em questões de políticas públicas. Estas, por sua vez, não encontram grande ressonância no âmbito da sociedade civil; na verdade, os movimentos sociais dirigem suas reivindicações ao setor público tomado genericamente, independentemente do nível de governo envolvido (Grossi, 1989, p. 75). Assim, por razões apenas de proximidade (e não por princípios políticos), os governos locais se tornam o alvo direto dessas reivindicações e são mais fortemente pressionados a atendê-las. (ARRETICHE, 1996, p. 22).

O intenso processo de reformas e reformulações por que passou a Constituição de 1988 – no âmbito do qual, segundo Souza, “das 73 emendas promulgadas entre 1992 e 2010, 38 modificaram ou detalharam questões relacionadas ao redesenho do federalismo fiscal e das relações intergovernamentais.” (SOUZA, 2013, p. 91)<sup>16</sup> – leva a crer que a repartição de competências do arranjo federal brasileiro se tornou tão complexa e específica que, para o cidadão, torna-se muito custoso identificar a responsabilidade de cada ente federado e, para o

---

<sup>16</sup> Além disso, há que se considerar as regulamentações delas derivadas, que trouxeram mecanismos de indução e de compensação na superação das ausências na prestação das políticas públicas ao longo do território nacional.

corpo político, torna-se extremamente oportuno jogar com este cenário. A esse respeito, faz-se necessário um aprofundamento sobre o formato assumido pelo modelo federalista brasileiro após as reformas promovidas nos anos 1990.

### 3.1 Coordenação federativa no Brasil

O modelo de federalismo adotado no Brasil, como se viu, vem vivendo uma transição desde a década de 1980, de uma forma de federalismo centralizado, característico do período do governo militar, para um formato cooperativo e descentralizado, sendo as políticas sociais um eixo central dessa mudança. Para tanto, foi preciso que houvesse instrumentos de coordenação que direcionassem e otimizassem os esforços a partir de um regime mais fluido de definição de competências entre os entes federativos.

Abrucio (2005) trata dessa coordenação intergovernamental como um modelo de integração, de compartilhamento e de decisão conjunta em ambientes federalistas. Segundo ele, a complexificação das relações em governos multinível, devida à exigência por melhor desempenho governamental com foco em economia, eficiência e efetividade; as demandas por maior autonomia de governos locais; e a crescente interconexão de governos locais com outras estruturas de poder, paralelamente à necessidade de proteção, em nível nacional, quanto aos efeitos da globalização, fizeram com que mecanismos de coordenação entre os diversos níveis de governo passassem a ter um papel central na discussão sobre governança.

Segundo o autor, a coordenação intergovernamental deve ser vista para além da dicotomia centralização-descentralização, no sentido de que implica centralizar e descentralizar determinadas funções em diferentes medidas. Esse processo, contudo, não ocorre sem alguns desafios. Para Abrucio:

[...] no federalismo as ações governamentais são divididas entre unidades políticas autônomas, as quais, porém, têm cada vez mais interconexão, devido à nacionalização dos programas e mesmo da fragilidade financeira ou administrativa de governos locais e/ou regiões. O dilema do *shared decision making* surge porque é preciso compartilhar políticas entre entes federativos que, por natureza, só entram nesse esquema conjunto se assim o desejarem. Desse modo, a montagem dos *Welfare States* nos países federativos é bem mais complexa, envolvendo jogos de cooperação e competição, acordos, vetos e decisões conjuntas entre os níveis de governo. (ABRUCIO, 2005, p. 44).

Dessa forma, a coordenação federativa demanda a harmonização de estratégias de cooperação e de competição entre os diversos níveis de governo, de forma que o resultado seja minimamente conflitivo. Por cooperação federativa entende-se a instauração de mecanismos de

parceria que sejam aprovados pelos entes federados participantes e, não, a simples imposição do dever de participação em uma arena compartilhada. É a cooperação que garante a otimização na utilização de recursos comuns (como, por exemplo, recursos hídricos que perpassem mais de uma jurisdição geográfica) ou o desenvolvimento de soluções para questões que envolvam problemas de ação coletiva em âmbito regional (tais como os casos dos transportes metropolitanos e dos consórcios de saúde), bem como a disponibilização de meios para que níveis de governo menos favorecidos possam desenvolver as atividades pelas quais são responsáveis ou, até mesmo, “para integrar melhor o conjunto de políticas públicas compartilhadas, evitando o jogo de empurra entre os entes.” (ABRUCIO, 2005, p. 44).

Entre os aspectos potencialmente positivos da cooperação federativa, Fernando Abrucio ainda destaca que:

Não se pode esquecer, também, que o modelo cooperativo contribui para elevar a esperança quanto à simetria entre os entes territoriais, fator fundamental para o equilíbrio de uma federação. No entanto, fórmulas cooperativas mal-dosadas trazem problemas. Isso ocorre quando a cooperação se confunde com a verticalização, resultando mais em subordinação do que em parceria, como muitas vezes já aconteceu na realidade latino-americana, de forte tradição centralizadora. (ABRUCIO, 2005, p. 44).

Isso quer dizer que mecanismos de cooperação podem ter consequências relevantes para a natureza do federalismo, que se caracteriza por um relativo grau de autonomia de seus entes, como já foi demonstrado. Já a competição no âmbito da coordenação federativa, por sua vez, pode impedir que um ente federativo se imponha frente aos demais, favorecendo certo controle mútuo entre eles. Além disso, ela favorece a inovação em termos das políticas públicas locais e regionais e pode contribuir para a melhoria na qualidade dos serviços descentralizados, por meio da possibilidade de comparação entre diversos entes de mesmo nível.

A coordenação federativa, para ser efetiva, demanda o estabelecimento de um conjunto de normas que determinem o compartilhamento de decisões e tarefas, dentre as quais se destacam as competências no desenvolvimento das políticas públicas. Esse ponto tem especial importância neste trabalho, uma vez que o modelo de federalismo que demanda coordenação, como parece ser o caso brasileiro, tem as competências de cada ente definidas de maneira dispersa ao longo da legislação, especialmente infraconstitucional, turvando o quadro de responsabilidades que se dispõe diante do cidadão. Daí que o custo de informação, associado à distribuição das competências em um ambiente de coordenação federativa, tende a ser potencialmente maior na medida da complexidade da coordenação estabelecida.

Além de normas, a coordenação federativa frequentemente faz uso de fóruns federativos, entendidos aqui como a casa legislativa de representação territorial, no caso do Senado brasileiro, e a Corte Constitucional, o Supremo Tribunal Federal, responsável por dirimir potenciais conflitos entre os entes que compõem a federação. Outro elemento importante no estabelecimento desse modelo consiste na existência de uma “cultura política baseada no respeito mútuo e na negociação no plano intergovernamental.” (ABRUCIO, 2005, p. 46).

O governo federal tem papel central no âmbito da coordenação federativa. Ele pode representar a força indutora da cooperação ou mesmo propriamente coordenadora, por contar com mais recursos financeiros e administrativos e com a capacidade de arbitrar conflitos e de incentivar a atuação concertada dos entes federativos no âmbito das políticas públicas.

No caso brasileiro, várias características da trajetória de seu movimento federalista e de sua formação político-social impactaram em como o modelo de repartição de competências entre os entes foi configurado. Fernando Abrucio destaca que:

Desde a fundação da federação, o Brasil é historicamente marcado por fortes desigualdades regionais, inclusive em comparação com outros países. A disparidade de condições econômicas é reforçada, ademais, pela existência de um contingente enorme de municípios pequenos, com baixa capacidade de sobreviver apenas com recursos próprios. (ABRUCIO, 2005, p. 48).

As desigualdades regionais e a baixa capacidade municipal a que se refere o autor têm igual repercussão quando se considera a capacidade administrativa das burocracias dos entes federados, o que tornou a sua situação gerencial especialmente crítica a partir da adoção do que Abrucio (2005) denomina de “municipalismo autárquico”, ou seja, a concepção de que os municípios seriam capazes de, por seus próprios meios, resolver problemas de ação coletiva.

Por municipalismo autárquico, entende-se uma tendência à “prefeiturização”, focalizando o jogo de forças políticas entre os atores intergovernamentais na figura dos prefeitos e reduzindo o foco de problemas sociais a soluções locais em situações nas quais o melhor caminho a ser adotado envolveria ações regionalizadas. Esse insulamento dos municípios geraria poucos incentivos à cooperação e à adoção de fórmulas jurídicas de ação conjunta, como a proporcionada pelos consórcios. Dessa forma, predominaria no Brasil, nos primeiros anos após a promulgação da Constituição de 1988, uma lógica municipal concorrencial com relação aos recursos financeiros distribuídos por outros entes da federação e por entidades privadas, gerando externalidades que afetariam os resultados das políticas públicas dos próprios municípios.

Nesse contexto, a adoção de mecanismos de coordenação federativa passou a se configurar como uma necessidade imperativa para aprimorar os termos da repartição constitucional de competências entre os entes federados. Esse quadro de municipalismo autárquico, somado ao vazio na previsão constitucional de competências dos estados, que como se viu, tinham competências residuais, comuns e concorrentes, favoreceu uma postura flexível por parte dos estados, que só participavam ativamente da implementação de políticas públicas financiadas pela União. Do contrário, as responsabilidades pela prestação de serviços eram repassadas aos governos locais diretamente (ABRUCIO, 2005).

Mais uma vez, demonstra-se que era necessário construir mecanismos de coordenação para o modelo federalista adotado na redemocratização brasileira. Nas palavras de Fernando Abrucio:

O principal problema da descentralização ao longo da redemocratização foi a conformação de um *federalismo compartimentalizado*, em que cada nível de governo procurava encontrar o seu papel específico e não havia incentivos para o compartilhamento de tarefas e a atuação consorciada. Disso decorre também um jogo de empurra entre as esferas de governo. O federalismo compartimentalizado é mais perverso no terreno das políticas públicas, já que em uma federação, como bem mostrou Paul Pierson, o entrelaçamento dos níveis de governo é a regra básica na produção e gerenciamento de programas públicos, especialmente na área social. (ABRUCIO, 2005, p. 49-50)

Com a finalidade de alterar essa realidade, várias medidas foram adotadas a partir de 1995, com destaque para a regularização do repasse de recursos, estabilizando a possibilidade de negociação entre os entes federados e promovendo seu planejamento; a associação do ajuste fiscal e a modernização administrativa com a lógica de descentralização instalada pela Constituição de 1988; o condicionamento do repasse de recursos à participação da sociedade em nível local; a implementação de mecanismos de coordenação de políticas sociais, baseada na indução à assunção de encargos pelos governos subnacionais; a adoção de políticas federais de distribuição de renda diretamente aos beneficiários; a institucionalização legal dessas medidas; e o estabelecimento de mecanismos de avaliação das políticas descentralizadas, com destaque para o setor da educação (ABRUCIO, 2005).

Assim, é possível perceber como se deu a evolução do modelo de federalismo adotado no Brasil desde a promulgação da Carta de 1988, partindo de um princípio descentralizado e de forte ênfase nos governos locais e passando por um processo de equalização de algumas das distorções geradas por esse modelo, tais como o municipalismo autárquico e a ausência de definição constitucional clara das atribuições do ente estadual.

Esse processo evolutivo demonstra que as competências constitucionais de cada ente federado sofreram ajustes, especificações e redimensionamentos, turvando o quadro de repartição de competências federativas estabelecidos em sede constitucional. Dessa forma, é possível perceber como a identificação de competências dos entes federados passa a depender da análise pormenorizada de um amplo conjunto de instrumentos normativos que, destaque-se, variam conforme a política pública analisada.

Além disso, o modelo federativo adotado no Brasil impacta também no formato que a nacionalização dos partidos, introduzida no Capítulo 1, adota no país, fornecendo à classe política brasileira uma gama de incentivos e estratégias eleitorais peculiares. A esse respeito, será retomada a temática da nacionalização dos partidos, focalizando, a partir de agora, o caso brasileiro.

### **3.2 Federalismo, descentralização e nacionalização partidária: o caso brasileiro**

Como foi apresentado no Capítulo 2, o modelo federalista adotado em cada país é capaz de influenciar a forma como os partidos políticos se organizam em nível de competição estratégica e como os eleitores avaliam as políticas que os afetam em maior ou menor intensidade, com efeitos, portanto, para a nacionalização partidária, entendida como o grau de variação da votação dos partidos nos distritos com relação ao padrão de votação nacional.

É possível supor, portanto, que existe uma relação positiva entre a centralização do modelo de federalismo adotado e o acirramento da disputa presidencial, tendo em vista que será o nível federal de governo que concentrará a maior parte dos recursos disponíveis. De maneira análoga, a descentralização possibilita uma maior influência nas políticas públicas pelos atores regionais e locais, afetando, dessa forma, a dinâmica de competição partidária.

Isso ocorre porque a adoção de um modelo centralizado de federalismo influencia o comportamento do eleitor, que passa a concentrar sua atenção na disputa pela Presidência da República, reforçando uma estrutura de incentivos que condiciona o comportamento da classe política. Ao contrário, a adoção de medidas descentralizadoras pode induzir à desnacionalização dos partidos e à mudança do foco eleitoral para os níveis regionais e locais de governo.

Para tanto, o aperfeiçoamento da *accountability* vertical supõe que os eleitores sejam capazes de identificar e de julgar as políticas desenvolvidas em cada nível de governo, para votarem de acordo com esse quadro valorativo. Ressalte-se a tendência de que a sanção eleitoral seja direcionada ao nível de governo responsável pelas políticas públicas que mais diretamente

afetam ao cidadão, gerando incentivos para que os partidos se organizem em torno da disputa por esses cargos.

Dessa forma, seria possível esperar que o comportamento dos políticos responsáveis pela geração de resultados concretos em políticas públicas (no Poder Executivo) fosse correspondente à forma pela qual as competências para a realização de tais políticas são compartilhadas entre os entes, uma vez que o federalismo cria um sistema de incentivos eleitorais que direciona a competição partidária em nível regional ou nacional.

No caso do Brasil, resta claro que o modelo federalista descentralizado vem sendo paulatinamente repensado, em prol de uma estrutura mais complexa e coordenada. Essa trajetória de desenvolvimento trouxe consequências contraditórias para a compreensão da nacionalização partidária e para o sistema de incentivos a que ela se subordina.

Por um lado, é possível esperar que a combinação entre o princípio da separação dos poderes, a valorização do federalismo no sistema institucional brasileiro e o sistema eleitoral de lista aberta contribua para a baixa nacionalização dos partidos do país, resultando no fortalecimento de lideranças locais e regionais e na autonomia dos diretórios partidários descentralizados. Contudo, a coincidência na realização de eleições presidenciais e para o legislativo federal teria o efeito contrário, de aumento da influência do resultado da disputa presidencial sobre as demais (BORGES, 2015).

Além disso:

Não obstante o peso expressivo dos gastos subnacionais no total da despesa governamental, a federação brasileira experimentou leve processo de recentralização nas últimas décadas. Desde meados dos anos 1990, o Executivo federal vem ampliando suas capacidades de arrecadação de recursos e de formulação e coordenação de políticas públicas, como parte dos esforços de estabilização econômica e ajustamento fiscal. Medidas como a renegociação das dívidas dos estados, privatização de bancos estaduais e regras mais estritas de endividamento e gasto de pessoal introduzidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) contribuíram para reduzir a capacidade de gasto e financiamento de déficits dos governadores, revertendo parcialmente a descentralização fiscal dos anos 1980. A literatura sobre federalismo vem apontando, ainda, para a conformação de um padrão de produção de políticas sociais que se caracteriza pela municipalização da implementação e, por outro lado, manutenção do controle do governo central sobre a formulação e financiamento das políticas (Souza, 2002; Almeida, 2005; Afonso, 2006; Fenwick, 2009).

Em síntese, a relativa perda de importância das arenas decisórias estaduais, concomitantemente à mudança no calendário eleitoral e redução do número de candidatos efetivos à Presidência, implicam incentivos mais fortes para a nacionalização partidária. Por outro lado, o sistema eleitoral e a influência das eleições estaduais sobre as eleições legislativas nacionais apontam na direção contrária. (BORGES, 2015, p. 663).

É preciso ressaltar, ainda no caso brasileiro, que a natureza coalicional do presidencialismo brasileiro influencia a decisão de lançamento de candidaturas nacionais ao pleito, uma vez que a participação em governos de coalização possibilita a composição do governo nacional sem o custo do lançamento de um candidato próprio à Presidência, favorecendo a focalização dos partidos em competições por cadeiras regionais, por exemplo.

Parece evidente que a disputa pela Presidência da República no Brasil exerce um papel estruturador da competição eleitoral em um sistema partidário altamente fragmentado, apesar dos incentivos contraditórios fornecidos pelo modelo federalista. Dessa forma, Borges (2015) aponta para uma tendência à ampliação moderada da nacionalização partidária após a reestruturação do sistema federalista iniciada em meados da década de 1990. Ele destaca que esse processo é especialmente percebido entre 1989 e 1998, o que seria explicado pela diminuição de candidatos efetivos à Presidência da República a partir de 1994, quando a disputa passou a adquirir um caráter marcadamente bipolar, com ocasionais candidatos representando uma terceira via.

Dessa forma:

Se é verdade que a institucionalização da disputa presidencial contribui para conferir estrutura e inteligibilidade a um sistema partidário que figura entre os mais fragmentados do mundo, é também verdade que as instituições federativas e o caráter coalicional do presidencialismo brasileiro possibilitam a sobrevivência de partidos que adotam estratégias nacionais e estaduais fracamente integradas. (BORGES, 2015, p. 678).

Assim, é possível perceber que o modelo de federalismo adotado no Brasil tem efeitos variados sobre a dinâmica partidária e eleitoral. Esses efeitos são importantes porque geram um quadro de incentivos bastante peculiar para o planejamento da trajetória da classe política, os riscos que ela estaria disposta a aceitar e a sua preocupação com a consolidação de sua reputação nos níveis local, regional e nacional, especialmente considerando a possibilidade de reeleição, admitida a partir de 1997.

Um efeito é particularmente evidente no sistema político brasileiro: a divisão dos grandes partidos entre dois grupos, um deles “provincializado”, que vincula as campanhas de candidatos aos governos estaduais e à Câmara dos Deputados; e outro grupo de partidos “presidencializado”, que atrela as candidaturas dos níveis subnacionais aos Poderes Executivo e Legislativo ao desempenho do candidato à Presidência. Esse efeito é reforçado pela natureza coalicional do modelo brasileiro (BORGES, 2015).

É importante, para o objetivo a que se propõe no presente trabalho, considerar as características do federalismo brasileiro, que adota padrões diferenciados de descentralização

das políticas públicas de maneira setorial, porém valorizando a coordenação da União e o papel dos governos subnacionais na sua execução; e seus efeitos para a dinâmica partidária no país. Isso porque a principal hipótese que se busca estabelecer trata do potencial de condicionamento de determinados comportamentos por parte dos políticos do Poder Executivo dos três níveis de governo no Brasil a partir de uma análise de seu arcabouço institucional de repartição de competências e incentivos eleitorais derivados.

O desafio deste trabalho, portanto, é evidenciar a relação entre o federalismo brasileiro – considerando as estratégias de repartição de competências e os incentivos advindos do sistema partidário que a ele se molda – e a ocorrência dos fenômenos denominados na literatura como *blame avoidance* e *credit claiming*. Embora a abordagem teórica desses comportamentos seja frequentemente vinculada à esfera legislativa, sua aplicação ao cenário estabelecido pelo federalismo brasileiro se revela promissor, permitindo verificar se o modelo federal adotado desde a Constituição de 1988, bem como suas reformas e regulamentações, favoreceriam, além da cooperação entre os entes federados, a ocorrência dos fenômenos mencionados entre os atores políticos que atuam especialmente no Poder Executivo de cada um deles.

Essa temática é essencialmente cara à reflexão brasileira sobre a qualidade de seus governos e à possibilidade de fortalecer os mecanismos de *accountability* das suas instituições. Desde a promulgação da Constituição de 1988, o modelo federal brasileiro vem se desenvolvendo e evoluindo de maneira diferenciada para as diversas políticas públicas. Para algumas, como, por exemplo, as políticas de saúde, o modelo tende a um federalismo mais cooperativo e compartilhado. Em outras políticas, como as políticas de educação ou de segurança pública, o formato do arranjo federal definiu jurisdições específicas para cada nível de governo, ainda que persistam ações compartilhadas (MACHADO, 2014). Cada um desses modelos implica relações federalistas diferenciadas e que, combinadas às múltiplas arenas eleitorais nas quais atores políticos priorizam o sucesso, sem que, necessariamente, haja coesão entre eles em sentido vertical, podem oferecer incentivos para que estes se aproveitem da turvada percepção do cidadão na atribuição de responsabilidades sobre a prestação de um serviço público importante ou até na escolha de um representante que, efetivamente, cumpra as promessas de campanha.

A reação a esses incentivos, no sentido de evitar a atribuição de responsabilidade ou de reivindicar crédito por uma ação desenvolvida por outro ente, evidencia-se como situação em que, comumente, se identifica a ocorrência de *blame avoidance* e de *credit claiming*. Cabe, portanto, introduzir o que a literatura sistematiza sobre estes comportamentos.

#### **4 BLAME AVOIDANCE E CREDIT CLAIMING**

*Credit claiming* e *blame avoidance* (ou reivindicação de crédito e fuga de responsabilidade, em tradução livre) são comportamentos relacionados à imprecisão na atribuição de responsabilidades entre atores de uma organização, ou entre organizações no âmbito de um sistema, e que podem influenciar decisões políticas, nos termos de Weaver (1986).

*Credit claiming* é o ato de reivindicar o mérito por alguma coisa ou ação considerada positiva por parte de uma pessoa ou entidade. Já o fenômeno de *blame avoidance* consiste no ato de buscar evitar que alguma coisa considerada ruim ou errada seja atribuída a alguém ou a alguma instituição. Hood (2011) destaca que, no que tange ao termo *blame avoidance* (ou “*blame risk*” – o risco de responsabilização), não existe um “estado da arte”: outras expressões que podem ser equivalentes ao fenômeno, embora com especificidades, são o risco de reputação e o risco político. Hood (2011) destaca ainda que, apesar de se configurarem como práticas frequentes, o risco de imputação de culpa ou a tentativa de atração de crédito são temas que raramente aparecem no campo de estudo da gestão pública.

A abordagem teórica mais recente sobre esses comportamentos começou nos Estados Unidos na década de 1980, com Kent Weaver, segundo o qual os políticos norte-americanos eleitos demonstrariam uma forte tendência a evitar a culpa e a reivindicar o crédito sempre que as circunstâncias assim permitissem. Desde então, a análise desses comportamentos no setor público perpassou as áreas da Psicologia Social e da Teoria da Escolha Racional aplicadas às instituições políticas nos anos 1990.

Desde sua primeira abordagem, o tema tem sido frequentemente trabalhado sob três perspectivas: a primeira busca discutir se as arquiteturas constitucionais e institucionais favorecem com mais ênfase o escape da culpa e a atração de crédito do que os interesses dos eleitorados; a segunda trata esses comportamentos como uma sistemática humana, para além das evidências circunstanciais; e a terceira aplica tais conceitos às áreas de gestão financeira e de políticas de saúde, especificamente. Neste trabalho, a primeira perspectiva prevalece, uma vez que a hipótese que se busca examinar questiona se o arcabouço institucional do federalismo brasileiro pode constituir oportunidades para a manifestação desses comportamentos por parte dos atores políticos que chefiam o Poder Executivo de diferentes níveis de governo.

Ambos os fenômenos seriam direcionais, temporais e baseados em percepção de ganho por parte de políticos, de líderes de organizações e de governantes. Nos termos de Hood:

Desses atores é possível esperar que busquem crédito pela mesma razão por que tentam evitar a culpa – pois se espera que o crédito aumente as suas chances de reeleição, renomeação, promoção e reputação favorável durante ou até mesmo após a sua vida. (HOOD, 2011, p. 9, tradução da autora).<sup>17</sup>

É importante perceber que a culpa e o crédito, e seus verbos associados, “evitar” e “reivindicar”, são faces da mesma moeda, entendida aqui como o comportamento político que se manifesta em ambientes governativos multinível. Segundo a hipótese geral aqui perseguida, quanto mais descentralizado o sistema político, maior a frequência da delegação ou do compartilhamento de competências e, portanto, mais frequente também tenderá a ser a atribuição de responsabilidades, de maneira positiva (“*credit*”) ou negativa (“*blame*”).

Organizações públicas em todo o mundo são expostas a reformas ou a reestruturações com o objetivo de esclarecer responsabilidades e melhorar o *accountability* de suas ações. Contudo essas reorganizações nem sempre criam as condições necessárias para evitar a ocorrência desses comportamentos. O termo “*blame game*” vem sendo muito utilizado desde os anos 2000 para designar situações em que múltiplos atores tentam atribuir a responsabilidade por algum evento adverso uns aos outros – “*blamers to avoid being blamees*” (HOOD, 2011, p. 7) – e o mesmo raciocínio é possível com relação à disputa por crédito.

Hood (2011) evidencia que tais padrões de comportamento são comumente repetidos na realidade, apesar da evolução na retórica de políticos que prometem governos melhores e mais serviços públicos “focados no consumidor” (“*customer focused*”) e na ocorrência de frequentes reformas em organizações públicas buscando esclarecer responsabilidades e melhorar as funções de *accountability*. *Blame avoidance* e *credit claiming* são fenômenos que, frequentemente, moldam a conduta de ocupantes de cargos públicos (“*officeholders*”), ou até mesmo a estrutura das organizações, seu funcionamento e seus procedimentos. Além disso, esses comportamentos estariam vinculados entre si e teriam um efeito perverso sobre a “boa governança” das estruturas de poder contemporâneas e dos serviços públicos que elas oferecem. Eles também seriam encontrados de forma indistinta entre governantes eleitos e servidores nomeados para gerenciar determinadas unidades administrativas, bem como entre provedores públicos ou privados de serviços públicos.

As motivações para que um ator político ou burocrático lance mão dos comportamentos de *blame avoidance* e de *credit claiming* são variadas: eles podem ser orientados pela chance

---

<sup>17</sup> Do original: *Such players can be expected to seek credit for exactly the same reason that they will want to avoid blame—because credit can be expected to increase their chances of reelection, reappointment, promotion, and favorable repute during or even after their lifetimes.*

de reeleição (no caso dos políticos); pela possibilidade de promoções e de distribuição de bônus a partir do reconhecimento de uma reputação positiva (no caso dos profissionais de nível gerencial); pela possibilidade de impacto na carreira e na reputação de maneira geral (no caso dos servidores públicos); e pelo potencial risco de “*turnover*” (a ocorrência de uma “dança das cadeiras” entre burocratas de 1º escalão).

Essas motivações têm diferentes abrangências porque envolvem um fator cultural, ou seja, algumas culturas são mais tolerantes que outras quanto à atribuição de culpa e à reivindicação de crédito. O grau de estabilidade do profissional também impacta na sua relação com a culpa e o crédito: profissionais que gozam de atributos de estabilidade institucionalizados na organização tendem a tolerar melhor a culpa e raramente reivindicarão crédito sem ter efetivamente colaborado para o sucesso de uma ação (HOOD, 2011).

O risco de culpabilização não é uma constante, mas uma variável que pode ajudar a explicar a falta de integração entre instituições, a tendência à regulação exacerbada e à existência de procedimentos vagos de *accountability*, todos eles elementos que impactam no potencial de cooperação entre instituições e atores do setor público e na qualidade do serviço público prestado.

Conforme sistematiza Hood (2011), a culpa, como atributo que tende a ser evitado no âmbito das organizações, especialmente públicas, tem dois componentes. O primeiro deles consiste na ameaça de uma perda intuída e evitável por parte do ator ao qual ela é atribuída. O segundo corresponde à responsabilidade percebida, que equivale ao dever de fazer (ou, nos casos omissivos, de abster-se) de determinada ação, que pode ser identificado por parte daqueles em nome dos quais ele age, evidenciando, nesse sentido, certa relação agente-principal entre o “*blame taker*” (aquele que é responsabilizado pela ação ou omissão de consequência negativa – o culpado) e o “*blame maker*” (aquele que atribui a culpa).

De maneira análoga, é possível pensar em quais seriam, então, os componentes do crédito, nesse contexto. É possível tomar como pressuposto que a responsabilidade percebida seria um componente compartilhado entre aqueles dois comportamentos, uma vez que, para reivindicar crédito, é preciso atrair para si explicitamente a responsabilidade por uma ação bem-sucedida. Além dela, tem-se, como segundo componente do crédito, o ganho do ator político com o movimento de reivindicação, ou seja, qual o benefício pretendido pelo autor ao buscar para si a responsabilidade sobre uma ação ou omissão de consequências positivas que, do contrário, seriam ignoradas no âmbito do jogo político. O componente compartilhado entre culpa e crédito, qual seja, a responsabilidade percebida, é fundamental para uma reflexão sobre

a sua importância para o *accountability*, pois se relaciona com o alinhamento de expectativas entre o ator e aqueles a quem ele representa. Neste caso, igualmente, é possível perceber traços relativos à teoria do agente-principal.

Essa teoria, também identificada como Teoria da Agência, foi tomada do campo da Economia pela Ciência Política para auxiliá-la a explicar a relação entre dois ou mais atores do jogo político, na qual um deles agirá como representante (agente) do outro, que atuará como principal, havendo, entre eles, uma assimetria de informações natural. Nesse caso, quem detém a autoridade não possui domínio total sobre as informações necessárias ao processo de tomada de decisão, e quem as possui depende daquele que detém autoridade para a consolidação da decisão propriamente dita.

Ao aplicar essa teoria ao estudo dos comportamentos de *blame avoidance* e de *credit claiming*, é possível perceber que os atores que evitam a culpa ou reivindicam o crédito correspondem àqueles que detêm a mais completa gama de informações a respeito da situação que se quer evitar ou reivindicar. Por outro lado, são aqueles que atribuem a culpa ou o crédito em cada situação quem detém o grau de autoridade para julgar a situação.

Em se tratando da esfera política, observa-se que os agentes, ou “*blame takers*”, poderiam ser identificados como a classe política, ou seja, os representantes eleitos por um grupo de cidadãos e que atuam, portanto, por meio de uma delegação de autoridade de seus eleitores. Esses, por sua vez, atuariam como principais, ou “*blame makers*”, sendo responsáveis, nesse cenário, pelo julgamento dos seus representantes e pela sua manutenção ou não na posição de tomada de decisões coletivas.

Outro exemplo de aplicação da Teoria da Agência no âmbito deste estudo diz respeito à relação que se estabelece entre o governo central e os governos locais no âmbito de políticas públicas descentralizadas sob a coordenação do ente central (como já foi visto, no Capítulo 2, que parece ser o caso predominante no Brasil): enquanto a União atua como principal, exercendo, portanto, autoridade sobre as políticas públicas descentralizadas, as unidades regionais e locais, responsáveis pela sua implementação, seriam detentoras de todo o poder informacional e atuariam, portanto, como agentes (MACHADO, 2018). Nesse contexto, é possível esperar que o processo de atribuição de responsabilidades siga a mesma lógica da teoria do agente-principal, possibilitando à União a atribuição de responsabilidades aos demais níveis de governo em caso de fracasso. Interessante observar que, em caso de reivindicação de crédito, o processo se inverte e se diversifica, permitindo que qualquer um dos atores se beneficie de uma política pública bem-sucedida.

Dessa forma, é possível compreender os comportamentos de *blame avoidance* e de *credit claiming* em dois diferentes níveis, no âmbito deste estudo: o primeiro se refere à esfera eleitoral, entre representantes e representados, na qual os representantes atuam como agentes e os representados atuam como principal; o segundo compreende a esfera intergovernamental, na qual o governo central atual como principal e os demais níveis de governo atuam como agentes. Importante perceber que as duas esferas podem conflitar em algum momento do jogo político, fazendo com que os atores privilegiem a consolidação de uma reputação favorável na esfera eleitoral, tensionando, assim, as relações intergovernamentais estabelecidas no território.

Diante disso, políticos e líderes organizacionais se preocupam em criar um cenário otimista, de progresso e de melhoria das áreas sob sua responsabilidade, associando esse progresso à sua sagacidade e ao seu trabalho, mesmo naquelas situações em que o responsável pelo sucesso tenha sido a boa sorte, o ambiente favorável ou mesmo outro ator do jogo político.

Note-se, então, que os comportamentos de *blame avoidance* e de *credit claiming* se aproximam quanto ao componente de responsabilidade percebida, consistindo ambos em atividades sociais ou políticas que exigem, pelo menos, dois atores para a sua caracterização. Isso quer dizer que, para que seja possível lançar mão desses comportamentos, bem como do seu efeito relacional, é necessário que haja um desnivelamento de informações e expectativas entre o ator e seu público, ou seja, aquele grupo perante o qual o ator político tem interesse em construir uma reputação. Outra característica comum entre esses conceitos consiste na necessidade de observar o seu *timing*, pois reações antecipadas ou tardias a fatos positivos ou negativos podem gerar efeitos reputacionais nefastos em ambos os casos.

Contudo esses comportamentos se diferenciam quanto à possibilidade temporal de utilização: enquanto a reivindicação de crédito ocorre usualmente *a posteriori*, uma vez que ela demanda a concretização de um resultado positivo para que então se busque sua apropriação, a negativa de culpa pode ser antecipativa ou reativa a um resultado desfavorável do qual o ator pretende se distanciar.

Esses fenômenos teriam ainda forte relação com o que Hood chama de viés de negatividade (“*negativity bias*”), que consiste na tendência cognitiva humana de dedicar mais atenção aos fatos negativos do que aos positivos, valorizando mais as perdas que os ganhos em mesma medida (o autor afirma que o indivíduo médio valoriza de 2 a 4 vezes mais os fatos negativos que os positivos) (HOOD, 2011, p. 10). Esse viés de negatividade afeta de maneira determinante a frequência dessas práticas na política e no governo, interferindo nos incentivos

burocráticos, uma vez que os fracassos serão comumente mais divulgados que os sucessos, gerando, assim, um “viés de mediocridade” por medo da penalização pela falha.

O viés de negatividade pode ser observado no campo eleitoral, uma vez que eleitores insatisfeitos tendem a mudar seu voto com mais frequência que os satisfeitos; no campo midiático, no qual a veiculação de problemas, comparada à de soluções, tem maior apelo com relação ao público em geral; e no campo burocrático, cujo discurso predominante foca mais nas dificuldades da máquina pública do que naquilo que está funcionando bem.

Parcerias complexas e subcontratações podem não ser tão eficientes quanto modelos mais simples de prestação de serviços públicos, mas auxiliam na manipulação das noções de responsabilidade tanto no caso de fracasso como no de sucesso. Da mesma forma, o estabelecimento de regras rígidas no âmbito da prestação desses serviços pode não garantir a segurança jurídica da sociedade, mas, certamente, pode ser utilizado, em circunstâncias positivas e negativas, para manipular informações e garantir a isenção ou a glorificação de um ator político. A complexidade nas estruturas de governança seria, portanto, um instrumento a ser estrategicamente utilizado para evitar a culpa ou reivindicar o crédito.

Da mesma forma que compartilham o componente da responsabilidade percebida, alterando apenas o viés que é atribuído a cada comportamento (positivo no caso do crédito e negativo no caso da culpa), é possível pensar que *blame avoidance* e *credit claiming* compartilham também as táticas de manifestação. Embora a literatura não traga as estratégias de reivindicação de crédito de maneira sistematizada, é possível partir do conhecimento estruturado sobre as estratégias utilizadas para se evitar a culpa e ampliá-las, em alguma medida, para o fenômeno de *credit claiming*.

Hood (2011) sistematizou as principais estratégias de *blame avoidance* em três categorias: estratégias de apresentação, estratégias de agência e estratégias procedimentais. Essas categorias serão detalhadas e examinadas em seguida.

As estratégias de apresentação (“*presentational strategies*”) lidam com a percepção de perda ou de ameaça que pode gerar a responsabilização negativa de um agente. Consiste na mudança de foco entre os atores envolvidos (*spin*) em “gerenciamento de palco” e de argumentos. Relaciona-se à (des)contextualização de argumentos, à dimensão retórica da política e da gestão, à dinâmica das atitudes e da opinião públicas e à interconexão entre a mídia e a política.

As estratégias de apresentação dizem respeito especialmente à gestão de imagem, sendo conhecidas pelo termo “*spinocracy*” (ou, em tradução livre, a “arte de engendrar”). Ela pode se

manifestar de variadas formas, inclusive pela diminuição da importância de um determinado ator em um contexto de crise (o que Hood chama de “*keeping a low profile*”); pelo oferecimento de justificativas persuasivas (“*winning the argument*”); pela simples mudança de assunto (“*changing the subject*”) capaz de alterar a agenda de discussões; ou pelo pedido antecipado de desculpas, de forma a desarmar qualquer crítica que possa ser dirigida àquele ator, atraindo sua simpatia e estabelecendo um limite além do qual nenhum questionamento possa ser feito (“*drawing a line*”). Até o silêncio de um ator em uma situação de crise configura-se como uma estratégia de apresentação de *blame avoidance*, de forma a chamar para si o mínimo de atenção com a apresentação de justificativas.

O autor reforça que essas estratégias apresentam limites à sua utilização, uma vez que geram um custo cada vez mais elevado ao ator que pretende se valer delas para afastar de si a culpa por um cenário ou acontecimento inglório.

A segunda categoria de estratégias de *blame avoidance*, segundo Hood (2011) se refere às estratégias de agência (“*agency strategies*”). O termo “agência” nesse contexto remete à apropriação das premissas da Teoria da Agência e da delegação para promover o “agenciamento” da culpa. Consistem em promover a esquiva da culpa especialmente a partir da delegação de responsabilidades. São utilizadas para tentar culpar um determinado ator por meio das linhas de responsabilidade formal desenhadas no âmbito das organizações, especialmente dos governos e das instituições prestadoras de serviços públicos. Focam, especialmente, no organograma dessas instituições, em quem ocupa cada posição e por quanto tempo dura tal atribuição de competência.

Algumas formas de difundir a culpa por meio de agenciamento dizem respeito ao estabelecimento de parcerias, de arranjos multiagência e de uma estrutura institucional complexa. Nesses contextos, frequentemente, a responsabilidade pode ser manipulada aleatoriamente, e a culpa pode até mesmo chegar a desaparecer, como ocorre, por exemplo, com a comum promoção de processos de reorganização nas instituições para que, quando houver uma situação de culpabilização, a estrutura organizacional que a tenha gerado encontre-se dissolvida e seus responsáveis removidos de seus postos. Talvez essas sejam as estratégias mais reiteradas no âmbito da Administração Pública e ajudem a explicar porque os políticos eleitos insistem na promoção de reestruturação do desenho organizacional antes de focarem na obtenção de resultados.

Além disso, a estratégia de agência ajuda a explicar como estruturas de governo visivelmente disfuncionais se perpetuam no tempo: se forem analisadas sob a ótica do *blame*

*avoidance*, elas podem não ser eficientes na prestação de serviços públicos, mas favorecem a manipulação das noções de responsabilidade de cada nível hierárquico de forma eficiente.

As variedades pelas quais essas estratégias se apresentam correspondem, segundo Hood (2011), a duas dimensões: o pertencimento (ou não) a um corpo organizacional e a predominância de traços de dinamicidade e organização em cada uma delas<sup>18</sup>. Com base nessas dimensões, o autor propõe a seguinte apresentação para as estratégias de agência:

**Quadro 1 - Algumas variedades da estratégia de agência, segundo Hood (2011)**

	<b>Estratégias estáticas ou ordenadas</b>	<b>Estratégias dinâmicas ou desordenadas</b>
<b>Foco na organização corporativa</b>	Delegação de responsabilidade ao longo da linha de comando ou de fora em direção ao centro da instituição	Reorganização defensiva e mobilidade de pessoal
<b>Foco nos elementos transorganizacionais</b>	Estruturas de parceria	Governo “sob as regras de mercado”, privatização de estruturas governamentais

Fonte: (HOOD, 2011, p. 70, tradução da autora)

De forma análoga às estratégias de apresentação, as estratégias de agência para evitar a atribuição de culpa também encontram um ponto no qual seus custos ultrapassam potenciais benefícios. A credibilidade dos atores tende a diminuir cada vez que essas estratégias são utilizadas. Dessa forma, sua utilização fica limitada às situações em que culpar a estrutura institucional associada a um fracasso é mais interessante do que assumir a responsabilidade pela falha e apontar justificativas, por exemplo.

Por fim, Hood (2011) se refere às estratégias de políticas ou procedimentais (“*policy strategies*”): referem-se aos procedimentos e à arquitetura das políticas públicas que podem ser manipulados de forma a atribuir a responsabilidade da maneira como convém aos líderes da organização. São concentradas nos processos de tomada de decisões e consistem na escolha de ações que representem menor risco de fracasso, de forma a minimizar o risco de culpa. Essa premissa vale não só para a escolha de quais políticas públicas implementar, mas também de

<sup>18</sup> O autor entende que as estratégias de agência, assim como as estratégias de apresentação, podem se manifestar de inúmeras formas, mas que sempre observam essas duas dimensões. A primeira, o pertencimento ou não a um corpo organizacional, se refere à focalização dessas estratégias no âmbito de uma só organização (ou considerando apenas o Poder Executivo) ou à focalização de instituições externas ao governo (como os formatos de parcerias, por exemplo). A outra dimensão em que se pode observar a manifestação das estratégias de agência diz respeito às características institucionais de dinamicidade e de organização, ou seja, é possível observá-las tanto em organizações estáveis e ordenadas, com uma clara divisão de responsabilidades; ou em casos de estruturas mais desordenadas, complexas e ativas.

quais procedimentos devem ser observados em sua implementação ou no seu método de operação, desde a mais ampla escala até os mínimos detalhes que compreendem a ação.

Quatro cursos de ação podem ser identificados nessa categoria de estratégias. A primeira delas, a mais radical, defende a total abstinência de ação para evitar qualquer responsabilidade sobre ela. A segunda consiste na protocolização de toda a cadeia de ações que resultaria na prestação de um serviço público, retirando do agente qualquer medida de discricionariedade nesse processo. A terceira versa sobre a individualização da culpa, atribuindo qualquer responsabilidade por falha na ação do Poder Público ao próprio usuário. Por fim, a quarta estratégia procedimental consiste em tornar toda ação uma ação coletiva, coletivizando-se, dessa forma, uma eventual responsabilização individual negativa.

Contudo essa categoria de estratégias de *blame avoidance* também apresenta limites na sua utilização. Da mesma forma que um ator precisa mensurar os riscos de delegar ou de concentrar as atividades que podem ensejar risco de responsabilização, uma abordagem defensiva em termos de políticas e procedimentos pode dificultar uma eventual reivindicação de crédito, caso ela ocorra.

Diante dessa sistematização, é possível supor a utilização dessas estratégias estendida ao âmbito do *credit claiming*: da mesma maneira que argumentos podem ser utilizados para evitar a culpa, também podem ser manipulados de forma a atrair crédito; atividades de sucesso podem ser retidas no âmbito da delegação de competências, e operações podem ser alteradas para dar destaque a um determinado ator na ocorrência de sucesso de uma dada iniciativa.

Hood (2011) esclarece que essas estratégias podem ser combinadas e compartilhadas na busca por uma atuação blindada da atribuição de culpa. Segundo o autor:

Da mesma forma, quando se fala de uma re-engenharia de prevenção de culpa por meio de estratégias de procedimentos ou políticas, você vai achar difícil combinar formas extremas de abstinência de ação com a abordagem da protocolização (executar uma ação conforme previsto em um manual), ou seguir ao mesmo tempo as abordagens de individualização e coletivização da ação para evitar a culpa. Mas a protocolização pode ser prontamente combinada com a coletivização da ação ou com a individualização. E similarmente, pode haver combinações criativas de estratégias de apresentação, de agência e de procedimentos, tais como a mistura de processos de tomada de decisão conjunta, e não individual, sobre casos suscetíveis à elevada atribuição de culpa (tais como a colocação de pedófilos em liberdade), com estratégias de agência de reorganizações defensivas constantes (de modo que, quando o próximo escândalo ocorrer, a estrutura organizacional que o produziu já tenha sido suplantada por uma diferente) (HOOD, 2011, p. 137, tradução da autora).<sup>19</sup>

<sup>19</sup> Do original: *Likewise, when it comes to blame prevention re-engineering by policy strategies, you will find it hard to combine extreme forms of policy abstinence with the protocolization (do-it-by-the book) approach, or to follow individualization and herding approaches to blame avoidance at the same time. But protocolization can be readily combined with herding or with individualization. And similarly, there can be creative combinations of presentational, agency and policy strategies, such as mixing group rather than individual*

Ele ressalta que a combinação de estratégias de *blame avoidance* depende do cenário, estático ou dinâmico, em que o processo de evitar a culpa ocorre. Do ponto de vista estático, é preciso considerar quais os processos lógicos e sociais envolvidos em um determinado episódio de culpabilização para optar entre utilizar uma ou outra estratégia. Já do ponto de vista dinâmico, é preciso considerar quais as consequências temporais de se alternar entre uma estratégia e outra. Ele alerta que qualquer generalização de fórmulas para combinar diferentes estratégias pode não se aplicar ao caso concreto, devendo ser analisado qual o melhor caminho a seguir em cada ocasião.

Hood (2011) promove, ainda, um diagnóstico sobre a tendência ao *blame avoidance* nas instituições públicas e privadas da contemporaneidade, questionando se estariam se movendo de maneira profunda em direção a uma “era Teflon” na política e na burocracia, de forma que seria cada vez mais difícil apontar responsáveis quando necessário; ou se a culpa seria cada vez mais difícil de ser evitada, considerando a predominância da sociedade da informação; ou, ainda, se, em sendo um comportamento esperado de todo ser humano, a aversão à culpa estaria mantendo-se como um comportamento constante no sentido de que “quanto mais as coisas mudam, mais permanecem iguais” (HOOD, 2011, p. 113, em tradução livre).<sup>20</sup> Para tanto, o autor parte de dois referenciais de desenvolvimento de um fenômeno no tempo: o processo em flecha (“*arrow approach*”) e o processo em círculos (“*circles approach*”).

O processo em flecha compreende a atribuição de culpa como um processo em crescente evolução em uma só direção. Já o processo em círculos analisa o comportamento de um fenômeno no tempo, partindo e retornando sempre ao mesmo ponto de origem, denotando padrões de recorrência, sem uma evolução linear.

De maneira geral, ao analisar a ocorrência do comportamento de *blame avoidance* no ambiente organizacional, em especial com relação àquelas organizações que lidam com ações de interesse público, Hood (2011) identifica que as evidências são muito preliminares para indicar a predominância de qualquer uma das hipóteses a respeito desse comportamento, mas ambas demonstram estar presentes em alguma medida ao analisá-lo. Isso ocorre porque a aversão à culpa parece apresentar variações de manifestação cada vez mais diversas, considerando que novas invenções sociais e tecnológicas produzem novos instrumentos para que as organizações e os indivíduos possam evitar qualquer responsabilização por suas ações.

---

*decision-making over case assessment in high-blame domains (such as pedophile release) with an agency strategy of constant defensive reorganizations (meaning that by the time the next scandal arrives, the organizational structure that produced it will already have been superseded by a different one).*

<sup>20</sup> Do original: [...] *the more things change, the more they remain the same* [...]

Além disso, o autor aponta fatores culturais para a intensa utilização de mecanismos de *blame avoidance*:

De maneira similar, a queda na crença em valores religiosos tradicionais e credos implicaria ainda menos espaço para que eventos adversos e percalços fossem atribuídos ao destino, aos maus espíritos ou a atos de Deus, em vez de atribuí-los a atos humanos comissivos ou omissivos. Portanto, a exportação de culpa à esfera sobrenatural ou a atos inexoráveis do destino será cada vez menos crível com o passar do tempo, com a correspondente necessidade de encontrar outras formas mais realistas (literalmente) de se evitar a culpa (HOOD, 2011, p. 131, tradução da autora).<sup>21</sup>

Sobre a possibilidade de se combinar diferentes estratégias de *blame avoidance* e no tocante ao diagnóstico das tendências de manifestação desse comportamento na contemporaneidade, a literatura não traz contribuições significativas no que diz respeito ao comportamento de *credit claiming*. Contudo é importante buscar tecer alguns comentários sobre esse comportamento, no sentido de promoção da reflexão acadêmica também sobre ele e de contribuição para sua agenda de pesquisa.

Quanto à possibilidade de se combinar diferentes estratégias de *blame avoidance*, o que se observou é que a combinação mais adequada para buscar eximir-se de responsabilidade por uma ação fracassada ou malsucedida vai depender da análise do caso concreto. De forma análoga, a combinação de estratégias de apresentação, de agência e de procedimentos para buscar a reinvidicação de crédito é igualmente possível em casos de sucesso, sendo também necessária a análise do caso fático para determinar a melhor estratégia (ou combinação de estratégias) para atrair para si a boa reputação derivada da avaliação positiva que o caso tenha obtido.

Além disso, a combinação de estratégias para atrair crédito para um determinado ator sobre uma ação pública enfrenta algumas limitações, igualmente ao que ocorre na atribuição de culpa. Importante observar que não há sentido na aplicação de algumas das estratégias ao buscar atrair crédito no campo da política, como, por exemplo, a maior parte das estratégias de apresentação. Não faz sentido pensar em diminuir a atenção, apresentar desculpas ou na mudança de assunto. Ao contrário, seria possível pensar, como estratégias de apresentação no sentido *credit claiming*, em atrair para si todos os holofotes da mídia e reforçar determinado discurso em seus canais, apenas para exemplificar. Na verdade, o que ora se pretende esclarecer

---

<sup>21</sup> Do original: *Similarly, declining belief in traditional religious values and beliefs would imply ever less scope for adverse events and mishaps to be attributed to fate, evil spirits, or acts of God rather than to human acts of commission or omission. Accordingly, the export of blame to the supernatural sphere or the inexorable workings of fate could be expected to be less credible over time, with a corresponding need to find more (literally) down-to-earth modes of blame avoidance.*

é que, compreendido como o outro lado do comportamento de aversão à culpa, a atração de crédito pode se valer das mesmas categorias analíticas para sistematizar as suas estratégias de manifestação.

Também sobre o diagnóstico de tendências contemporâneas à manifestação do comportamento de evitar a culpa, embora não tenham sido identificadas pesquisas voltadas especificamente para sua averiguação, é possível esperar que os resultados apresentados na literatura de *blame avoidance* possam ser estendidos ao *credit claiming*, de forma que, de um lado, sempre será possível identificar tendências à reivindicação de crédito por parte de atores incompetentes para o sucesso da ação que se quer reivindicar, por se tratar de uma tendência natural do comportamento humano. Por outro lado, a inovação de mecanismos que possibilitem a construção de uma boa reputação a partir de ações de outros pode ser igualmente identificada na realidade.

Hood (2011) sistematizou, ainda, aquilo que ele chama de “*players in the blame game*”, ou seja, aqueles atores que atuam de forma a afastar de si qualquer indício de responsabilidade sobre o fracasso de uma determinada ação. É importante reconhecê-los e perceber que, para além da culpa, esses mesmos atores podem, circunstancialmente, buscar atrair crédito para si, se a situação assim o permitir.

Nesse cenário, quatro atores diferentes podem demonstrar esses tipos de comportamentos, sendo três deles tipicamente associados ao governo e um deles relacionado à sociedade civil. Importante perceber que, no que tange à culpa, eles podem agir tanto como “*blame makers*” como “*blame takers*”. São eles:

- a) Os ocupantes de cargos de 1º escalão, ou, como Hood (2011) os chama, os “generais”: são aqueles que ocupam posições formais de liderança;
- b) Os burocratas “de nível de rua” ou, segundo Hood (2011), a “infantaria”: se localizam na linha de frente das organizações, em contato direto com o público e, normalmente, só recebem atenção quando personalizam ou estão imediatamente envolvidos na ocorrência de um fracasso;
- c) Atores que se encontram localizados entre os “generais” e a “infantaria”: fazem parte de um grupo mais heterogêneo, podendo ser identificados como gerentes intermediários, agentes reguladores ou consultores. Apesar de serem menos visíveis por parte do público, podem receber a culpa tanto dos atores acima ou abaixo deles na estrutura hierárquica;

- d) Atores que se relacionam com o poder público: consistem em um grupo ainda mais heterogêneo que o anterior, podendo incluir os clientes de um serviço público, pacientes dos serviços de saúde, indivíduos sob a custódia do Estado, estudantes, fornecedores, entre outros. Sua atuação se relaciona, intrinsecamente, com a opinião pública, influenciando-a e sendo influenciado por ela.

Como se pode inferir, os comportamentos são igualmente distribuídos por diferentes grupos que se relacionam com o setor público, e sua ocorrência será aqui considerada no âmbito da discussão sobre o federalismo em razão do efeito desviante que este poderia favorecer, diante das formas de se atribuir responsabilidades a cada ente federado. Antes, porém, é interessante acrescentar a esta discussão a perspectiva de Moritz Sommer e Rochen Roose (2015) sobre esses comportamentos em cenários de pressão por legitimação, como se configuram as arenas eleitorais e os momentos de crise.

#### **4.1 *Blame shifting* e *credit claiming* como práticas comunicativas em cenários de pressão por legitimação**

Sommer e Roose (2015) introduzem uma nova perspectiva a respeito dos comportamentos de evitar a culpa e reivindicar o crédito entre atores políticos, ao verificar a sua ocorrência em ambientes que denominam como “de pressão por legitimação” (“*legitimation pressure*”) como seriam, por exemplo, os momentos de crise. Seu pressuposto é de que, durante crises, ações práticas e efetivas deixam de se configurar como fontes confiáveis de legitimação, ao mesmo tempo em que estratégias discursivas de autolegitimação, tais como alterações nas percepções de culpa e reivindicação de crédito, ganham importância.

Uma crise, por sua vez, é definida pelos autores como uma situação incomum, limitada temporalmente, na qual estruturas societárias de impacto geral são questionadas ou se tornam instáveis. Essas situações colocariam os tomadores de decisão sob escrutínio, forçando as instituições políticas a justificar as suas escolhas, suas políticas públicas e sua importância, em face de uma audiência mais ampla e mais crítica (SOMMER; ROOSE, 2015).

O ponto central da análise das reações à culpa e ao crédito em ambientes de crise seria, para esses autores, a esfera pública, que seria definida como a arena na qual atores, políticos ou não, expressam sua interpretação frente aos acontecimentos sob escrutínio público, em especial os meios de comunicação de massa. Dessa forma, os políticos se legitimariam na esfera pública perante uma audiência crítica (SOMMER; ROOSE, 2015).

Nesse contexto, a atribuição de responsabilidades seria crucial para o ganho e a perda de legitimidade. A forma pela qual os atores em geral, e os cidadãos em especial, identificam os fracassos e os sucessos, passados ou presentes, dos indivíduos a cargo de decisões coletivas, é fundamental para a manutenção de certo status de legitimidade desses mesmos atores. Assim, a pressão por legitimação levaria ao uso de estratégias de comunicação que geram autopreservação perante o público. Para os autores, quanto maior a pressão por legitimação, maior a ênfase nessas estratégias (SOMMER; ROOSE, 2015).

É importante perceber que, embora a ênfase dada por esses autores, no que tange às estratégias que manipulam a percepção de culpa e o crédito, seja eminentemente comunicacional, Hood (2011) entende que elas são muito mais abrangentes. É possível associar as estratégias comunicacionais de Sommer e Roose (2015) à categoria de estratégias de apresentação de Hood (2011), uma vez que todas elas tratam de como uma determinada ocorrência é percebida pelos demais atores e como essa percepção pode ser manipulada em termos comunicacionais. Para Hood (2011), contudo, elas também podem se manifestar na organização institucional de uma estrutura de poder ou mesmo em menor escala, nos procedimentos que regem a prestação de cada serviço público.

Essa perspectiva, ainda assim, é importante em uma análise sobre os comportamentos de *blame avoidance* e de *credit claiming*, porque destaca o ambiente e os incentivos que movem os atores políticos para lançarem mão de estratégias visando se proteger ou se promover na esfera pública a partir de acontecimentos factuais. Nesse sentido, é essencial trazer mais alguns elementos a respeito da comunicação política e da legitimidade na esfera pública.

Para Sommer e Roose (2015), o debate político necessário em um ambiente democrático consistiria em uma disputa discursiva entre os atores para estabelecer posições e obter suporte por meio da adoção de uma variedade de estratégias comunicativas. Nesse contexto:

Uma dimensão central dessa disputa é a atribuição de responsabilidade (Weaver 1986; Gerhards et al. 2007, 2009). A atribuição de responsabilidade, a ligação entre o ator e a sua ação e uma situação ou fenômeno, é uma construção social. Toda situação e fenômeno têm uma multiplicidade de condições necessárias, como causas, por exemplo, e envolvem vários diferentes atores. Identificar um ator como responsável é, portanto, sempre uma seleção específica, a qual – em princípio – poderia ser diferente. A atribuição de responsabilidade a um ator é uma escolha entre outras escolhas possíveis.

Ao mesmo tempo, a atribuição de responsabilidade, especialmente na sua forma discursiva, é uma avaliação explícita dos atores e de suas ações. Avaliar um resultado e atribuí-lo a um ator implica um julgamento de desempenho desse mesmo ator. Nesse sentido, a atribuição de responsabilidade é central na disputa discursiva por apoio público. O autorretrato de um ator pode influenciar a sua legitimidade percebida perante o público. Quando, no debate público, os atores conseguem estabelecer uma relação entre eles e um sucesso e quando, ao mesmo tempo, conseguem conectar

fracassos e contratempos a outros atores, então a sua legitimidade percebida publicamente tende a se beneficiar. Isso é especialmente relevante no âmbito de governos e outros atores diretamente eleitos; espera-se que a percepção pública de responsabilidade influencie o comportamento eleitoral e, conseqüentemente, as chances de reeleição (Hobolt and Tilley 2014). Em tempos de crises e, em particular, em uma crise complexa e difícil de compreender como a atual, uma performance efetiva é uma fonte não confiável de legitimidade. As políticas de crise devem ser percebidas como eficazes; se elas realmente são, é de importância secundária (Jones 2009). Numa situação política como essa, atores políticos têm incentivos fortes para buscar por estratégias (discursivas) que melhorem a sua imagem pública. (SOMMER; ROOSE, 2015, p. 2-3, tradução da autora).<sup>22</sup>

O argumento transcrito é de suma importância para o presente trabalho. É fundamental destacar que a atribuição de responsabilidade é uma peça-chave no contexto não apenas dos incentivos políticos, que encontram seu ápice na disputa eleitoral, como também é essencial para a compreensão da forma como se estabelece o compartilhamento de funções em um ambiente político de governança multinível, como o federalismo.

No primeiro caso, a atribuição de responsabilidades ajuda a compreender como se desenvolvem as estratégias eleitorais dos partidos, que concentram suas forças naquelas esferas de poder percebidas, pelos seus eleitores, como mais importantes no desenvolvimento de determinadas políticas públicas. Como exposto no Capítulo 1, o argumento de Leiras (2010) é que os eleitores sempre prestarão mais atenção naquele nível de governo que perceberem como responsável pelas políticas de seu interesse. Por isso, a atribuição de responsabilidades passa a exercer um papel central nas estratégias que serão adotadas pelos partidos políticos na competição eleitoral.

Já com relação ao compartilhamento territorial de responsabilidades, a identificação dos responsáveis pelas funções governativas figura em uma posição ainda mais central, uma vez

---

<sup>22</sup> Do original: *A core dimension of this struggle is the attribution of responsibility (Weaver 1986; Gerhards et al. 2007, 2009). The attribution of responsibility, the link of an actor and her/his action to a situation or phenomenon, is a social construction. Every situation and phenomenon has multiple necessary conditions, i.e. causes, and involves many different actors. To mark one actor as responsible is therefore always a specific selection which –in principle–could have been different. The attribution of responsibility to one actor is one choice among many possible choices. When, in the public debate, actors achieve linking themselves to successes and when, at the same time, they successfully connect failures and setbacks to others, then their publically perceived legitimacy is likely to profit. This is especially relevant for governments and other directly elected actors; the public perception of responsibility is expected to influence voting behavior and hence, the chances for re-election (Hobolt and Tilley 2014). At the same time, the attribution of responsibility, especially in its discursive form, is an explicit assessment of actors and their action. Evaluating an outcome and attributing this outcome to an actor implies judging the performance of this very actor. In this sense, the attribution of responsibility is central to the discursive struggle over public support. The self-portrait of actors is likely to influence their perceived legitimacy in the public. In times of crises and in particular in a crisis as complex and difficult to grasp as the current one, effective performance is an unreliable source of legitimacy. Crisis policies have to be perceived as working; whether they actually do is of secondary importance (Jones 2009). In such a situation political actors have strong incentives to look for (discursive) strategies which improve their public image.*

que a atribuição formal de responsabilidades adotada por uma determinada estrutura governativa pode divergir do arcabouço de responsabilidades percebido pelo público. Essa distorção, além de permitir a ocorrência de desvios na atribuição de culpa e na reivindicação de crédito, dificulta, também, o controle exercido pelo eleitor sobre seus governantes. Afinal, se a atribuição de responsabilidades é turva, mais difícil se torna a verificação de seu cumprimento.

Para Sommer e Roose (2015), existiria um “viés de autoatendimento” (“*self-service bias*”) na atribuição de responsabilidades que geraria incentivos para a reivindicar crédito e a “jogar a culpa” nos demais atores (o que os autores denominam “*blame shifting*”). Nesse contexto, diferentemente do que entende Hood (2011) ao sistematizar as estratégias de *blame avoidance*, haveria uma menor inclinação a admitir os próprios erros, o que Hood (2011) classifica como uma das estratégias de apresentação), bem como a permitir que outros compartilhem de crédito quando a situação assim o permitir. Contudo, todos esses autores concordam que o padrão de ocorrência de *blame avoidance/shifting* e *credit claiming* varia entre os atores do jogo político, uma vez que a demanda pela manutenção de uma boa imagem perante o público não é compartilhada na mesma medida por todos os atores. Para Sommer e Roose (2015), isso depende das posições políticas estruturais desses atores, do arcabouço institucional e das decisões políticas em questão.

Do ponto de vista democrático, a manutenção do controle sobre os representantes é um pré-requisito crucial que se desenvolve na arena pública, que serve a dois propósitos: é nela que são formuladas demandas e críticas públicas; e também é nesse espaço que as autoridades públicas justificam seus papéis. No âmbito das teorias da representação, a relação que se estabelece entre a autoridade política e os cidadãos é traduzida pelo termo “responsividade” e se refere ao imperativo de responder às demandas de seus eleitores. Para Sommer e Roose, (2015), essa responsividade assume um caráter comunicativo quando as demandas dos cidadãos são traduzidas em retórica e engajamento discursivo em vez de políticas públicas de fato. Nesse contexto, a disputa acerca da atribuição de responsabilidade em situação de pressão por legitimação seria uma forma de responsividade comunicativa. Assim, a comunicação política passa a ser uma nova fonte de legitimação da autoridade, para além do voto.

De forma análoga ao que faz Hood (2011), Sommer e Roose (2015) também sistematizam as principais estratégias de legitimação discursiva, que consistem em: *credit claiming*, ou seja, atribuir a si mesmo o sucesso por alguma ação; para tanto, ele atribui a si a responsabilidade pela ação que lhe deu causa; e *blame shifting*, que consiste em atribuir a responsabilidade pelo fracasso a outro ator. Ambas as estratégias se prestam a melhorar a

reputação do ator que as utiliza. Cabe destacar que o *blame shifting*, o “deslocamento da culpa”, consiste em uma forma de evitar a culpa, atribuindo-a outro ator do jogo político, de forma a proteger-se dela ao mesmo tempo em que prejudica um competidor na disputa por legitimação na esfera pública.

Além dessas categorias, Sommer e Roose (2015) admitem outras duas estratégias de manipulação de atribuição de responsabilidades, que consistem na atribuição de sucessos a outros atores (“*credit granting*”) e a atribuição a si mesmo de algum fracasso (“*admitting mistakes*”), as quais vão de encontro ao entendimento de Hood (2011). Para ele, que trata das estratégias para se evitar a atribuição de culpa, essas duas categorias analíticas de Sommer e Roose seriam incabíveis. Contudo, para esses autores, cujo foco está no fenômeno da atribuição de responsabilidades (com consequências para as percepções de culpa e crédito), essas categorias são aceitas, especialmente considerando que a segunda delas, embora traga subentendida a ocorrência de um fracasso, visa à preservação da imagem do ator que a utiliza; e que a primeira só será por ele utilizada quando não representar ameaça à sua própria reputação.

Em cenários de pressão por legitimação, portanto, existe uma tendência à autopreservação por meio da utilização de estratégias de comunicação. Essa tendência é especialmente identificada entre atores eleitos, que têm maiores incentivos para investir na preservação de uma imagem positiva que os demais atores, uma vez que dependem diretamente de apoio público e são mais sensíveis às mudanças na percepção de suas imagens perante o público. A medida dessa sensibilidade está relacionada a uma série de fatores, entre os quais estão os níveis de confiança política e institucional. Atores sob pressão por legitimação têm maiores incentivos para se envolver no debate público sobre atribuição de responsabilidade que os demais. Nesse cenário, seria maior a tendência aos comportamentos de *blame shifting* e *credit claiming*, nos termos de Sommer e Roose (2015).

Essa abordagem, conquanto diferente da proposta por Hood (2011), contribui para uma melhor compreensão desses fenômenos em ambientes federalistas, uma vez que introduz os conceitos de atribuição de responsabilidades, que se relaciona melhor com sistemas de distribuição de competências típicos do federalismo; e de pressão por legitimação, no qual se enquadra a dinâmica partidária e competição eleitoral em ambientes políticos descentralizados. Assim, o próximo passo deste trabalho é verificar o que a literatura traz a respeito da atribuição de responsabilidade nesses ambientes.

#### 4.2 *Blame avoidance e credit claiming* em ambientes políticos descentralizados

É possível localizar, na teoria, duas correntes que buscam prever a concentração da atribuição de responsabilidade a um ente federado no âmbito de um regime descentralizado, seja de maneira positiva (*credit*) ou negativa (*blame*), chegando a proposições opostas. Para Grossi (1989), a atribuição de responsabilidade recai sobre o prefeito, por ser o mais próximo no campo de visão política do cidadão. Já segundo Mortensen (2013), apoiado na teoria da delegação, a atribuição de responsabilidade sobre as políticas públicas, tomadas aqui de forma genérica, tende a incidir sobre o titular do governo nacional, positiva ou negativamente. Seguem as formas pelas quais cada um desses autores desenvolve seu argumento.

Grossi (1989), em sua análise específica dos institutos de participação e descentralização no caso brasileiro, afirma que este esteve profundamente associado às noções de autonomia municipal e de democracia local durante a Constituinte do final da década de 1980, com foco na recomposição das instâncias municipais a partir das transferências constitucionais obrigatórias. Por força da pressão dos prefeitos, o movimento municipalista obteve várias vitórias no texto final da Constituição de 1988, em que pese ter se constituído como um movimento eminentemente político e não social.<sup>23</sup> Ela afirma ainda que, no caso brasileiro, em razão das heterogeneidades, a questão regional nunca se transformou em uma questão política fundamental e que a descentralização, no Brasil, não quer dizer regionalização, e, sim, distribuição de poder entre o governo federal, estados e municípios (Grossi, 1989).

Mortensen (2013), por sua vez, parte do pressuposto de que a atribuição de responsabilidades por resultados políticos é complexa em sistemas nos quais o poder é compartilhado em nível local, regional e nacional. Seu trabalho questiona se a atribuição de responsabilidades reflete a alocação formal de autoridade, conforme preveem as literaturas de delegação e a própria literatura de *blame avoidance*, ou seja, se na verdade o governo nacional tende a prevalecer como alvo preferencial de atribuição negativa de responsabilidade (MORTENSEN, 2013). O autor busca relacionar a alocação institucional de autoridade com a atribuição pública de responsabilidades, com argumentos que serão muito úteis no desenvolvimento do presente trabalho. Antes, porém, destaca-se, aqui, o vazio teórico que se

---

<sup>23</sup> Cabe ressaltar que, apesar da elevação dos municípios ao *status* de ente federativo no Brasil, a atribuição substantiva de competências constitucionais a eles foi relativamente revista ao longo da década seguinte, desenvolvendo padrões diferenciados de repartição de competências de acordo com as políticas públicas em questão, conforme foi visto no Capítulo 2. O texto de Grossi foi finalizado em 1986, tendo sido publicado em 1989, e não incorporou as principais alterações ocorridas nos anos seguintes. Dessa forma, toma-se como referência neste trabalho apenas o argumento sobre a atribuição de responsabilidades ao prefeito pelo cidadão, por ser o mais generalizável.

coloca diante da ausência de referências que prevejam as hipóteses de responsabilização do ente regional.

A esse respeito, o Brasil representa um bom caso para ser estudado, uma vez que a existência de três níveis de governo complexifica ainda mais o compartilhamento do poder e a consequente atribuição de responsabilidades, ao contrário do tradicional modelo federalista com apenas dois níveis de governo. Este trabalho pretende focalizá-lo de maneira aprofundada, buscando, em alguma medida, contribuir para a complementação da temática.

Retomando o argumento de Mortensen (2013), a questão sobre quem é culpado em casos de fracasso e quem recebe o crédito nos casos de sucesso é central em sistemas modernos de governança multinível, nas quais o poder é compartilhado local, regional e nacionalmente. O autor foca predominantemente na atribuição de responsabilidades realizada pela mídia, uma vez que é possível entendê-la como um dos canais de expressão da opinião pública, podendo servir, portando, como *proxy* das tendências dos cidadãos à atribuição de culpa e de crédito. Segundo ele:

A cobertura midiática, é claro, não é o único indicador de *blame avoidance* ou de *credit claiming*, mas, dado o papel central da mídia na formação da percepção das pessoas e de seu entendimento a respeito das questões públicas (Iyengar 1989, Hetherington 1996, Gilens and Murakawa 2002), as notícias veiculadas oferecem um ponto de partida natural para a investigação da relação entre a alocação formal de autoridade e a atribuição pública de responsabilidade (MORTENSEN, 2013, p. 164, tradução da autora).<sup>24</sup>

A discussão sobre os padrões de atribuição de responsabilidade constitui-se, segundo Mortensen (2013), como um forte determinante em estudos de votação retrospectiva e também são particularmente relevantes em sistemas políticos caracterizados por várias camadas e superposição de funções, uma vez que, nesses sistemas, os atores políticos têm incentivos para culpabilizar atores dos demais níveis de governo, complicando ainda mais a tarefa de responsabilizar devidamente cada ator do jogo político.

Para ele, a maior parte da literatura simplesmente entende que a delegação de autoridade formal implica necessariamente a tendência ao *blame avoidance* perante o público. Contudo, esse padrão pode ser desafiado ou pode apresentar nuances dependendo das regras institucionais vigentes na arena política. Nesse sentido, este trabalho busca exatamente verificar tal hipótese,

---

<sup>24</sup> Do original: *Media coverage is of course not the only indicator of blame avoidance or credit claiming, but given the media's central role in shaping people's perception and understanding of public issues the news media offer a natural starting point for investigating the link between formal allocation of authority and public attribution of responsibility.*

examinando se o federalismo e seus padrões de repartição de competência podem influenciar o comportamento político dos atores, mitigando o pressuposto preponderante na literatura.

Mortensen (2013) afirma que a decisão sobre centralização ou descentralização de competências oferece um *trade-off* entre o poder de decisão; o potencial benefício de resultados benignos e o potencial de *blame avoidance* que a ferramenta oferece: o controle direto do processo decisório implica um caminho de alto risco, mas também de elevada remuneração. A delegação de competências, por sua vez, é uma estratégia de aversão ao risco, mas que limita a atribuição de crédito quando a decisão resulta em uma política de sucesso.

Independentemente do lado para o qual penderá a balança da responsabilização, resta claro que a delegação é, ao mesmo tempo, uma estratégia avessa ao risco e limitadora do crédito por parte daquela entidade que delega. Estruturas complexas de organização podem ou não oferecer serviços melhores do que estruturas mais simples, mas, certamente, auxiliam na confusão do seu “cliente” quando algo dá errado, ou mesmo quando dá certo por circunstâncias alheias à própria organização, tornando frágil o mecanismo de *accountability* de suas lideranças.

O autor conclui que:

Este artigo tem duas mensagens para pesquisas baseadas no pressuposto de que existe uma relação próxima entre a alocação institucional de responsabilidade e a atribuição pública de responsabilidade quando as coisas vão bem ou mal.

A primeira é de que a descentralização de autoridade formal ao nível regional de governo funciona também como uma proteção de responsabilização pública na cobertura midiática. Essa conclusão se aplica tanto a casos de fracasso (*blame avoidance*) como no de sucesso (*credit slippage*). Além disso, o artigo confirma o pressuposto, muito difundido, mas pouco testado, a respeito dos efeitos do desvio de responsabilidade derivado da descentralização de autoridade formal. A outra mensagem é que encontramos variação importante nesse quadro geral. Primeiro, é mais provável que o governo central perca crédito do que evite a culpa, o que pode complicar o cálculo da delegação, tanto por causa da distribuição desigual de notícias positivas e negativas quanto porque os eleitores são mais sensíveis a notícias negativas que a positivas (ver Soroka 2006).

Segundo, o efeito da descentralização relativo à responsabilidade depende do “mensageiro”, no sentido em que o efeito de desvio da culpa, na mídia, é mais forte em jornais regionais do que em jornais nacionais.

[...]

O achado de que a atribuição de responsabilidade na mídia responde de maneira muito mais lenta à realocação de autoridade formal é importante porque sugere que a realocação de responsabilidade formal pode ser menos efetiva em moldar a atribuição pública de culpa e de crédito do que frequentemente é pressuposto na literatura mais ampla sobre delegação e *blame avoidance*. (MORTENSEN, 2013, p. 175-176, tradução da autora).<sup>25</sup>

<sup>25</sup> Do original: *This article has two messages for research that is based on the assumption of a close relationship between the institutional allocation of authority and public attribution of responsibility when things go either well or wrong. One, that decentralisation of formal authority to the regional level of government also functions as a deflection of public responsibility in news media coverage. This conclusion holds when things go wrong (blame avoidance) as well as when things go well (credit slippage). Thus, the article supports the widely held*

Essas mensagens são de extrema importância para este trabalho, uma vez que evidenciam que, embora exista uma relação entre a distribuição de competências ao longo do território e a percepção e a manipulação dessa percepção, essa relação não é trivial. Para estudá-la, é preciso considerar os fenômenos de *blame avoidance* e de *credit claiming*, mas também é preciso perceber as nuances promovidas pela atribuição de responsabilidades em suas duas dimensões: a institucional e a percebida pelo público em geral. Mais uma vez, parece evidente que o tema merece um aprofundamento em casos concretos para que seja possível verificar como os representantes de cada nível de governo se comportam quando a realidade confronta atribuições e a pressão por legitimação, como ensinam Sommer e Roose (2015). No Brasil, este estudo apresenta ainda maior relevância por tratar-se de um modelo complexo e segmentado de repartição de competências, considerando o federalismo adotado pela Constituição Federal de 1988 e seu processo evolutivo.

O próximo passo desse trabalho será, portanto, buscar em casos concretos evidências de que a estrutura de incentivos estabelecida pelo federalismo no Brasil, tanto pela repartição de competências que estabelece, quanto pelos seus efeitos de pressão por legitimação, especialmente na esfera eleitoral, pode concorrer para a ocorrência dos fenômenos de *blame avoidance* e de *credit claiming* por parte dos chefes do Poder Executivo de cada nível de governo.

Para tanto, serão considerados:

- a) Qual é a estrutura de repartição de competências adotada nos casos estudados quando se verificou o episódio de fracasso ou de sucesso que poderia influenciar o comportamento do chefe do Poder Executivo dos níveis de governo envolvidos da referida ação do Poder Público;
- b) Qual foi o fato central, de sucesso ou de fracasso que poderia desencadear esses comportamentos; e
- c) Quais evidências podem ser encontradas da ocorrência desses comportamentos.

---

*but rarely tested assumption about the responsibility deflection effects of decentralised formal authority. The other message is that we find important variation within this general picture. First, it is more likely for central government to lose credit than to avoid blame, something which may complicate their delegation calculus, not least because of the unequal distribution of positive and negative news and because voters have been shown to be more sensitive to negative than to good news. Second, the responsibility effect of decentralisation depends on the messenger in the sense that the blame deflection effect, on average, is stronger in regional than in national newspapers. [...] That responsibility attribution in the media responds very slowly to reallocation of formal authority is an important finding suggesting that reallocation of formal responsibilities may be less effective in shaping public attribution of blame/credit than often assumed in the broader literature on delegation and blame avoidance.*

Com base nesses três elementos, espera-se que possam ser delineadas, em termos gerais, considerações acerca das oportunidades de manifestação dos comportamentos de evitar a culpa e de reivindicar o crédito no âmbito do enquadramento institucional estabelecido pelo modelo de federalismo instituído no Brasil.

## 5 ESTUDOS DE CASOS: DESASTRE DE MARIANA DE 2015 E OLIMPÍADAS RIO 2016

Os comportamentos de *blame avoidance* e de *credit claiming* são, no geral, perceptíveis a partir do senso comum. Mesmo que não se conheça a divisão de responsabilidades estabelecida, é possível observá-los de maneira intuitiva tanto quando as coisas vão bem quanto quando vão mal. É da natureza humana utilizar as oportunidades para evitar danos à própria reputação ou melhorá-la perante o público que se busca impressionar, seja ele da esfera pública ou privada das relações. Também é um atributo humano a percepção desses comportamentos quando exibidos por seus pares, sem um esforço analítico considerável.

Contudo, como objeto de estudo científico, esses comportamentos são muito mais difíceis de serem identificados, isolados e analisados, pois, como se pode observar do que a literatura traz sobre suas estratégias, sua manifestação encontra incontáveis exemplares na realidade e depende substancialmente do caso concreto. Como se viu, não há uma fórmula prescrita que permita tratar, da forma mais proveitosa possível, situações nas quais se busque evitar a culpa ou reivindicar o crédito. Consequentemente, não é possível definir, *a priori*, quais são os elementos essenciais para a configuração dessas situações de maneira universal. Resta claro que não há, ainda, na teoria, um estado da arte sobre o estudo desses fenômenos. Dessa forma, qualquer esforço de investigação implica estabelecer os próprios mecanismos de identificação de sua existência. Com isso, o intuito desse estudo permanece sendo o de contribuir para o aprofundamento do conhecimento sobre *blame avoidance* e *credit claiming*, ainda que sem a expectativa de trazer respostas definitivas.

Dessa forma, neste trabalho, o objetivo é esboçar, por meio da utilização de casos concretos, considerações que contribuam para o amadurecimento acadêmico sobre o tema. Para tanto, foi escolhido o arcabouço teórico do federalismo, que traz, de maneira incontestada, um quadro analítico claro e já relativamente mapeado no qual os comportamentos serão investigados de maneira exploratória. É no intuito de ter um ponto de partida sólido para tal exploração que o federalismo se constitui como base desta empreitada.

Os casos escolhidos para a ora proposta análise exploratória dos comportamentos de *blame avoidance* e de *credit claiming*, no âmbito do federalismo brasileiro foram o episódio conhecido como “desastre de Mariana”, ocorrido em novembro de 2015, para a investigação do comportamento de escape de culpa; e, no tocante à reivindicação de crédito, o caso escolhido consistiu na realização das Olimpíadas do Rio de Janeiro, em julho de 2016. Ambos são casos

relativamente recentes e que receberam grande atenção da mídia e da opinião pública, o que justifica sua análise neste trabalho.

### 5.1 Registros metodológicos da pesquisa

Esta pesquisa visa responder à seguinte questão: o federalismo trino adotado no Brasil, como arcabouço institucional que envolve uma multiplicidade de atores com diferentes jurisdições sobre a elaboração e a implementação de políticas públicas, oferece oportunidades de manifestação dos comportamentos de *blame avoidance* e de *credit claiming* por parte desses atores, em especial os chefes do Poder Executivo? Ou ele não afeta esses comportamentos, seja pela tradição localista levar reiteradamente à responsabilização dos prefeitos pelas populações locais ou, ainda em sentido oposto, pelo fato de o governo nacional ser o alvo preferencial das avaliações acerca das políticas públicas?

A hipótese em que se baseou este trabalho, fundada no estudo teórico desenvolvido nos capítulos anteriores, endossa a primeira alternativa, ou seja, de que o federalismo trino oportuniza os comportamentos de *blame avoidance* e de *credit claiming*. Tendo em vista que as competências de cada ente no modelo de federalismo adotado no Brasil variam de acordo com a política pública em questão, assim como a existência de zonas cinzentas de jurisdição, com competências comuns e concorrentes, é possível perceber superposições e vazios que se constituem como oportunidades para episódios de escape de culpa ou de reivindicação de crédito por parte dos atores que atuam no Poder Executivo. Essas oportunidades se relacionam, em alguma medida, com a forma como se dá a dinâmica partidária, que passa a privilegiar a competição eleitoral para o domínio daqueles entes a cargo das políticas consideradas mais importantes para os eleitores.

Como indicado no âmbito deste trabalho, esta é uma pesquisa qualitativa e exploratória, que enfrenta todas as limitações típicas da empreitada estabelecida por tais características. Como um estudo preliminar sobre os comportamentos de *blame avoidance* e de *credit claiming* aplicados ao federalismo brasileiro, é natural que os desafios perpassem não apenas a caracterização dos comportamentos, como a sua relação com a estrutura de incentivos proporcionada pelo instituto.

Buscando enfrentar esses desafios de maneira pragmática e, ao mesmo tempo, consciente da sua magnitude, optou-se pela estratégia de pesquisa de estudos de casos únicos para procurar identificar as evidências desses comportamentos em situações que envolvam o pacto federativo em algum nível.

Para Yin (2001), a escolha da estratégia de pesquisa deve se balizar em três critérios: no tipo de questão de pesquisa proposta, na extensão de controle que o pesquisador tem sobre eventos comportamentais efetivos e no grau de enfoque em acontecimentos históricos em oposição ao foco em acontecimentos contemporâneos.

Com relação ao primeiro critério, a utilização do estudo de caso como estratégia adotada na presente pesquisa se justifica uma vez que se busca investigar se o federalismo trino brasileiro pode oferecer, ou não, oportunidades para a manifestação dos comportamentos de *blame avoidance* e de *credit claiming*. Quanto ao segundo critério, a adoção dessa estratégia exige o pesquisador de controle sobre os referidos eventos comportamentais, exigência que inviabilizaria uma pesquisa sobre o tema no atual estágio de conhecimento sobre a produção desses fenômenos. Por fim, no tocante ao terceiro critério, a opção pelo estudo de caso se mostra acertada considerando que serão focalizados, neste trabalho, apenas eventos contemporâneos. Assim, reitera-se a adequação dessa estratégia de pesquisa à proposta desenvolvida no âmbito desta pesquisa.

Yin esclarece que o conceito de estudo de caso tem dois componentes fundamentais:

I. Um estudo de caso é uma investigação empírica que

- investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando
- os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos.

Em outras palavras, você poderia utilizar o método de estudo de caso quando deliberadamente quisesse lidar com condições contextuais – acreditando que elas poderiam ser altamente pertinentes ao seu fenômeno de estudo.

[...]

Em segundo lugar, uma vez que fenômeno e contexto não são sempre discerníveis em situações da vida real, um conjunto de outras características técnicas, como a coleta de dados e as estratégias de análise de dados, tornam-se, no momento, a segunda parte de nossa definição técnica:

2. A investigação de estudo de caso

- enfrenta uma situação tecnicamente única em que haverá muito mais variáveis de interesse do que pontos de dados, e, como resultado,
- baseia-se em várias fontes de evidências, com os dados precisando convergir em um formato de triângulo, e, como outro resultado,
- beneficia-se do desenvolvimento prévio de proposições teóricas para conduzir a coleta e a análise de dados (YIN, 2001, p. 32-33).

Diante desses critérios, cabe a explicitação dos motivos da escolha dos casos supramencionados. Em ambos, é essencial perceber que eles envolvem, em alguma medida, a ação conjunta, ou segmentada e concomitante, dos três níveis de governo estabelecidos pela Constituição de 1988, ou seja, apresentam um contexto comum (a repartição de competências subjacente à ocorrência do desastre de Mariana ou a matriz de responsabilidades federativa estabelecida para a realização das Olimpíadas do Rio) que importa para o estudo do fenômeno.

Além disso, a intensidade da cobertura midiática que esses eventos receberam, tanto nacional como internacionalmente, foi um fator determinante para a coleta de informações de maneira artesanal para a configuração do quadro analítico que será apresentado. Por fim, a teoria compilada nos capítulos anteriores informou a percepção intuitiva de que os comportamentos poderiam ser analiticamente destacados em ambas as situações, demonstrando o cuidado de relacionar ciência e realidade, análise e aplicabilidade social, sistematização e busca pela compreensão da realidade vivida. Se o conhecimento acadêmico surge a partir da análise de um fenômeno social, nada mais natural que partir da sua percepção em busca de um conhecimento estruturado.

Assim, é importante esclarecer de que forma essa análise empírica foi construída. Em ambos os casos, a estrutura analítica proposta foi a seguinte:

- a) Breve contextualização do caso;
- b) Descrição analítica do evento;
- c) Estrutura de competências formalizada;
- d) Evidências de *blame avoidance/credit claiming* (conforme o caso).

Com isso, a intenção é construir, de maneira objetiva, um panorama de análise empírica suficientemente robusto para contribuir para o conhecimento sobre essa relação entre comportamentos políticos e a estrutura institucional proporcionada pelo federalismo no caso brasileiro.

Com relação ao item b, é preciso considerar a recomendação de Yin (2001) de determinar limites de tempo específicos para estabelecer o começo e o fim do caso. Assim, o caso referente ao exame do comportamento de *blame avoidance*, o desastre de Mariana/MG, ocorrido em 2015, terá como início a data de sua ocorrência, em 05/11/2015, e como fim a data de 31/12/2017, e as informações colhidas sobre o evento foram produzidas dentro desse interregno. De maneira análoga, as informações sobre o caso que busca examinar o comportamento de *credit claiming*, as Olimpíadas RIO 2016, foram produzidas de janeiro de 2014 a dezembro de 2017, e trazem dados referentes à organização dos Jogos e às repercussões políticas em termos de reivindicação de crédito após a sua conclusão.

Cabe ressaltar que o foco do item d será sempre a figura do chefe do Poder Executivo de cada ente federado envolvido em cada caso. Isso não só porque o Poder Executivo personaliza a ação do Poder Público na execução das atividades precípuas da Administração e,

em última instância, responderia pela geração de resultados concretos à sociedade, mas também porque essas figuras têm fortes incentivos para estabelecer reputações favoráveis, uma vez que elas comprometem de maneira bastante evidente sua capacidade de reeleição ou de desenvolvimento progressivo de uma carreira política. Como se viu, o Poder Executivo oferece maiores riscos de atração de culpa, mas oferece, igualmente, maiores oportunidades de reivindicação de crédito. Dessa forma, esses atores configuram-se como unidade de análise de cada um dos casos em tela.

Com relação às fontes de informação, serão utilizadas principalmente fontes oficiais neste trabalho, ou seja, produzidas por órgãos e entidades governamentais. Assim, foram utilizados relatórios governamentais, relatórios de auditoria, matrizes de responsabilidade, documentos oficiais e legislação seca<sup>26</sup>. De maneira acessória, especialmente no que tange ao item d, serão utilizadas também produções jornalísticas e artigos acadêmicos que contribuam para a construção de um cenário fático o mais concreto possível. Dessa forma, espera-se que o uso de fontes múltiplas de evidências contribua para a validade do constructo, conforme recomenda Yin (2001).

Também visando garantir essa validade, é preciso estabelecer medidas operacionais corretas para os conceitos que estão sob estudo (YIN, 2001). Para a identificação dos comportamentos de *blame avoidance* e de *credit claiming* nos casos escolhidos, serão utilizadas as estratégias sistematizadas por Hood (2011) no Capítulo 4. Dessa forma, para cada caso, as evidências serão analisadas buscando enquadrá-las no âmbito dessas estratégias teóricas.

Naturalmente, a pesquisa exploratória limita-se a um estudo preliminar sobre um tema que, espera-se, seja objeto de pesquisas de aprofundamento no futuro. Como decorrência, vários pontos ficarão em aberto e serão pautados para a contribuição a uma ativa agenda de pesquisa na interseção dos campos de estudo das instituições políticas e do comportamento político, dentre as quais se destacam a relação causal entre o federalismo e os comportamentos de *blame avoidance* e de *credit claiming*; a necessidade de estabelecimento de um contra factual à hipótese aqui perseguida, ou seja, se estados unitários observam a ocorrência desses comportamentos com a mesma frequência que estados federados; e em que medida os resultados aqui encontrados seriam generalizáveis. Segundo Yin:

---

<sup>26</sup> No que tange ao uso de legislação seca no âmbito desse trabalho, serão privilegiadas para análise as normas constitucionais e a legislação ordinária, que são as que estabelecem, de maneira geral, competências às pessoas jurídicas do Poder Público. Somente em casos necessários a análise incluirá o nível regulatório (decretos, resoluções e portarias), de forma a garantir a viabilidade do trabalho sem perda de sua consistência.

Uma reclamação muito comum que se faz sobre os estudos de caso é que é muito difícil generalizar de um caso a outro. Os analistas, dessa forma, caem na armadilha de tentar selecionar um caso ou um conjunto "representativo" de casos. Ainda assim, é muito provável que nenhum conjunto de casos, por maior que seja, consiga dar conta, satisfatoriamente, dessa reclamação (YIN, 2001, p. 59).

Essas limitações, contudo, são conscientes e serão tratadas em sede de considerações finais.

Por ora, proporcionar uma maior familiaridade com o tema e uma maior compreensão e precisão sobre esses comportamentos, especialmente aplicados à realidade brasileira, parece ser o desafio que se pretende enfrentar.

## **5.2 *Blame avoidance* no âmbito do federalismo brasileiro: o caso do desastre de Mariana<sup>27</sup> em 2015**

### **5.2.1 *Breve contextualização do caso***

A mineração representa 7,5% do Produto Interno Bruto de Minas Gerais (segundo dados do IBGE de 2013), sendo que a extração de minério de ferro é a atividade que mais contribui para a formação de receita e geração de empregos no estado, contribuindo de maneira determinante para o seu crescimento econômico.

Mariana é um município brasileiro do estado de Minas Gerais, com cerca de 59.000 habitantes (MARIANA, 2018a) e importância central no setor minerário para o Estado. Suas principais atividades econômicas são a mineração, o turismo e o comércio (MARIANA, 2018b). Localizada no Quadrilátero Ferrífero do Estado, região que concentra a maior produção brasileira de minério de ferro, maior produto de exportação do país. Mariana tem, desde o século XVII, um papel preponderante na configuração econômica do setor minerário, cuja influência pode ser percebida na importância que a exploração de ouro e ferro exerceu sobre sua história. A exploração do ouro em Mariana começou em 1696, riqueza essa que alçou o município à qualidade de primeira capital da Capitania de São Paulo e Minas de Ouro.

Segundo destacam Porto e Santos:

---

<sup>27</sup> O termo “desastre de Mariana” será utilizado no âmbito desse trabalho para se referir ao trágico rompimento da barragem de Fundão, em Bento Rodrigues, em 05 de novembro de 2015. Em que pese a discussão a respeito da natureza do evento – se acidente, desastre, ou crime, optou-se pelo uso da expressão “desastre” por considerá-la mais neutra que as outras duas comumente utilizadas, entendendo que não caberia a este trabalho o estabelecimento de uma valoração do evento.

Entre 2010 e 2013, o PIB de Mariana cresceu quase 80%, passando de R\$ 3,7 bilhões para R\$ 6,59 bilhões, segundo dados do IBGE, sendo que o setor industrial (constituído majoritariamente pela extração mineral) foi responsável por cerca de 70% do valor adicionado ao longo desses anos. (PORTO; SANTOS, 2016, p. 60).

Além de renda, a atividade minerária gera também a necessidade de criar mecanismos de manejo de seus rejeitos e dejetos. A forma mais comum de administrar esse resultado indesejado da mineração é a criação de barragens de rejeitos. Minas Gerais tem 750 barragens de rejeitos<sup>28</sup>, que ficam sob a responsabilidade das empresas mineradoras e sob a fiscalização do Poder Público. Apesar disso, essas estruturas prescindem de segurança adequada, e eventos de natureza catastrófica acontecem com frequência, com graves consequências para o meio ambiente, mortes e comprometimento de comunidades vizinhas a essas estruturas.

O mais destacado desses episódios ocorreu em 05 de novembro de 2015, quando o rompimento da barragem de rejeitos de mineração de Fundão, localizado no distrito de Bento Rodrigues, em Mariana, provocou uma onda de lama de 35 milhões de metros cúbicos de rejeitos, que atingiu 35 cidades, matando pelo menos 17<sup>29</sup> pessoas, deixando mais de 600 pessoas desabrigadas e milhares de pessoas sem abastecimento de água (MINAS GERAIS, 2016), bem como matando 11 toneladas de peixes (ARAGÃO; PAES, 2015). Considerado o maior desastre ambiental brasileiro, ainda não é possível dimensionar as suas consequências, mas especialistas acreditam que seus efeitos serão sentidos por anos (BARBA, 2015).

### **5.2.2 Descrição analítica do evento**

O distrito de Bento Gonçalves, no município de Mariana, em Minas Gerais, constituiu-se como território de exploração minerária desde o século XVII. Em 1970, iniciou-se a exploração da Mina de Germano pela empresa Samarco Mineração S.A, uma *joint venture* que reúne as empresas Vale S.A e BHP Billiton (a primeira brasileira e a segunda anglo-australiana).

Junto com a Mina da Alegria, também situada no distrito, formam o Complexo da Alegria, que inclui, além das minas, duas barragens de rejeitos (Fundão e Germano), uma barragem de contenção (Santarém) e uma usina de concentração de minério. Sua produção anual estimada é de 16,5 milhões de toneladas métricas secas (PASSOS; COELHO; DIAS, 2017) e a barragem de Fundão continha, à época do desastre, 55 milhões de metros cúbicos de

---

<sup>28</sup> Conforme reportagem da TV Brasil (2015).

<sup>29</sup> Passos, Coelho e Dias (2017), bem como os documentos oficiais produzidos sobre o evento e a sua cobertura jornalística indicam diferentes números de mortes relativos ao desastre de Mariana de 2015, que variam entre 17 e 20.

rejeitos de minério extraídos das minas da região, conforme informações do “Relatório: Avaliação dos efeitos e desdobramentos do rompimento da Barragem de Fundão em Mariana-MG”, da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional, Política Urbana e Gestão Metropolitana do Governo do Estado de Minas Gerais (2016).

Passos, Coelho e Dias relatam, a respeito do rompimento da barragem de Fundão, que ficou conhecido como “desastre de Mariana”:

O “mar de lama” que percorreu o Rio Doce e desaguou no Oceano Atlântico, litoral do Espírito Santo, e sul da Bahia, gerou passivo ambiental irrecuperável e impactos socioterritoriais de drásticas proporções. Causou 20 mortes (até o momento), devastou os subdistritos Bento Rodrigues e Paracatu de Baixo, deixou cerca de 600 pessoas sem moradia e outras centenas sem trabalho, sem água e sem sustento em diversos municípios – também as comunidades originárias, como os índios Krenak, que dependem do Rio Doce para a subsistência, foram atingidas –, matou milhares de animais e vegetais, extinguindo espécies e desequilibrando toda a fauna e a flora ao longo do Rio Doce até o mar. Os resultados das investigações da Polícia Federal, em junho de 2016, demonstraram que a empresa Samarco já sabia dos riscos de rompimento da barragem do Fundão antes do desastre, o que resultou no indiciamento de oito pessoas por crime ambiental, segundo notícias recentes. (PASSOS; COELHO; DIAS, 2017, p. 282).

Esse caso foi um marco em um histórico de rompimentos menores de outras barragens de dejetos de mineração no Estado, o que reflete uma fragilidade em termos do processo de licenciamento ambiental e do monitoramento por parte do Poder Público. Em 2013, um laudo solicitado pelo Ministério Público de Minas Gerais para informar a solicitação da Samarco de ampliação da capacidade da referida barragem apontou fatores de insegurança não apenas da barragem de Fundão, como de outras estruturas do Complexo da Alegria, bem como fez recomendações de segurança no seu uso (PASSOS; COELHO; DIAS, 2017).

Ainda segundo Passos, Coelho e Dias:

As causas técnicas do rompimento da barragem de Fundão ainda estão em processo de análise pelos órgãos competentes, mas uma das primeiras denúncias expostas é a negligência quanto à recomendação de realização de um plano de contingência que não foi cumprido pela empresa e que acarretou na morte de 19 pessoas, dentre elas, funcionários da Samarco Mineração S.A., de empresas terceirizadas e de moradores de Bento Rodrigues. (PASSOS; COELHO; DIAS, 2017, p. 285).

Essa denúncia se refere, portanto, à responsabilização do ente privado explorador do potencial minerário da região do desastre, a empresa Samarco Mineração S. A., que teria deixado de cumprir determinações do Poder Público para evitar que uma catástrofe dessas proporções acontecesse. Sua responsabilidade já tem sido objeto de ações judiciais<sup>30</sup> e não é

<sup>30</sup> Uma relação preliminar das ações judiciais relativas ao desastre de Mariana que correm na Justiça estadual e federal consta do ANEXO A – Levantamento Preliminar de Ações Judiciais nas Justiças de Minas Gerais e

sobre essa relação de atribuição de responsabilidade que se tratará neste trabalho. O que ora se objetiva é verificar a ocorrência, ou não, de responsabilização do ente público no tocante ao seu dever de fiscalização do cumprimento dessas exigências pelo ente privado, que, como se verá na estrutura de competências, cabia a três diferentes instituições do Poder Público, que compõem a estrutura de dois entes federados no Brasil, estado de Minas Gerais e União.

Há que se ressaltar, ainda, na busca por uma descrição analítica do evento, suas consequências para diferentes grupos sociais. A esse respeito, Passos, Coelho e Dias afirmam:

[...] o rompimento da barragem de rejeitos do Fundão atingiu drasticamente outras localidades e diversas cidades ao longo do Rio Doce, nos estados de Minas Gerais e Espírito Santo. Os conflitos gerados envolvem diversos atores, como: moradores de comunidades atingidas que tiveram perdas materiais e imateriais irreparáveis; moradores de cidades atingidas pelo fator de instabilidade econômica e pelos danos ambientais sofridos; técnicos e atores políticos das esferas governamentais responsáveis pela fiscalização e punição da empresa; representantes da empresa Samarco Mineração S.A. e suas acionistas Vale e BHP Billiton; representantes da imprensa que divulgaram a ocorrência; integrantes dos movimentos sociais e pastorais que fazem resistência à forma como a atividade mineradora se realiza no Brasil, empenhando-se na luta pelos direitos dos atingidos dentre outros. Toda essa rede de atores traz diferentes olhares com relação ao fato ocorrido. Há uma diversidade de narrativas em torno dos precedentes e do momento do rompimento da barragem de Fundão. (PASSOS; COELHO; DIAS, 2017, p. 287-288).

Essa diversidade de narrativas é um dos elementos considerados ao se buscar sistematizar as evidências de *blame avoidance* por parte de atores do Poder Executivo de cada ente federado na tentativa de evitar a atribuição de responsabilidade sobre suas ações (ou omissões).

Além disso, Passos, Coelho e Dias (2017) evidenciam uma sequência de fragilidades no processo que deu origem ao desastre, bem como na condução das ações emergenciais imediatamente posteriores a ele, que demonstram, segundo elas, as relações de poder e disputas no território. Em seus próprios termos:

Apesar de se tratar de um evento recente, já é possível levantar alguns apontamentos preliminares, como: a) o rompimento da barragem já estava anunciado antes da tragédia (em laudo técnico elaborado a pedido do Ministério Público para avaliar a revalidação da licença operacional da barragem); b) nenhum plano de evacuação para acidentes foi acionado pela empresa de forma adequada, o que, caso tivesse sido acionado, minimizaria os impactos sofridos e, provavelmente, mortes de pessoas; c) a empresa Samarco, após o ocorrido, impediu o livre acesso ao local afetado reivindicado pelos moradores desabrigados de Bento Rodrigues; d) informações sobre as buscas das pessoas desaparecidas (e outros esclarecimentos) não foram passadas aos familiares com a devida transparência pela empresa imediatamente após o ocorrido; e) em um primeiro momento as famílias desabrigadas de Bento Rodrigues

---

Federal para responsabilização no âmbito do Desastre de Mariana de 2015. Destaca-se que nenhuma delas se refere à ação penal, cuja natureza é sigilosa. Também não foram incluídas no levantamento as ações que tramitam na Justiça do Espírito Santo.

e Paracatu de Baixo foram alojadas em diversos hotéis e pousadas, aleatoriamente, dificultando a mobilização pela garantia de seus direitos; f) muitas reuniões para negociar e definir planos de ação foram realizadas apenas com representantes da empresa Samarco e da Prefeitura Municipal de Mariana (sem a participação dos atingidos), revelando a tendência de concretizar processos verticalizados e centrados nas demandas da empresa e não dos atingidos; e g) acordo firmado em princípio (atualmente anulado) era frágil do ponto de vista de ressarcimentos e compensações quanto aos impactos ambientais e sociais e afetava diretamente os direitos dos atingidos, não garantindo, por exemplo, assistência técnica. (PASSOS; COELHO; DIAS, 2017, p. 288).

A responsabilização imediata da empresa responsável pela exploração mineral da região pela ocorrência do desastre de Mariana parece constituir-se como fato consumado, mesmo em razão da existência de ações judiciais que buscam sua punição. Contudo, pouco se fala sobre a responsabilidade mediata pelo desastre, ou seja, a responsabilização relativa à fiscalização de órgãos de governo, condição *sine qua non* para a concessão do licenciamento ambiental de exploração mineral, que poderia, em última instância, ter contribuído para evitar a ocorrência da tragédia. É desse ponto que este trabalho se ocupa.

Em resposta à ocorrência do rompimento da barragem, o Governo do Estado de Minas Gerais publicou o Decreto nº 46.892, de 20/11/2015, que instituiu Força-Tarefa para avaliação dos efeitos e desdobramentos do rompimento das Barragens de Fundão e Santarém.<sup>31</sup> É importante observar, para os fins a que se dedica este trabalho, que a referida Força-Tarefa, e, como consequência, o Relatório por ela emitido, não tinha como competência a identificação de responsabilidades na ocorrência do desastre, muito embora constasse, entre suas competências, a proposição de medidas corretivas e restauradoras acerca dos danos humanos, ambientais e materiais decorrentes do evento.<sup>32</sup>

De fato, o Relatório que resultou das atividades da Força-Tarefa instituída pelo Governo de Minas Gerais só menciona qualquer responsabilidade do Poder Público pela ocorrência do evento no relato das reuniões ocorridas no âmbito da “Mesa de Diálogo: Conflitos Urbanos e Rurais: Relatório de atividades – Reuniões Extraordinárias na Região do Vale do Rio Doce para mediação de conflitos e ações a serem tomadas após o rompimento da Barragem "Fundão", no município de Mariana” (item 7 do referido Relatório). Nesse contexto, o Relatório menciona a existência de uma eventual falha na fiscalização do Estado (apontada como questão para

---

<sup>31</sup> Segundo o “Relatório: Avaliação dos efeitos e desdobramentos do rompimento da Barragem de Fundão em Mariana-MG”, da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional, Política Urbana e Gestão Metropolitana do Governo do Estado de Minas Gerais, “[...] ressalta-se que inicialmente a mineradora Samarco havia informado o rompimento das barragens de Fundão e de Santarém. Entretanto, posteriormente, a empresa responsável informou que apenas a barragem de Fundão se rompeu, e que os rejeitos passaram por cima da barragem de Santarém.” (MINAS GERAIS, 2016, p. 5).

<sup>32</sup> Conforme Art. 2º do Decreto nº 46.892/2015.

esclarecimento por parte do Estado) (MINAS GERAIS, 2016, p. 195); queixas relativas à liberação de licenciamentos para barragens daquele tipo; “que destroem o meio ambiente” (MINAS GERAIS, 2016, p. 199, 221, 231); e a ausência de legitimidade do Estado para mediar as reuniões “pois ele é igualmente responsável pela tragédia” (MINAS GERAIS, 2016, p. 201).

Assim, das cinco reuniões relatadas no referido Relatório, a identificação da responsabilidade do Governo Estadual no rompimento da barragem foi mencionada em quatro delas. Contudo não consta desses relatos nenhum esclarecimento do Estado a respeito da investigação de responsabilidade no processo de licenciamento e fiscalização das barragens, que pode figurar como uma das causas mediatas para a ocorrência da tragédia.

É interessante perceber que a ausência de manifestação do Estado diante das provocações acerca de seu papel na ocorrência do desastre de Mariana pode se configurar, como foi descrito no Capítulo 3, em uma estratégia de apresentação no âmbito de *blame avoidance*. Contudo antes de examinar essas evidências com base na teoria exposta, é preciso sistematizar a estrutura de competências que suporta a atividade minerária no Brasil.

### ***5.2.3 Da estrutura formal de competências***

Nesta seção é apresentada, de maneira sucinta, a estrutura formal de competências no que tange à política pública relativa ao meio ambiente e, de maneira específica, à atividade minerária, para estruturar a discussão a respeito da ocorrência de um desvio na atribuição de responsabilidades e, como consequência, a ocorrência de *blame avoidance*. Assim, será apresentado o que traz o arcabouço legal do tema, para, em seguida, examinar se a atribuição de responsabilidades seguiu tal prescrição. Será possível observar que a legislação que rege a distribuição de competências entre os entes federados nas políticas de meio ambiente e regulação da exploração minerária é consideravelmente complexa. Diante disso, optou-se por apresentar a legislação de maneira mais esquemática, sendo que uma análise mais detalhada e aprofundada consta do ANEXO B deste trabalho.

Em termos gerais, essas competências estão divididas, no arcabouço legal brasileiro, da seguinte forma:

**Quadro 2 – Resumo do arcabouço de competências da União e de Minas Gerais no caso do desastre de Mariana de 2015**

União			Minas Gerais		
	Dispositivos legais	Pessoa Jurídica		Dispositivos legais	Pessoa Jurídica
<b>Competências Ambientais</b>	Lei n. 7.735/1898, art. 2o, I	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama	<b>Competências Ambientais</b>	CE/89, art. 214 e 215	"Órgão estadual de controle e política ambiental", "instituições do Poder Executivo, com atribuições diretas ou indiretas de proteção e controle ambiental"
	Instrução Normativa IBAMA nº 184/2008			Lei n. 10.627/1992	"Órgão de meio ambiente competente"
	Decreto nº 6.514/2008 c/c Instrução Normativa n. 10/2012			Lei n. 13.976/2000	
				Lei n. 14.940/2003	Fundação Estadual do Meio Ambiente - FEAM e o Instituto Estadual de Florestas - IEF
				Lei n. 15.056/2004	Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
				Lei n. 15.399/2004	"Integrantes do Sistema Estadual de Meio Ambiente"
	Lei n. 21.972/2016	Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – SEMAD; FEAM; IEF; Instituto Mineiro de Gestão das Águas – IGAM; admitida sua delegação à Polícia Militar de Minas Gerais - PMMG			
<b>Competências Minerárias</b>	CF/88, art. 176	"União"	<b>Competências Minerárias</b>	CE/89, art. 250	"Sistema estadual de gerenciamento de recursos minerários"
	Decreto -Lei n. 227/1967	Ministério das Minas e Energia - MME, Departamento Nacional de Produção Minerária - DNP e União		Lei n. 19.976/2011	SEMAD; FEAM; IEF e IGAM, com apoio operacional da Secretaria de Estado de Fazenda – SEF; Polícia Ambiental da Polícia Militar de Minas Gerais – PMMG; Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais – CBMMG; Instituto de Desenvolvimento Integrado de Minas Gerais – Indi; Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais – Fapemig; Fundação Centro Tecnológico de Minas Gerais – Cetec; Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Ensino Superior – Sedectes
	Lei n. 12.334/2010	Sistema Nacional de Meio Ambiente - Sisnama; "entidade outorgante de direitos minerários"; "órgão fiscalizador"			
<b>Competências Comuns</b>					
Descrição			Legislação		
Proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; registro, acompanhamento e fiscalização das concessões de direitos de exploração de recursos minerários			CF/88, art. 23		
Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações			CF/88, art. 225		
Cooperação entre os entes federados das três esferas, de forma a realizar as competências comuns relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora			Lei Complementar n. 140/2011		
Proteção ao meio ambiente e combate à poluição em todas as suas formas como competência comum entre o estado, a União e os Municípios			CE/89, art. 11		

Fonte: Elaborada pela autora

Fica evidente que a responsabilidade sobre a política pública de meio ambiente e sobre a atividade minerária é compartilhada, de maneira expressa ou não, por um considerável conjunto de pessoas jurídicas de direito público. Diante disso, isolar a parcela de responsabilidade de cada ente federativo no que tange às atividades de proteção ao meio ambiente e de fiscalização da atividade minerária nesse arcabouço legal representa um enorme desafio, e pode, ainda, representar uma oportunidade de manipulação dessa noção de responsabilidade, constituindo-se um caso de *blame avoidance*, como se buscará demonstrar em seguida.

#### **5.2.4 Evidências de “*blame avoidance*” no caso do desastre de Mariana de 2015**

A coleta de evidências de *blame avoidance* presentes no caso do desastre de Mariana de 2015 será feita, como já se propôs, de maneira artesanal, ou seja, conectando fatos e construções teóricas que, muitas vezes, podem não ser capazes de exaurir a análise da situação, mas que apontarão a utilização das estratégias catalogadas por Hood (2011) para promover o escape da culpa. Isso, muitas vezes, implica ausência de ação. Ou seja, a ausência, a omissão ou o vazio também são evidências de *blame avoidance*, em especial naquelas situações em que atrair para si o mínimo de atenção constitui-se como a melhor estratégia para que a opinião pública não atribua responsabilidade a um ator do jogo político por determinado fato – uma estratégia de (não) apresentação.

Tendo esclarecido esse ponto, de extrema importância na análise ora proposta, é importante considerar quem eram as pessoas jurídicas, componentes do Poder Público, que tinham alguma responsabilidade, em termos ambientais ou minerários, pelo processo de licenciamento e fiscalização da atividade no caso da barragem de Fundão. Como se pode observar do quadro anterior (Quadro 1), o cenário de competências que se desenha a partir da análise da legislação é absolutamente complexo. Com base nele, é impossível dizer com segurança qual a parcela de responsabilidade cabia a cada pessoa jurídica de cada nível de governo e, mais, qual o papel de cada ente federado propriamente dito no gerenciamento dessas políticas públicas. Se, do ponto de vista analítico e acadêmico, é possível perceber essa dificuldade, considerando o ponto de vista do cidadão médio, especialmente aqueles que foram vítimas do desastre, a repartição de competência assume enorme complexidade.

Dessa observação, é possível derivar três análises.

A primeira diz respeito a uma possível utilização, intencional ou não, da estratégia de agência visando ao escape da culpa no caso de ambas as políticas, ambiental e minerária. Como

exposto, a estratégia de agência é aquela que utiliza da delegação de competências para fazer com que a culpa flua por linhas de responsabilidade formal ao longo da estrutura do Poder Público.

Em alguma medida, o que se observa da complexidade da atribuição de responsabilidades no caso das políticas ambiental e minerária é a manipulação do organograma, criando uma estrutura institucional complexa, na qual a responsabilidade pode ser manejada aleatoriamente. Nesses casos (e como parece ter acontecido no desastre de Mariana), a culpa pode chegar a desaparecer. Ainda com base na teoria de Hood (2011), é possível enquadrar a forma como essas políticas foram desenhadas como uma estratégia de agência com foco nas organizações corporativas e valendo-se de estratégias estáticas e ordenadas de dissolução de responsabilidade.

A segunda análise que pode derivar da complexa repartição de competências observada a partir do Quadro 1 remonta à aplicabilidade do princípio da legalidade ao Direito Administrativo brasileiro. Segundo esse princípio e a máxima popular que o acompanha, o servidor público só pode fazer o que a lei determina. Ora, se a lei é complexa ao determinar a natureza e a extensão daquilo que o servidor deve efetivamente desenvolver, frequentemente será mais seguro que ele se abstenha do desempenho das atividades para que não incorra em responsabilização por atuar fora da sua zona de competência.

Novamente, é preciso remeter às estratégias sistematizadas por Hood (2011) no seu livro *The Blame Game*: em se tratando de evitar a culpa, a omissão pode ser bem menos danosa em termos reputacionais que a atuação conforme normas de interpretação duvidosa.

Como exposto, as estratégias procedimentais de *blame avoidance* são aquelas que focam na arquitetura das políticas públicas, que propiciam a sua manipulação para atribuir a responsabilidade da maneira que convém aos líderes da organização. Por serem concentradas nos processos de tomada de decisão, possibilitam a escolha de ações (ou omissões) que representem menor nível de fracasso, para minimizar o risco de culpa. Para tanto, Hood (2011) se refere a alguns cursos de ação, tais como a abstinência de ação e a individualização da culpa.

O caso do desastre de Mariana de 2015 parece, também, configurar-se como um bom exemplo da aplicação da estratégia procedimental para evitar a culpa. Ao turvar o quadro de competências no âmbito das políticas públicas ambiental e minerária, tornou-se uma opção para o administrador abster-se do desenvolvimento das atividades de fiscalização, sob o argumento de que a responsabilidade seria sempre de outro (órgão, entidade ou ente federativo). Assim, na ocorrência do desastre, é sempre possível argumentar que a fiscalização não teria sido feita por

se tratar de competência alheia, ou mesmo, por se tratar de competência comum, ou seja, implicam-se outros atores para evitar ser responsabilizado de maneira individualizada. Dessa forma, coletiviza-se a responsabilidade, ao mesmo tempo em que ela passa a ser atribuída a um ente abstrato, o “Poder Público” tomado como uma entidade quase transcendental. Além disso, a responsabilização unilateral da empresa privada exploradora da atividade minerária enquadra-se como utilização, intencional ou não, da estratégia de individualização da culpa, direcionando a ela todo o ônus do desastre.

Em terceiro lugar, é possível perceber que, apesar da utilização dessas estratégias de *blame avoidance* pelos atores do Poder Público no caso do desastre de Mariana de 2015, em alguma medida elas não foram eficientes para evitar que eles fossem identificados como responsáveis pelo desastre. Nesse sentido, é possível expor algumas evidências.

A primeira delas consiste na postura da Chefe do Poder Executivo Federal frente a esse evento. A ex-presidente Dilma Rousseff estabeleceu certa distância com relação ao evento na primeira semana após a sua ocorrência, tendo sobrevoado a área afetada apenas uma semana após o desastre e realizado reuniões privadas com políticos dos três entes federados (SOUTO; SILVA, 2015). Em seguida, a Presidente responsabilizou de maneira expressa as empresas privadas exploradoras da região pela ocorrência do desastre, sem nenhuma menção a uma potencial responsabilidade do Poder Público federal pelas causas do evento, mas anunciando como prioridade a recuperação dos danos por ele causados (DILMA..., 2015). Esse distanciamento que se seguiu ao desastre de Mariana e a manifesta responsabilização exclusiva do ente privado poderiam configurar-se como precauções de *blame avoidance*, evitando atrair para o Governo Federal algum risco de responsabilização pela catástrofe.

A segunda evidência de uma tentativa de evitar algum tipo de responsabilização de órgãos e entidades públicas no caso do desastre de Mariana se refere ao reiterado apontamento pelos participantes das reuniões relatadas no *Relatório: Avaliação dos efeitos e desdobramentos do rompimento da Barragem de Fundão em Mariana-MG*, elaborado pelo Governo de Minas Gerais em 2016, da ilegitimidade do estado para conduzir as negociações entre os atingidos pela barragem e a Samarco Mineração S.A., por ser, ele próprio, considerado como responsável pela ocorrência do desastre. Essa evidência já foi apresentada no item 5.2.2 deste capítulo. Como se viu, o apontamento foi feito na maior parte das reuniões realizadas na Mesa de Diálogo estabelecida nos meses subsequentes ao desastre, e não foi sequer respondido pelo Estado. Esse silêncio, por sua vez, poderia configurar-se como uma estratégia de apresentação para evitar a

atribuição de responsabilidades ao ente federativo, lançando mão do que Hood (2011) denomina de “*keep a low profile*”.

Na ocorrência do desastre ora estudado, uma vez que a responsabilidade pela proteção do meio ambiente e pelo registro, acompanhamento e fiscalização das concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais seriam competências comuns entre União, Estados e Municípios (conforme art. 23 da Carta Magna de 1988), seria de especial importância haver uma definição clara de atribuições, para não haver o vazio na prestação do serviço de fiscalização que contribuiu para a ocorrência do desastre. A legislação infraconstitucional não colaborou nesse sentido, uma vez que manteve a concorrência nas atribuições de fiscalização de barragens entre o Estado, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM). Diante disso, torna-se muito mais difícil responsabilizar qualquer das pessoas jurídicas de direito público envolvidas na atividade.<sup>33</sup>

Apesar disso algumas medidas foram tomadas administrativamente no sentido de apurar responsabilidades do Poder Público no desastre de Mariana, mas mesmo elas não cumprem sua função de indicação dos responsáveis pelo dano causado pelo desastre de Mariana de 2015. Uma delas é o processo de Auditoria Operacional do Tribunal de Contas da União (TCU), de número TC 032.034/2015-6, julgado pelo plenário da Corte de controle externo. Essa seria a terceira evidência de que, em alguma medida, haveria necessidade de se apurar responsabilidades do Poder Público na ocorrência do desastre de Mariana de 2015.

Trata-se de auditoria operacional realizada no DNPM para avaliar a sua atuação no controle sobre a segurança das barragens para disposição temporária ou final de rejeitos de mineração, considerando suas competências legais e o desastre de Mariana de 2015<sup>34</sup>. O pedido de auditoria decorreu de três diferentes provocações ao Tribunal: de um dos próprios Ministros do Tribunal (Ministro Vital do Rego), do Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, membro do Ministério Público (MP) junto ao TCU e do Congresso Nacional. A concomitância dessas solicitações demonstra a preocupação existente em se apurar responsabilidades, no âmbito do Poder Público federal, pela ocorrência do evento em análise.

---

<sup>33</sup> No tocante à possibilidade de responsabilização judicial do Poder Público em razão do desastre de Mariana de 2015, um interessante debate a ser feito, no campo jurídico, diz respeito à natureza da responsabilidade civil do Estado nesse caso, se objetiva ou subjetiva, e quais as consequências que essa caracterização traria para a geração ou não do dever de indenizar, por parte do Estado. Contudo, trata-se de debate eminentemente jurídico, ao qual deliberadamente ora se esquivava por ser este, por sorte, um estudo do campo da Ciência Política.

<sup>34</sup> Interessante observar que a integralidade do documento produzido no TCU denomina o evento como “acidente”.

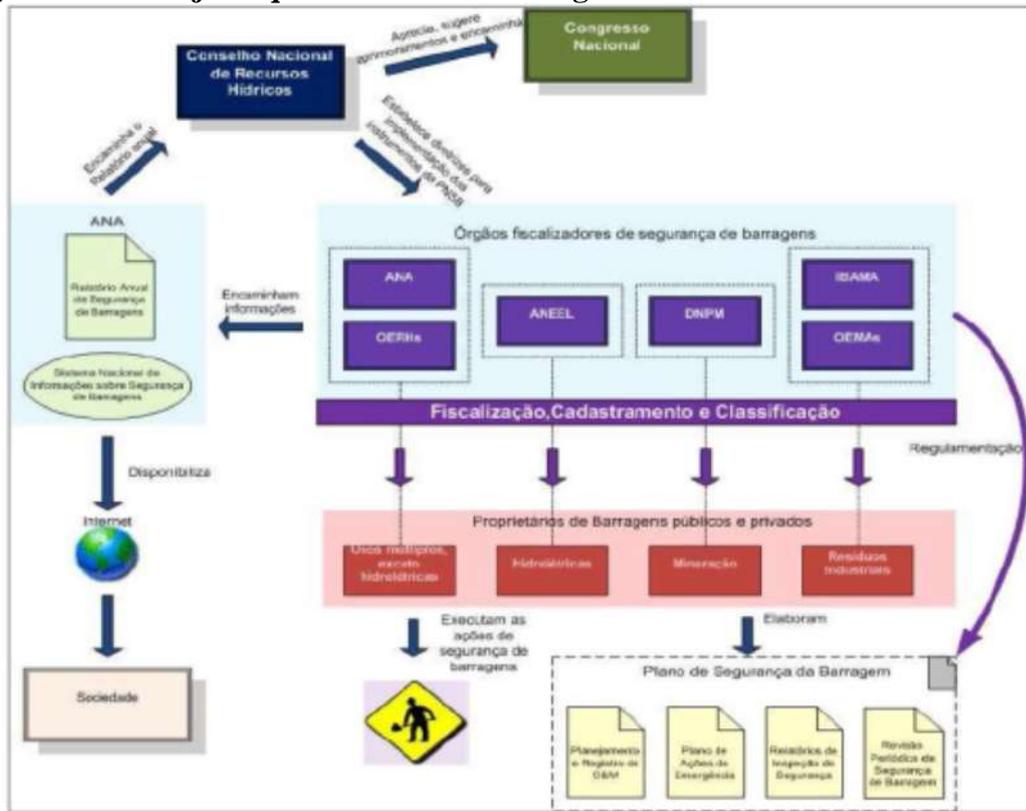
Do relatório de auditoria operacional transcrito no Acórdão em análise, percebe-se que a Política Nacional de Segurança de Barragens (PNSB) foi a linha-mestra a partir da qual foram estabelecidas as competências consideradas na análise de controle externo. Conforme descrito nesse documento:

Entre outras disposições, [a PNSB] atribuiu ao Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) a competência de fiscalizar a segurança de barragens para fins de disposição final ou temporária de rejeitos, em razão de ser esta Autarquia a responsável pela outorga dos direitos minerários no País. Tal competência, contudo, não exclui as ações fiscalizatórias dos órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama). (BRASIL, 2016).

Ou seja, é possível perceber que o entendimento do TCU corrobora aquele derivado da análise desenvolvida no âmbito deste trabalho e conforme a qual, embora haja concorrência com o sistema ambiental, o DNPM figura como um dos órgãos competentes para a fiscalização de barragens como a de Fundão. Ainda segundo o relatório, o “acidente” teria suscitado “questões acerca de eventuais lacunas ou falhas regulatórias, bem como negligência ou irregularidades praticadas pelo Poder Público que possam ter concorrido para o evento.” (BRASIL, 2016).

Fica caracterizado, portanto, que essas “questões” teriam surgido porque, de alguma maneira, havia os entendimentos de que alguém deveria ter zelado pela segurança daquela barragem e de que, se ela se rompeu e causou os danos já apurados, alguma parcela de responsabilidade caberia a quem detinha o dever de fiscalização. Visando delinear essa responsabilidade, o Tribunal apresentou o seguinte esquema ilustrativo (BRASIL, 2016):

**Figura 2 – Arranjo Esquemático da PNSB segundo o Tribunal de Contas da União**



Fonte: (BRASIL, 2015, p. 9)

Resta claro, como já se demonstrou, que existe uma complexidade considerável no que diz respeito às competências referentes à política ambiental, minerária e à segurança das barragens na legislação brasileira. Entretanto, no caso em análise, o TCU entendeu que, apesar das responsabilidades concorrentes, essa competência seria do DNPM. Em seus próprios termos:

58. No que concerne à fiscalização da segurança das barragens, as responsabilidades legais foram repartidas entre as entidades governamentais responsáveis pelos atos de outorga ou de emissão de licenças e levou em consideração a finalidade de cada tipo de barragem, isto é, se a estrutura é utilizada para fins de acumulação de água, de geração hidrelétrica, de disposição final ou temporária de rejeitos de mineração ou de resíduos industriais.

59. Assim, coube ao DNPM a competência para fiscalizar as barragens para disposição de rejeitos de mineração, em razão de ser a Autarquia a responsável pela outorga dos respectivos direitos minerários. (BRASIL, 2015, p. 8).

Assim, o controle externo elegeu, entre a complexa legislação que atribui responsabilidades, uma entidade que seria “mais responsável” que as demais no tocante à segurança das barragens de rejeitos, sendo silente com relação às outras, inclusive aquelas de outros entes federados.

A auditoria se deu em três focos de análise:

[...] a) em que medida as atribuições e limites de atuação do DNPM quanto a sua competência no âmbito da PNSB estão definidos de forma clara e objetiva; b) em que medida o marco regulatório definido pelo DNPM, conforme sua competência, atende aos objetivos da PNSB; e c) em que medida a fiscalização realizada pelo DNPM atende aos objetivos da PNSB. (BRASIL, 2015, p. 2).

Para tanto, foram verificados os aspectos normativos, institucionais e operacionais no processo de trabalho empreendido pela Autarquia, incluindo a realização de fiscalizações *in loco*, que compreenderam o período de 2012 a 2015. Segundo a análise do Tribunal, o advento da PNSB atribuiu, ao DNPM, um rol maior de responsabilidades, sem provê-lo, entretanto, de meios adequados para desenvolvê-las.

Diante disso, em que pese a constatação de que a responsabilidade pela fiscalização da segurança das barragens cabia ao DNPM e que a autarquia não cumpriu com seu dever de fiscalização, não tendo sido realizada nenhuma fiscalização na Barragem de Fundão no período analisado, nem avaliado tempestivamente o conteúdo da documentação atestando a regularidade da barragem, o TCU entendeu que:

27. Apesar de a unidade técnica constatar deficiências nos procedimentos de fiscalização por parte do DNPM, não foi possível individualizar condutas tendentes a responsabilizar servidores pelo acidente. Trata-se de problemas intrínsecos ao órgão, ineficiente e sem condições materiais para cumprir de forma satisfatória suas atribuições. (BRASIL, 2015, p. 68).

Ora, o Tribunal de Contas da União envidou esforços de apuração da responsabilidade do DNPM no caso do desastre de Mariana, caracterizou sua competência, identificou sua omissão e decidiu que não seria possível haver responsabilização de quem quer que fosse, no caso de Mariana, por motivos alhures. As evidências de escape da culpa aqui são múltiplas, e serão analisadas de acordo com as estratégias de Hood (2011).

É possível evidenciar uma estratégia de apresentação buscando evitar a culpa nas justificativas apresentadas pelo DNPM ao referido Tribunal para o não cumprimento de suas obrigações legais no caso de Mariana. A entidade alegou corte de recursos e escassez de pessoal que a impediariam de executar as suas funções na fiscalização das barragens de rejeitos. Contudo, optou por aqueles argumentos retóricos que atribuíam a outros órgãos (no caso, o Ministério de Minas e Energia - MME e o Ministério do Planejamento - MP) o contingenciamento de recursos, sem considerar que, pela legislação, o DNPM auferia recursos próprios para o desempenho das atividades de fiscalização, e ainda contava com a prerrogativa legal de poder atribuir ao próprio empreendedor fiscalizado os custos da fiscalização. Essa manipulação de argumentos favoráveis à desoneração do DNPM de suas responsabilidades legais e o silêncio

com relação àqueles que poderiam responsabilizá-lo configuram-se, assim, como uma estratégia de *blame avoidance* do tipo apresentação.

Outra estratégia que poderia ser evidenciada é a procedimental. No Acórdão resultante do processo de auditoria operacional aqui relatado, os Ministros do TCU se manifestam por:

9.7 determinar a constituição de processo apartado para a apuração de possíveis responsabilidades pessoais, no âmbito da Diretoria Geral e da Diretoria de Fiscalização da Atividade Minerária do DNPM, pela falta de governança adequada e de devida estruturação operacional da autarquia, que a tornam incapaz de exercer satisfatoriamente as suas competências, conforme relatado nesta auditoria operacional. (BRASIL, 2015, p. 71).

Ou seja, não obstante ter sido desenvolvido processo de apuração de responsabilidades no âmbito do DNPM a respeito da omissão no dever funcional no caso do desastre de Mariana de 2015, no qual se julgou pela impossibilidade de individualização da responsabilidade; o próprio Tribunal determinou a instituição de novo processo para apuração de responsabilidades pessoais no âmbito da entidade, criando um *loop* sem fim de procedimentos administrativos que, ao final, farão desaparecer a culpa de quem quer que fosse responsável pela fiscalização da Barragem de Fundão à época dos fatos. Além de frustrante, essa constatação põe em xeque a própria responsabilidade do Tribunal no julgamento de fatos de sua competência, como parece ser a omissão no dever funcional que tenha como consequência um evento do porte do evento que aqui se busca compreender.

Em termos de providências de apuração de responsabilidade administrativa no âmbito de Minas Gerais, poucas evidências foram encontradas. A auditoria operacional realizada pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCE/MG sobre a atuação do Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SISEMA), por intermédio da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD) e da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico (SEDE) (atual Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Ensino Superior - SEDECTES), na gestão das atividades da extração do minério de ferro (MINAS GERAIS, 2017), foi iniciada anteriormente ao desastre de Mariana (novembro de 2015), tendo esse evento sido mencionado apenas a título de exemplo do impacto que a atividade minerária pode ter no estado.

Das ações empreendidas pela própria SEMAD, no âmbito da Subsecretaria de Controle e Fiscalização Ambiental Integrada (SUCFIS), no período de 05/11/2015 a 13/05/2016 (MINAS GERAIS, 2016), tampouco constam ações de verificação de responsabilidade interna da unidade, demonstrando uma atuação reativa ao desastre, focalizado em monitoramento de

suas consequências e ignorando providências de responsabilização por potenciais omissões nas fiscalizações de barragens de rejeitos.

Informações sobre a existência de procedimentos administrativos de apuração de responsabilidade funcional (tais como sindicâncias e processos administrativos disciplinares – PADs) no âmbito do SISEMA (entendido aqui como o principal responsável pela fiscalização ambiental) foram buscadas por meio de pesquisa no site do SISEMA e da Controladoria-Geral do Estado, no Diário Oficial do Estado de Minas Gerais e no Portal da Transparência do Governo do Estado, sem sucesso. Por meio de contato telefônico com Auditoria Setorial da SEMAD, que, em teoria, acompanharia o desenvolvimento desses procedimentos, também não foi possível obter informações sobre a sua instauração. Por fim, foi feito um pedido de acesso a essas informações por meio do Sistema de Acesso a Informação do Estado, que obteve a seguinte resposta:<sup>35</sup>

Considerando a solicitação de acesso aos procedimentos administrativos disciplinares a respeito das barragens pertencentes à empresa SAMARCO MINÉRIO S.A., situadas no município de Mariana/MG, informo que foram instauradas, no âmbito da Controladoria-Geral do Estado – CGE/MG, 02 (duas) Sindicâncias Administrativas Investigatórias, nas quais:

- A Sindicância Administrativa instaurada pela Portaria/SCA nº 103/2015, publicada no dia 14/11/2015, teve como escopo apurar, no âmbito da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – Semad, do Instituto Mineiro de Gestão das Águas – Igam, da Fundação Estadual do Meio Ambiente – Feam, e do Instituto Estadual de Florestas – IEF, a responsabilidade de agentes públicos por possíveis falhas na atividade fiscalizatória, **foi ARQUIVADA**, conforme publicação do Diário do Executivo do dia 18/10/2017. Dessa forma, solicitações de acesso ao procedimento arquivado deverão ser encaminhadas à CGE/MG, Órgão responsável pela sua instrução e decisão;

- A Sindicância Administrativa instaurada pela Portaria/SCA nº 23/2016, publicada no dia 16/03/2016, possui o objetivo de apurar, no âmbito da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – Semad, do Instituto Mineiro de Gestão das Águas – IGAM, da Fundação Estadual do Meio Ambiente – Feam, e do Instituto Estadual de Florestas – IEF, a responsabilidade de agentes públicos por possíveis irregularidades ocorridas com as licenças de MINA GERMANO, FUNDÃO e SANTARÉM, barragens de contenção de rejeitos e resíduos da empresa SAMARCO MINÉRIO S.A., **encontra-se em instrução na CGE/MG** (grifos da autora).

A dificuldade de obter informações sobre a verificação de responsabilidades internas no caso do desastre de Mariana de 2015 no âmbito do estado de Minas Gerais pode ser compreendida de duas formas neste estudo. Uma primeira forma de encará-la seria compreendê-la como um reconhecimento de que, embora existam deveres de fiscalização legalmente previstos aos órgãos e entidades do Poder Executivo do Estado, esses deveres seriam

---

<sup>35</sup> Íntegra da resposta recebido disponível no ANEXO D.

“letra morta”, ou seja, não seriam cumpridos por deliberada decisão da Administração, em que pese o auferimento de receita a partir dessa atividade, conforme previsto na Lei nº 19.976/2011.

A segunda hipótese que explica essa dificuldade (e, em última instância, a fragilidade dos procedimentos) pode ser compreendida a partir das estratégias de *blame avoidance* sistematizadas por Hood (2011). Se o Estado reconhece o dever de fiscalização e a possibilidade de omissão no seu cumprimento, em termos reputacionais, é mais proveitoso não buscar apurar a irregularidade, para não atrair para si o potencial de culpa que uma averiguação dessa natureza pode desencadear. Em qualquer dessas hipóteses, são extremamente danosas, para o serviço prestado ao cidadão, tanto a omissão no dever de fiscalização em si, quanto a utilização de estratégias de escape da culpa, que poderão reverberar em outros eventos dessa mesma natureza e potencial destruidor.

Quanto à postura do gestor do município, é importante ressaltar que sua competência, nesse caso, está definida, de maneira genérica, nas Constituições Federal e Estadual e na Lei nº 140/2011, e apenas focalizada na proteção do meio ambiente. Assim, sua responsabilidade acabou recaindo muito mais na gestão das consequências sociais do evento do que propriamente na gestão dos elementos que lhe deram causa. Contudo, a figura do Prefeito de Mariana acabou constando em duas diferentes posições no caso do desastre de 2015.

A primeira delas poderia ser identificada como a posição de responsável pelo atendimento às vítimas e pela cobrança de punição da empresa responsável pela barragem de rejeitos e pode ser identificada nos dias subsequentes à ocorrência do evento. Nesse sentido, o Prefeito decretou situação de calamidade pública no município:

Ao considerar a necessidade de um decreto de calamidade pública, a Prefeitura de Mariana entende que os danos e prejuízos com o rompimento das barragens não são superáveis e suportáveis pelo governo local. Ainda segundo a instrução normativa, nestes casos, o restabelecimento da situação de normalidade depende da ação do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC) e até de ajuda internacional. (FREITAS, 2015).

Na segunda posição, é possível observar o Prefeito de Mariana defendendo o retorno da atividade minerária, em razão dos impactos econômicos de sua paralisação no município. Nesse sentido:

O prefeito de Mariana, Duarte Júnior, defendeu, durante o seminário Desastres Ambientais: Experiências Nacionais e Internacionais, hoje (13) no Rio de Janeiro, a elevação para 4% da alíquota da Compensação de Exploração Financeira sobre Produtos Minerários (Cefem) e disse que a retomada da mineração na cidade mineira deve ser retomada (sic) o mais rápido possível.

[...]

Para Duarte Júnior, a atual alíquota é pouco para o município que, desde o desastre ambiental, vem sofrendo com a queda de arrecadação, especialmente, pela falta de

funcionamento da Samarco na região. “Qualquer município minerador tem que entender que a mineração é finita, então, dentro dessa alíquota de 4% é necessário que se guarde um recurso para futuras gerações”.

[...]

O prefeito de Mariana disse que a atividade de mineração tem que ser retomada o mais rápido possível, porque parte da população ficou desempregada, mas é preciso assegurar as condições de segurança de serviços essenciais. “A única forma de geração de emprego é o retorno da empresa. Estamos falando de 25% da população desempregada. É um pai de família que, quando voltar a trabalhar, tem a sua dignidade. Para de depender de prefeitura e de cesta básica. Então, o quanto mais rápido o retorno da empresa, é melhor”, disse. (ÍNDIO DO BRASIL, 2017).

Dessa forma, o gestor municipal parece ter ficado numa situação embaraçosa entre a opinião pública em geral (pressionado como representante político das vítimas) e interna ao município (pressionado no sentido de “não perder” a Samarco, pelos empregos e arrecadação que gera para o município).

O que esse compilado de evidências procurou demonstrar é que, em um ambiente federativo em que predomina uma distribuição de competências com vastas superposições de responsabilidades e condicionantes institucionais para determinadas ações, e no qual vários atores disputam por prestígio político e construção de uma reputação protegida, é possível perceber o uso de estratégias de *blame avoidance* decorrentes de um acontecimento negativo como pode ser compreendido o desastre de Mariana de 2015. O que surge de novo dessa construção analítica é como a estruturação legislativa e o arcabouço jurídico dela decorrente podem ser capazes de promover uma confusão tamanha que permite a responsabilização de todos os atores envolvidos e de nenhum deles, em última instância.

Esse achado é importante porque diz muito da qualidade do serviço público e da confiabilidade dos procedimentos de freios e contrapesos na gestão de políticas públicas. Se o arcabouço legal permite a manipulação da culpa de tantas formas como se pode observar aqui, a implementação das políticas públicas dificilmente terá um resultado concreto positivo, sendo legítimo supor que o cidadão permaneça à mercê de uma estrutura disfuncional e perpetuada ao longo do tempo, mas, principalmente, submetido a uma Administração Pública pouco responsiva.

### **5.3 *Credit claiming* no âmbito do federalismo brasileiro: o caso das Olimpíadas RIO 2016**

O comportamento de *credit claiming* em ambientes federativos representa um desafio ainda maior de caracterização em termos acadêmicos do que o de *blame avoidance*, em razão da escassez de bibliografia específica que permita um exame da realidade com base em categorias bem estruturadas. Contudo, esse estudo ficaria incompleto se o outro lado da culpa,

a disputa por crédito, não fosse ao menos esboçada em algum caso concreto. Dessa forma, o que se busca aqui é realizar uma tentativa de caracterização do comportamento de reivindicação de crédito em ambiente federativo a partir de um paralelo com a teoria de Hood (2011) no que tange ao comportamento de evitar a culpa.

Além disso, é importante ressaltar que, ao contrário do que se esperava ao se propor o estudo de caso das Olimpíadas RIO 2016, não foi possível localizar nenhum relatório oficial (dos organismos nacionais e internacionais envolvidos, ou dos entes federados envolvidos, ou mesmo de órgãos de controle) que refletisse a integridade dos processos de planejamento, implementação e avaliação dos Jogos Olímpicos de 2016. A maior parte deles, como se pode verificar da Tabela constante no ANEXO D deste trabalho, foram elaborados antes da realização dos Jogos e, portanto, não foram de grande utilidade na construção dos dois primeiros itens dessa análise (contextualização e descrição analítica do caso). Para eles, foram utilizadas majoritariamente fontes jornalísticas e midiáticas, que serão identificadas nas notas de rodapé ao longo do texto.

### ***5.3.1 Breve contextualização do caso***

Os Jogos Olímpicos de 2016, realizados na cidade do Rio de Janeiro, no Brasil, denominados pela mídia como “RIO 2016”, foram um grande evento multiesportivo e internacional realizado pela primeira vez na América do Sul.

O evento teve duração de dezoito dias, tendo sido iniciado em 03/08/2016 e encerrado em 21/08/2018, sendo seguido das Paraolimpíadas, versão do evento multiesportivo para atletas com deficiência. Apesar da curta duração, os preparativos para o evento se iniciaram logo após a escolha da cidade-sede, em 2009, e, segundo seu planejamento, teriam efeitos para muito além de seu término, por meio da implementação do que se chamou de “legado”, um conjunto de ações estruturantes que beneficiariam a população do Rio de Janeiro de maneira permanente.

Foram mais de 11.000 atletas, de 215 países, disputando medalhas em 42 modalidades esportivas. Em torno de 500 mil turistas estrangeiros visitaram a cidade no período dos Jogos, somando, junto aos brasileiros, 1,7 milhão de turistas na cidade no período dos Jogos. No total, o evento ensejou a aplicação de algo em torno de US\$ 39 bilhões, considerando a aplicação de recursos públicos e privados (JOGOS..., 2016).

A escolha da cidade-sede deu início aos seus preparativos em 2007 e se concluiu em 2009, pelo Comitê Olímpico Internacional (COI), organização não-governamental criada no fim do século XIX. Após a escolha do Rio de Janeiro como sede dos Jogos Olímpicos de 2016,

foi constituída a Autoridade Pública Olímpica (APO), um consórcio público criado pela Lei nº 12.396/2011, que ratifica o Protocolo de Intenções firmado entre a União, o Estado e o Município do Rio de Janeiro. No âmbito estadual, a ratificação se deu pela Lei nº 5.949/2011, e, na esfera municipal, pela Lei nº 5.260/2011 (AUTORIDADE PÚBLICA OLÍMPICA, 2018a).

A escolha do Rio de Janeiro como cidade-sede dos Jogos Olímpicos de 2016 é cercada de polêmicas e contradições. A mais importante delas diz respeito à suspeita de compra de votos de membros do COI pelo Presidente do Comitê Olímpico Brasileiro (COB), Carlos Arthur Nuzman, preso em uma das fases da operação da Polícia Federal brasileira denominada de “Lava Jato”, em 2017.<sup>36</sup>

Os contextos político e econômico de realização dos Jogos Olímpicos de 2016, em meados do ano, também representavam variáveis altamente desfavoráveis. Com a economia em recessão, o crescimento do desemprego e a crise político-institucional derivada do processo de *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff, havia um grande pessimismo às vésperas da abertura dos jogos. Segundo Unmubig:

A forma como o processo de impeachment tem sido feito, representa um dano para a democracia brasileira por mais que transcorra corretamente do ponto de vista formal. Velhas elites estão de volta – não em nome da democracia, mas para salvar os seus próprios interesses e retomar o poder, coisa que não conseguiram nas eleições de 2014. Teme-se que espaços de participação já conquistados e os debates sociais iniciados sofram sérias limitações e que importantes avanços sociais de modernização dos últimos anos venham a ter retrocessos. Está sendo fortalecida uma aliança de grupos conservadores no parlamento que atacam os já limitados direitos sexuais e reprodutivos das mulheres, por exemplo. (UNMUBIG, 2016).

Nesse cenário, outras críticas foram comumente feitas à realização desse grande evento em solo brasileiro, especialmente durante as fases de planejamento e implementação. A principal delas diz respeito aos custos olímpicos, que superaram em 51% o previsto e estouraram o orçamento em US\$1,6 bilhão (dados apurados antes da realização dos Jogos). Apesar disso, os investimentos foram menores do que aqueles apurados em outras cidades-sede, como Londres e Barcelona. A natureza desses investimentos faz com que eles sejam os mais arriscados que podem ser feitos, sem nenhuma garantia de avaliação positiva ou de melhorias permanentes para as cidades (LEAHY, 2016).

Entretanto, como se viu da exploração teórica a respeito dos comportamentos de evitar a culpa e reivindicar o crédito, no Capítulo 4, grandes riscos costumam remunerar bem aqueles

---

<sup>36</sup> Para maiores detalhes ver (LAGUNA, 2017).

que estão dispostos a corrê-los. Assim, se a promoção dos Jogos Olímpicos no Rio de Janeiro tinha um potencial enorme de atrair culpa em caso de fracasso, ela também poderia gerar enormes efeitos reputacionais em termos de crédito para os atores que delas participassem. Em que pese as críticas, a avaliação geral dos Jogos foi positiva, tanto internamente quanto em âmbito internacional.<sup>37</sup>

Diante disso, o que se esperava observar seria a tentativa de capitalização política por parte de atores do Poder Executivo envolvidos na execução dos Jogos. Considerando que a APO era constituída por interesse dos três entes federados, também em termos de aplicação de recursos, a reivindicação de crédito seria um comportamento esperado, especialmente em se tratando de ano eleitoral no Brasil (em 2016 foram realizadas eleições municipais, que poderiam antecipar resultados das eleições gerais a serem realizadas em 2018), fazendo com que o cenário fosse favorável à construção de reputações favoráveis. E o sucesso na RIO 2016 poderia ser um fator determinante nesse processo.

### ***5.3.2 Descrição analítica do evento***

Em que pese as polêmicas relacionadas à escolha do Rio de Janeiro como cidade-sede dos Jogos Olímpicos de 2016, relatadas no item anterior e que ensejaram prisões deflagradas após a realização do evento, a determinação, pelo COI, de realização dos Jogos na cidade brasileira foi recebida como uma grande vitória e reconhecimento do prestígio brasileiro em nível internacional. Os dois anos de preparação para o pleito para sediar os Jogos consistiram na elaboração de um Dossiê de Candidatura, ressaltando a disposição do país em fazer parte do Movimento Olímpico e o perfil jovem do continente sul-americano, propício para receber eventos dessa natureza (AUTORIDADE PÚBLICA OLIMPICA, 2009).

O Dossiê contou com uma carta conjunta dos então Presidente da República (Luiz Inácio Lula da Silva), Governador do estado do Rio de Janeiro (Sérgio Cabral), e Prefeito da cidade (Eduardo Paes) e do Presidente do COB (Carlos Arthur Nuzman), reafirmando seu apoio “total e firme” (AUTORIDADE PÚBLICA OLIMPICA, 2009, p. 11) à candidatura da cidade à sede dos Jogos Olímpicos<sup>38</sup>. A referida carta afirma que:

---

<sup>37</sup> Detalhes em (ENTRE..., 2016) e (JIMÉNEZ, 2016).

<sup>38</sup> Cabe o registro que, desses, dois estão presos em razão de acusações relacionadas aos Jogos Olímpicos (Cabral e Nuzman), um está preso em razão de acusações no âmbito da operação Lava Jato (Lula), enquanto Paes está inelegível por 8 anos em razão de condenação pelo Tribunal Regional Eleitoral (TER). Informações atualizadas até 11/05/2018.

A Candidatura Rio 2016 é um projeto coeso e integrado, movido pelo esporte, e que congrega atletas e toda a comunidade esportiva em torno dos benefícios duradouros que esses Jogos irão proporcionar. **A candidatura também goza do apoio total e unificado dos três níveis de Governo envolvidos. Como líderes governamentais e esportivos, estamos todos determinados em fazer todo o possível para assegurar que os Jogos Rio 2016 sejam lembrados pela celebração e transformação.** No entanto, também estamos todos cientes de que temos pela frente anos de trabalho árduo, tanto individual quanto coletivo, na sua preparação e organização. (AUTORIDADE PÚBLICA OLIMPICA, 2009, p. 11, grifos da autora).

Naquele momento, havia uma relativa estabilidade econômica e institucional no país que permitiu a esses atores afirmarem:

Mesmo frente às dificuldades econômicas mundiais, podemos garantir que os fundos para a candidatura Rio 2016 estão assegurados e que a economia brasileira é estável. Hoje ocupando a posição de décima economia mundial e com indicativos que se tornará a quinta até 2016, o Brasil está apto a cumprir todas as exigências projetadas para os Jogos. (AUTORIDADE PÚBLICA OLIMPICA, 2009, p. 11).

Contudo, o cenário não poderia estar mais diferente em 2016, na abertura dos Jogos Olímpicos. Como já se apresentou, a economia apresentava fortes sinais de enfraquecimento e a ordem constitucional enfrentava os desafios gerados pelo *impeachment* de Dilma Rousseff, a tal ponto que o então Presidente em exercício foi perceptivelmente vaiado na abertura, e nenhum chefe de Estado brasileiro esteve presente no encerramento do evento.

Além desse cenário turbulento em termos gerais, o processo de preparação da cidade para o evento desvelou uma série de problemas:

Os preparativos para os Jogos de 2016 deram sequência a casos de franca agressão à lei, falta de transparência e ao leilão de bens públicos iniciados antes mesmo da Copa de 2014. Para muitos, princípios olímpicos como honra, justiça e participação não têm valor algum. Pois, o que orienta o atual modelo não é a convivência ou a solidariedade, nem a diversidade ou condições de vida dignas para a população em um ambiente coletivo. Ao contrário, este tipo de megaevento tenta "vender" a cidade enquanto localização e "empreendimento", na busca global por investidores, turistas e serviços. Em resumo, o que dita este modelo é o valor de troca em vez do valor de uso, o princípio de investimento no lugar do princípio do direito, o interesse privado em vez do interesse coletivo. (BARTELT, 2016).

Nesse modelo, outras críticas foram suscitadas com relação ao processo de preparação para os Jogos: os custos explícitos e também os "ocultos", derivados de isenção de impostos, créditos a grandes empresas a juros baixos e a desaceleração da economia nacional em razão dos feriados concedidos; o beneficiamento de um grupo restrito de grandes empresas de infraestrutura nas licitações das obras; a fragilidade das relações de emprego geradas; a criação de equipamentos urbanos inutilizáveis após os Jogos; o beneficiamento das áreas nobres da cidade na expansão dos transportes públicos; a gentrificação das áreas utilizadas para os Jogos,

com descaso com os direitos da população que ocupava aquele território; e a perpetuação da poluição na Baía de Guanabara. A respeito desse último caso, Bartelt afirma:

Parece até tragicômico o fato de o governo estadual ter enviado algumas "ecobarreiras" e 10 pequenos "ecobarcos" para retirada de lixo flutuante por parte de voluntários. Em vista de 346 quilômetros quadrados de superfície d'água, essa medida no máximo pode ser considerada como ação de marketing. (BARTELT, 2016).

O discurso de críticas, contudo, não foi o que hegemonicamente prevaleceu ao fim da RIO 2016. Em que pesem os percalços, como as "piscinas verdes" nas provas de saltos ornamentais e nado sincronizado; os problemas com os alojamentos da China e da Austrália e as longas filas contrastando com estádios vazios<sup>39</sup>, as imprensas nacional e internacional admitiram, com certa surpresa, que as Olimpíadas haviam sido, de fato, um sucesso. A esse propósito, segue um compilado dos principais comentários da imprensa internacional:

"Foi uma noite para o Rio celebrar. Apesar de preocupações sobre segurança e zika, os Jogos ocorreram em grande parte sem problemas", escreveu Tom McGowan, da rede americana de TV CNN.

"Muitos brasileiros entraram nesses Jogos simplesmente torcendo para nada catastrófico acontecer. Mas o Brasil está terminando a Olimpíada em um tom decididamente otimista", avaliou Reed Johnson, correspondente do Wall Street Journal no Brasil.

Para o britânico Financial Times, os Jogos do Rio "superaram muito as expectativas em casa e no exterior".

"Após problemas iniciais, a competição transcorreu em grande parte de modo suave, e as principais manchetes vieram de pequenos delitos de hóspedes estrangeiros", escreveram os correspondentes Joe Leahy e Samantha Pearson.

[...]

Ao analisar o legado dos Jogos para o Rio, Andrew Jacobs, do New York Times, concluiu que a Olimpíada "alterou profundamente" a cidade para melhor.

"Produzindo um porto revitalizado, uma nova linha de metrô e uma onda de projetos municipais, pequenos e grandes, que estavam há muito tempo na lista de desejo de administradores da cidade", afirmou.

Embora cite críticos que apontam uma herança de remoções, gentrificação e acordos suspeitos entre incorporadoras e construtoras, o jornal diz que a competição serviu como "poderoso catalisador" de revitalização urbana e projetos de infraestrutura que "irão melhorar a vida dos moradores".

O americano Washington Post e a rede alemã Deutsche Welle mencionaram sentimento de "alívio" no Brasil pelo sucesso da Olimpíada. (ENTRE..., 2016).

O mesmo se pode observar em veículos nacionais. Segundo Jiménez:

A finlandesa Leslie Shannan, que veio ao Brasil acompanhar a Rio 2016, resumiu sua passagem pela Olimpíada brasileira com uma frase que caberia na boca de muita gente. "Fomos muito injustos com vocês. Tudo foi perfeito", afirmou ao repórter Felipe Betim. Muita gente pode vestir a carapuça da turista entusiasmada Shannan, mas ela não estava sozinha quando tinha dúvidas e medo do que o evento tinha a oferecer.

[...]

<sup>39</sup> Nesse sentido, ver "Rio 2016: Oito acertos e oito erros da Olimpíada" (PUFF, 2016).

No final, deu tudo certo. Nada de extrema gravidade se confirmou como se imaginava inicialmente.

[...]

Nesta semana, voltaremos certamente ao vício em nossa auto-crítica, fomentado pela política depressiva. Essa aparente bipolaridade que compõe a identidade do Brasil. O país que se entristece por não ser completo como gostaria, mas que comove e contagia com a sua alegria quando acerta o passo. Agora, demonstra que sabe organizar bem um evento do porte de uma Olimpíada. (JIMÉNEZ, 2016).

Diante da constatação da avaliação geral positiva ao final do evento, é preciso dedicar o próximo item ao exame das competências envolvidas na realização da RIO 2016, que, como se verá, incluíram, além dos entes federativos dos três níveis, organizações não governamentais nacionais e internacionais e empresas privadas.

### ***5.3.3 Da estrutura formal de competências***

Dada essa complexidade na governança dos Jogos Olímpicos RIO 2016, é importante considerar especificamente a repartição de responsabilidades desenhada no documento “Matriz de Responsabilidades”, que foi atualizado várias vezes durante o processo de preparação para o evento. Contudo, apenas para seguir o padrão estabelecido para os estudos de caso, serão sistematizadas as competências constitucionais referentes ao fomento ao esporte, para que se tenha um quadro ainda mais completo da política pública no arcabouço institucional brasileiro.

Logo a princípio, é possível perceber, de acordo com a Constituição da República de 1988, que a competência legislativa sobre desportos é concorrente entre os entes federativos (art. 24, IX). Entretanto, no capítulo que a temática compartilha com os setores da Educação e Cultura (Capítulo III), o fomento aos desportos é atribuído especificamente aos estados (art. 217). Dessa forma, em que pese a natureza da competência legislativa, o fomento à atividade desportiva tem um responsável claro em nível constitucional. O passo seguinte é verificar como se deu a governança das ações necessárias para a viabilização de um evento do porte da RIO 2016, que claramente ultrapassava a competência de fomento ao desporto.

A Matriz de Responsabilidades “é o documento que engloba os compromissos assumidos pelos entes governamentais perante o COI. São projetos associados, exclusivamente, à organização e à realização dos Jogos Rio 2016”. (AUTORIDADE PÚBLICA OLÍMPICA, 2018b). Ela tinha natureza vinculante e englobava os compromissos assumidos pelos entes federados no tocante à realização do evento, relacionando projetos e responsabilidades pelas obras e aportes de recursos. Como um documento dinâmico, ele foi acompanhado e passou por várias atualizações, visando garantir a transparência do processo, com base em uma

metodologia própria, que previa a sua publicação regular e a cada seis meses (AUTORIDADE PÚBLICA OLÍMPICA, 2014).

A primeira versão do documento data de 28/01/2014 e apresenta o seguinte diagrama:

**Figura 3 – Diagrama de responsabilidades na realização da RIO 2016 segundo a Matriz de Responsabilidade**



Fonte: (AUTORIDADE PÚBLICA OLÍMPICA, 2014, p. 5)

Dele, é possível perceber que, mais do que os entes federativos, o próprio consórcio APO tinha papel central na organização dos Jogos. Ele resultou de Protocolo de Intenções firmado entre os entes federados dos três níveis e ratificado pela via legal devida em cada um deles. Seu principal objetivo era

[...] coordenar a participação da União, do Estado do Rio de Janeiro e do Município do Rio de Janeiro na preparação e realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, especialmente para assegurar o cumprimento das obrigações por eles assumidas perante o COI para esses fins. (AUTORIDADE PÚBLICA OLÍMPICA, 2011, p. 1).

Interessante observar que a estratégia adotada pelos entes federados para garantir o cumprimento das obrigações assumidas consistiu na criação de outra pessoa jurídica, uma autarquia de natureza especial, para coordenar esse processo.

Eram competências da APO:

I – a **coordenação de ações governamentais** para o planejamento e entrega das obras e serviços necessários à realização dos Jogos, incluindo a representação dos entes consorciados perante órgãos ou entidades da administração, direta ou indireta, e outros entes da Federação nos assuntos pertinentes ao seu objeto;

- II – o **monitoramento da execução das obras e serviços** referentes aos Projetos Olímpicos;
- III – a **consolidação do planejamento** integrado das obras e serviços necessários aos Jogos, incluindo o cronograma físico e financeiro e as fontes de financiamento;
- IV – o **relacionamento, em conjunto com os próprios entes consorciados, com o Comitê RIO 2016 e demais entidades esportivas, nacionais e internacionais**, responsáveis por modalidades olímpicas e paralímpicas nos assuntos relacionados à organização e realização dos Jogos;
- V – o **planejamento referente ao uso do legado** dos Jogos, com proposição de soluções sustentáveis sob os aspectos econômico, social e ambiental;
- VI – a **elaboração e atualização da Matriz de Responsabilidades** junto aos consorciados e ao Comitê RIO 2016, visando definir obrigações das partes para a realização dos eventos, face às obrigações assumidas perante o COI;
- VII – a **homologação prévia dos termos de referência, projetos básicos e executivos** relativos à preparação e realização dos Jogos com a estrita finalidade de verificar se atendem aos compromissos assumidos junto ao COI, **a serem contratados pelos entes consorciados**, inclusive por seus órgãos e entidades da administração direta e indireta, nos casos de utilização do regime diferenciado de licitações e contratos para as obras e serviços, estabelecido em lei federal;
- VIII – a **interlocução, nos casos de impasses relacionados à execução de obras, com órgãos de controle, de licenciamento ambiental e demais órgãos envolvidos**. (AUTORIDADE PÚBLICA OLÍMPICA, 2011, p. 9, grifos da autora).

Para custear a realização dessas competências, foi firmado o Contrato de Rateio nº 01/2011, que previu a destinação de R\$ 21 milhões dos entes federados participantes para a APO. Esse contrato de rateio foi refeito ano após ano, até 2014.<sup>40</sup> Administrativamente, a autarquia ficou subordinada ao Governo Federal.

O organograma do consórcio foi assim constituído:

**Figura 4 – Organograma do Consórcio APO**



Fonte: (AUTORIDADE PÚBLICA OLÍMPICA, 2018d)

<sup>40</sup> Última informação disponível no site da APO (AUTORIDADE PÚBLICA OLÍMPICA, 2018c).

Na Matriz de Responsabilidades, a cidade foi dividida em áreas e para cada projeto foram definidas responsabilidades pelo aporte de recursos e pela execução da obra ou do serviço. Além disso, cada projeto era classificado pela sua maturidade. O documento foi, conforme determinação da sua própria metodologia, atualizado a cada seis meses, a partir de janeiro de 2014, quando foi apresentada a primeira versão.

Os dados referentes às responsabilidades de cada ente federativo e dos parceiros privados que constam das seis versões produzidas da Matriz de Responsabilidade RIO 2016 foram compilados no ANEXO E deste trabalho. Da análise desses dados, pode se observar o seguinte cenário evolutivo:

**Gráfico 1 – Responsabilidade pela alocação de recursos na RIO 2016**



Fonte: Elaborado pela autora

**Gráfico 2 – Responsabilidade pela execução de ações na RIO 2016**



Fonte: Elaborado pela autora

Assim, é possível observar a predominância de recursos aportados pelo Governo Federal, configurando uma média de 50% dos recursos aplicados em obras e serviços relacionados aos Jogos e monitorados pelo arcabouço criado para gerenciá-los. Entretanto, no que diz respeito à responsabilidade pela execução dessas intervenções, observa-se que o município teve predominância, com uma média de 52% de responsabilidade pela execução dessas ações. O Estado do Rio de Janeiro apresentou uma contribuição marginal, com uma média de 3,5% do total de recursos aportados na preparação dos Jogos e das ações de execução (demonstrando, apesar disso, consistência entre recursos aplicados e execução de ações deles derivadas).

Destaca-se, aqui, a relevância dos recursos de natureza público-privada (partilhados entre o particular e algum dos entes públicos) no contexto de realização dos Jogos, com uma média de 22% de todos os recursos monitorados pela Matriz de Responsabilidade, bem como da execução exclusivamente privada dessas ações, com uma média de 35% da responsabilidade constante desses documentos, com uma evolução crescente ao longo do tempo.

Diante do quadro de repartição de competências claramente definido pela Matriz de Responsabilidade e suas atualizações, é possível levantar algumas hipóteses no que tange ao *credit claiming* (e com relação ao comportamento de *blame avoidance*, como se buscará esclarecer nas Conclusões). Com vistas a verificar a ocorrência de reivindicação de crédito no âmbito da RIO 2016 por parte dos representantes dos entes federativos, considerando sua atuação conjunta na organização dos Jogos, em diferentes medidas, conforme refletido nesses dados, serão consideradas apenas as informações referentes aos atores públicos dessa relação. Com base nos dados apresentados e na teoria compilada sobre *credit claiming* nesse trabalho, seria possível esperar que tanto os Governos Federal quanto municipal reivindicassem um reconhecimento positivo pelo sucesso apurado de maneira geral em razão dos Jogos. Para tanto, serão observados os comportamentos do chefe do Poder Executivo de ambos os entes, com algumas considerações acerca do Governo Estadual, pela relação particularmente negativa que derivou de sua pequena participação na organização do evento.

#### **5.3.4 Evidências de “credit claiming” no caso da RIO 2016**

Como se viu, os dados demonstram a predominância das responsabilidades atribuídas à União e ao município no âmbito da Matriz de Responsabilidades que vigorou na organização dos Jogos Olímpicos de 2016, à primeira em razão do aporte de recursos e ao segundo na

execução das ações planejadas. Dessa forma, seria razoável esperar que ambos os atores reivindicassem algum crédito por esse empenho destacado.

De acordo com a teoria relativa aos comportamentos focalizados no âmbito deste trabalho, haveria reivindicação de crédito toda vez que, num caso de sucesso, houvesse a responsabilidade percebida, ou seja, clareza na atribuição de responsabilidades para o sucesso da ação; e algum ganho político que beneficiasse o ator-reivindicador de crédito.

No caso da RIO 2016, a clareza na atribuição de responsabilidades poderia advir da análise da Matriz de Responsabilidades, enquanto o ganho político seria a sua contribuição para a formação ou a consolidação de uma reputação política favorável para os atores políticos envolvidos no evento. Dessa forma, serão analisados os comportamentos dos Chefes do Poder Executivo de cada um dos entes envolvidos, para verificar como cada um deles lidou com o potencial de *credit claiming* que a situação ofereceu.

Do ponto de vista do Prefeito do Rio de Janeiro, Eduardo Paes, houve uma clara tentativa de se beneficiar do sucesso na realização dos Jogos. Em análise feita pela Revista Exame, logo após o encerramento dos Jogos, tem-se:

**O prefeito do Rio de Janeiro, Eduardo Paes (PMDB-RJ), ganhou status de estrela durante os Jogos Olímpicos. Foi ele o grande porta-voz e a referência quando o assunto foi a Rio-2016, tanto para o bem, como para o mal.**

[...]

O prefeito do Rio oscilou entre o “sabonete” e “polêmico”, com algumas declarações oportunistas e outras para se distanciar dos problemas da Rio-2016.

Lá no início do ano, Paes se esquivou do surto de zika, dizendo que não se tratava de um “problema olímpico”, mas de todo o Brasil. Sabe-se que alguns atletas deixaram de vir ao Rio para os Jogos com medo de se contaminar.

À menos de 50 dias para os Jogos, o pedido de calamidade pública pelo governo do estado virou notícia mundial. Paes foi ao ataque, dizendo que estava “atrapalhando demais o Rio esse chororô” e que estava “na hora de trabalhar”. Vale lembrar que apesar do governador em exercício ser o pepista Francisco Dornelles, o vencedor da eleição foi o peemedebista Pezão, companheiro de partido de Paes.

Somam-se ainda entrevistas concedidas pelo prefeito a veículos internacionais. Paes disse ao jornal inglês The Guardian que a Olimpíada era uma “oportunidade perdida” pelo país e à rede norte-americana CNN que o governo estadual fazia um péssimo trabalho com a segurança pública, preocupação de turistas que chegavam.

Chegada a Olimpíada, trapalhadas se seguiram. Paes tentou atribuir responsabilidade dos problemas na Vila Olímpica a um argentino (não um brasileiro) e disse que traria um canguru à delegação australiana para que não ficassem satisfeitos depois de enfrentar problemas estruturais na construção.

O prefeito chegou a se desculpar depois que a declaração pegou mal e, dali em diante, moderou o tom. Hoje, ele encerra a Olimpíada 2016 com novo discurso.

**Para Israel de Sá, especialista em análise de discurso da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), o contexto geral de suas declarações funcionaram como processo de distanciamento dos problemas enfrentados pela organização dos Jogos e do clima político que enfraqueceria sua imagem política.**

“No plano político, evidencia-se a fragmentação no PMDB, como pode ser verificada, por exemplo, na votação do impeachment da presidente Dilma Rousseff na Câmara, marcada por adesões e dissidências no interior da legenda”, afirma o professor. “No

plano político e social, trata-se do afastamento dele próprio, que faz colar no outro os problemas e as promessas não cumpridas”.

De acordo com Eugenio Giglio, professor da ESPM-Rio e também especialista em análise de discurso, a estratégia de Paes lembra a forma de política do ex-prefeito César Maia, que através da polêmica gerava conhecimento do eleitorado.

“Maia pegou uma fama de maluco. Votam nele porque o reconheciam”, diz Giglio.

**“Paes agora criou uma marca que lhe elevou. A Olimpíada foi um sucesso e muitas obras foram feitas. No futuro, os eleitores não vão guardar na memória os episódios ruins, então ele sai mais forte”.**

**Para Giglio, na pior das hipóteses, o prefeito ganha, ao menos, uma lembrança de que ele estava lá para pretensões maiores no futuro.**

“O histórico até aqui é um misto de pressão com uma defesa pessoal. O político não é ingênuo. Todo mundo sabe, no Brasil e exterior, quem tomou a frente, então ele entrou na linha de frente e foi se expondo com cuidado”, diz. **“Passados os Jogos, saberemos se deu certo”.** (MARTINS, 2016, grifos da autora)

Poucos dias depois da publicação dessa avaliação positiva do Prefeito Eduardo Paes, ele anunciou sua intenção de concorrer ao Governo do Estado do Rio de Janeiro, confirmando a hipótese de utilização da exposição obtida durante os Jogos Olímpicos para projetar a campanha de 2018 (LOPES, 2016).<sup>41</sup>

É interessante observar que, no caso da RIO 2016, é impossível analisar o comportamento de *credit claiming* sem deixar de notar “o outro lado da moeda”, ou seja, a tentativa concomitante de afastar de si qualquer risco de responsabilização por aquelas partes do evento que suscitaram críticas.

No caso do Prefeito do Rio de Janeiro à época, por um lado, é possível perceber uma clara tentativa de capitalizar politicamente o evento de forma a atrair para si uma reputação positiva que dele derivasse. Nesse sentido, a tentativa de associar seu nome à marca dos Jogos Olímpicos, em um contexto de crise política e de necessidade de fortalecimento de novas personalidades políticas, associada à antecipação da campanha política para as eleições regionais em 2018, poderia caracterizar-se como um bom exemplo de *credit claiming* em ambientes federalistas.

Por outro lado, diante dos pontos negativos das Olimpíadas do Rio, o Prefeito à época deu mostras de tentar se afastar delas tanto quanto possível, de forma que não prejudicassem a sua reputação. Evidências disso seriam as escapadas de perguntas constrangedoras (a ponto de a reportagem acima transcrita chamá-lo de “sabonete”); a postura com relação ao surto de zika, que foi generalizado pelo Brasil de forma a diluir o seu impacto na realização dos Jogos Olímpicos; e o ataque ao Governo do Estado decretando calamidade pública a menos de 50 dias para os Jogos.

---

<sup>41</sup> Vale lembrar que Eduardo Paes permanece inelegível por 8 anos, por decisão do Tribunal Regional Eleitoral.

Dessa forma, diferentemente do que se propôs primeiramente neste trabalho, ao colocar o estudo de caso da Olimpíada RIO 2016 como um possível caso de *credit claiming*, o que se observa são evidências deste e do seu comportamento-par, *blame avoidance*, tornando esse um acaso ainda mais rico para a análise de ambos os comportamentos.

Tendo em vista essas possibilidades, o foco do trabalho passa agora à verificação de como se comportou o Chefe do Poder Executivo nacional diante do sucesso (e dos fracassos) da RIO 2016.

Considerando que o Governo Federal aportou a metade dos recursos utilizados nas ações preparatórias para os Jogos Olímpicos, analogamente ao que se esperava com relação ao município em razão de sua predominância na execução dessas ações, a expectativa seria de que a autoridade máxima nacional também buscasse usufruir de algum reconhecimento e boa reputação advinda da avaliação positiva do evento. Contudo, houve um fator importante a considerar nessa hipótese: o contexto político institucional em nível federal.

Naquela ocasião, a Presidente Dilma Rousseff havia sido afastada do exercício do cargo, durante o processo de *impeachment* iniciado em 02/12/2015, tendo sido substituída pelo Vice-Presidente, Michel Temer. Como o processo foi conturbado e envolveu muitas polêmicas, até mesmo com relação às razões de instauração do processo, o chefe de estado substituto não gozava de legitimidade suficiente quando da abertura dos Jogos Olímpicos, em julho de 2016. Na cerimônia de abertura, foram registrados vaias e protestos, de tal monta que o Presidente interino não compareceu à cerimônia de encerramento, tendo sido representado pelo Presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia.<sup>42</sup>

Nesse caso, o que se observou, em vez da tentativa de capitalização política do Presidente interino, inclusive aproveitando o elevado percentual de recursos de origem federal aplicados na realização do evento, foi uma busca clara por *blame avoidance*, ainda que a culpa em questão se referisse a um transbordamento oriundo da dinâmica política interna do país e não propriamente relativa a algum fracasso específico no processo de organização dos Jogos Olímpicos. Com receio de maiores desgastes pela própria exposição de sua figura nas cerimônias do evento, Michel Temer buscou a discrição como a melhor estratégia de apresentação, e a oportunidade de benefícios à sua reputação derivada do sucesso dos Jogos não foi aproveitada.

Cabe ressaltar que a Presidente Dilma Rousseff, que esteve à frente de todo o processo de liberação de recursos para a realização dos Jogos Olímpicos de 2014 a 2015, tampouco se

---

<sup>42</sup> Para maiores detalhes, ver (FERNANDES, 2016) e (URIBE, 2016).

beneficiou de sua avaliação positiva. Ela recusou o convite para assistir à cerimônia de abertura ao vivo no Estádio do Maracanã, assim como o ex-Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, chefe de Estado à época da escolha da cidade-sede dos Jogos 2016.<sup>43</sup>

Com relação ao Governador do Estado do Rio de Janeiro durante a realização da RIO 2016, Luiz Fernando Pezão, em que pese a baixa contribuição do Estado para a realização do evento, tanto em termos de aporte de recursos como de execução das ações e projetos necessários, o contexto também foi de suma importância para que não houvesse tentativas de reivindicação de crédito por parte do Governo estadual. Isso porque o próprio Governador precisou se licenciar do cargo, em razão de doença, três meses antes do evento e só retornou às suas atividades em outubro de 2016. A sua ausência em si mesma impediria uma tentativa de capitalização política sobre os Jogos Olímpicos.

O Governador do Rio de Janeiro em exercício durante os Jogos Olímpicos, Francisco Dornelles, tampouco poderia se beneficiar da avaliação positiva dos Jogos Olímpicos por ter decretado calamidade pública no estado a pouco menos de dois meses para a cerimônia de abertura da RIO 2016. A declaração impedia o cumprimento das já poucas obrigações do estado com os preparativos das Olimpíadas, de tal forma que a participação do estado na sua organização restou com a reputação ainda mais prejudicada.<sup>44</sup>

Nesse cenário, observou-se, portanto, que, em que pese o compartilhamento de recursos e ações previstos na Matriz de Responsabilidade da RIO 2016, o Prefeito à época, Eduardo Paes, foi o ator que mais reivindicou crédito com relação ao evento, ao mesmo tempo em que teve que se utilizar das estratégias de *blame avoidance* para diminuir ou afastar de si as avaliações negativas que o evento também recebeu, na busca de reduzir os riscos oriundos do fato de ter assumido, sozinho, os holofotes nas questões afeitas às responsabilidades governamentais pela realização dos Jogos. O caso das Olimpíadas do Rio de 2016 configurasse, portanto, como uma ilustração muito adequada da hipótese que se buscou evidenciar ao longo deste trabalho. O chefe do Poder Executivo local tentou evitar a culpa e reivindicar o crédito independentemente das relações intergovernamentais que suportaram a realização do evento. Apesar de ter dependido de recursos federais, o político pretendeu atrair para si o sucesso relativo que a RIO 2016 causou. Conforme evidenciado na matéria jornalística citada acima, “passados os Jogos, saberemos se deu certo”.

---

<sup>43</sup> Para maiores detalhes, ver (ISOLADA..., 2016) e (DILMA..., 2016).

<sup>44</sup> Para maiores detalhes, ver (BOECKEL et al., 2016).

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou conectar duas áreas da Ciência Política: Comportamento e Instituições, buscando evidenciar como elas estão relacionadas e se influenciam mutuamente. Assim, utilizou-se, como pano de fundo, as relações federalistas estabelecidas formalmente, buscando verificar como os agentes da arena política reagem a elas, considerando a premente necessidade de construir e manter reputações positivas perante o eleitorado.

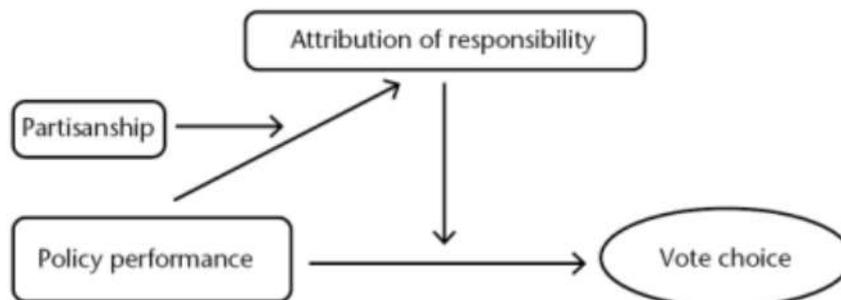
É interessante observar que as regras acordadas no âmbito do pacto federativo, embora positivadas no ordenamento jurídico, são manipuladas pelos agentes políticos de forma a protegê-los da culpa ou para reivindicar um sucesso, afastando aquilo que prevê a lei e aquilo que pode ser observado na realidade.

O interesse pelos comportamentos de evitar a culpa e de reivindicar o crédito derivou dessa percepção e do impacto que esse afastamento pode causar no serviço público prestado ao cidadão. Se esses comportamentos são possíveis, e mais, se o ambiente institucional concorre para a sua ocorrência ao potencializar a ausência de clareza das responsabilidades de cada um, há que se considerar também a fragilidade dos mecanismos de garantia de que aqueles atores, uma vez não cumprindo com os deveres que assumiram, serão penalizados de alguma forma. Esses mecanismos de garantia compõem o *accountability*.

O *accountability*, portanto, consiste na possibilidade de manter sob controle aqueles que atuam por delegação, como é o caso estabelecido entre eleitores e políticos. Os políticos são eleitos a fim de atuarem como representantes de um grupo e, para tanto, precisam responder de maneira eficiente aos mecanismos de controle desse grupo. Porém, essa eficiência deriva da clareza com que essas regras de competência são colocadas. Quanto menos claros os limites da delegação de poder em uma relação representativa, mais enfraquecidos os eleitores ficam no contexto democrático, especialmente se considerada a assimetria informacional entre as duas partes, que marca as relações entre *principal* e *agent*.

Skillen (2016), em um estudo sobre a natureza institucional da União Europeia e suas consequências em termos de *accountability* e legitimidade, ilustra essa relação nos seguintes termos:

**Figura 5 – Relação entre performance, atribuição de responsabilidade e voto, segundo Skillen**



Fonte: (SKILLEN, 2016, p. 11)

A partir da ilustração dessa relação, é possível perceber que o principal mecanismo de *accountability* da relação de representação é o voto. A partir dele, o eleitor pode avaliar a performance de um candidato, utilizando suas competências formais como parâmetro, valendo-se de um processo de atribuição de responsabilidades, que tem a dinâmica partidária como variável interveniente.

O que este trabalho buscou explorar foi a ocorrência dos fenômenos de *blame avoidance* e de *credit claiming*, considerando, de um lado, uma dinâmica partidária de baixa coesão interna (que seria decorrente das competições simultâneas em diferentes níveis de governo) e, de outro lado, as relações federalistas, que se apresentam como arcabouço institucional no qual esse processo se desenvolve.

Este último aspecto é fundamental para a avaliação de performance do ator político (porque estabelece quais as competências que lhe cabem); para a dinâmica partidária (uma vez que o modelo de federalismo adotado influencia na forma como os partidos operam); na atribuição de responsabilidades (porque pode contribuir para esclarecer ou para turvar esse processo) e, por fim, na escolha eleitoral (pela soma dos efeitos nas demais dimensões). Dessa forma, o que esse trabalho acrescenta à teoria existente sobre instituições e comportamento político é exatamente a inclusão do federalismo como instituição central que direciona, influencia e envolve todo o processo descrito por Skillen (2016) na figura acima.

A partir dos dois casos ora analisados, é possível observar que as relações federais que se estabelecem em um Estado parecem fornecer oportunidades de manifestação dos comportamentos de *blame avoidance* e de *credit claiming* por parte dos atores políticos: primeiro porque a multiplicidade de atores na arena política possibilita a manipulação da atribuição de responsabilidades de um ao outro; segundo, porque ambientes federalistas podem tornar a identificação de responsáveis uma tarefa complexa.

Como ressaltado, entretanto, este trabalho trata das **oportunidades** de manifestação desses comportamentos, mas não exclui a possibilidade de que ocorram, também, em Estados unitários, nos quais, teoricamente, a inexistência de outros entes federados torna mais desafiadora essa manipulação de percepções, eventualmente mais centrada na estratégia da cadeia de delegações, proposta por Hood (2011).

Com a exploração dessa questão, outras tantas surgem para composição de uma agenda de pesquisa que se desenha entre instituições e comportamento político: como esse fenômeno ocorre e quais estratégias seriam mais eficientes em Estados unitários? O tipo de federalismo – se mais próximo do dual ou do cooperativo – influi na ocorrência desses comportamentos? Como eles operam em ambientes de governança multinível, não necessariamente federalistas, como é o caso da União Europeia? Essas são apenas algumas das muitas questões sobre o tema a serem investigadas.

Com relação aos casos escolhidos, propriamente, também foram colecionadas algumas conclusões.

A primeira delas evidenciou a dupla face dos comportamentos de *blame avoidance* e de *credit claiming*. Ao se olhar atentamente para o caso dos Jogos Olímpicos RIO 2016, mais do que um caso de *credit claiming*, como se pretendeu ao se propor o estudo desse caso, o que acabou por se configurar foi uma análise completa dos dois fenômenos, fuga de culpa e reivindicação de crédito, ilustrando de maneira interessante a dinâmica em que eles se manifestam e destacando o fato de que eles parecem, realmente, ser faces da mesma moeda. É possível que a ausência dos governos federal e estadual, por razões distintas, dos holofotes tenha aumentado os riscos de exposição do Prefeito do Rio de Janeiro, que teve que atuar intensamente nas duas estratégias de forma simultânea. O que surpreende, na conclusão desse estudo de caso, é perceber que ele superou, em muito, a intenção que se tinha ao propô-lo como objeto de atenção acadêmica. Contribuiu, para isso, também, o fato de haver uma governança multinível envolvida no processo de sua realização, incluindo, além dos entes federados brasileiros, organismos não governamentais e internacionais.

Assim, no caso das Olimpíadas RIO 2016, em que pese o foco dado à reivindicação de crédito a partir da percepção inicial de sucesso do evento, ele poderia ter sido objeto de estudo igualmente valioso para o comportamento de aversão à culpa. Isso porque o sucesso do evento não foi uma unanimidade e diversas críticas permearam não apenas o seu processo de preparação, mas também a sua realização. O próprio exemplo do Prefeito Eduardo Paes ilustraria perfeitamente as duas faces da moeda, apontando que a tentativa de isolar esses

comportamentos um do outro representa uma limitação à sua compreensão. Esse achado aponta para uma posição metodológica prudente para tratar do tema, sempre buscando investigar ambos, diferentemente do que faz a maior parte da bibliografia estudada nesse trabalho.

Mesmo no caso do desastre de Mariana, existe a hipótese de configuração de *credit claiming* no comportamento dos próprios atores políticos envolvidos, considerando a exposição que tiveram. É possível supor que, com tamanha exposição, Prefeito, Governador e Presidente buscassem construir uma reputação favorável a partir da demonstração de um comportamento diligente e voltado para o atendimento dos atingidos pelo rompimento da barragem. O Prefeito do município, Duarte Júnior<sup>45</sup>, por exemplo, ganhou espaço em razão do desastre (PREFEITO..., 2015) e foi a Paris participar como palestrante na 21ª Conferência da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre Mudanças Climáticas, a COP21, evento internacional que reúne praticamente todos os países do mundo. Possivelmente, um aprofundamento nessa dimensão do caso de Mariana seria capaz de reunir evidências que indicassem a reivindicação de crédito por parte desses atores com relação às ações de mitigação do dano ambiental causado. Essa análise também compõe a agenda de pesquisas futuras sobre o tema.

A segunda conclusão advinda dos estudos de caso propostos diz respeito à importância da narrativa de cada grupo envolvido e do lugar de fala ocupado por eles. A nomenclatura atribuída ao evento de Mariana em 2015 e a avaliação da RIO 2016 são profundamente alteradas dependendo do grupo que se posiciona a respeito delas.

No caso de Mariana de 2015, os documentos oficiais analisados (MINAS GERAIS, 2016; BRASIL, 2016) se referem com frequência ao evento como “acidente” (o Relatório de Auditoria Operacional do TCU o faz na integralidade do documento. Os termos “desastre” e “crime” são identificados apenas na referência à fala dos próprios atingidos no documento estadual). A predominância da concepção do evento como acidente pode representar uma tentativa de evitar a culpa, tratando-o como um incidente casual e não como resultado de um encadeamento de falhas, públicas e privadas.

No caso da RIO 2016, a avaliação positiva dos Jogos fica seriamente comprometida quando se acessam fontes relacionadas com as comunidades mais pobres da cidade, com movimentos sociais e canais de mídia independente. Nelas, as críticas ultrapassam os preparativos dos Jogos e alcançam o seu próprio modelo. Argumentos como a ausência de

---

<sup>45</sup> O Prefeito Duarte Júnior foi cassado pela Justiça eleitoral brasileira por compra de votos e prejuízo aos cofres públicos na eleição de 2015, realizada após a cassação do prefeito anterior do município. A esse respeito, ver (LINHARES, 2017), (BASSO, 2016) e (MINAS GERAIS, 2017).

legado para as comunidades periféricas, a adoção de soluções emergenciais voltadas para a produção de sensação de segurança para os turistas e a crise fiscal agravada após 2016, com sérias repercussões para as políticas de saúde, educação e segurança pública predominam nessas fontes<sup>46</sup>. Além disso, os elevados padrões de qualidade exigidos e os custos exorbitantes geraram críticas até ao COI, que pode ser obrigado a rever o modelo dos Jogos como um todo<sup>47</sup>. Com base nelas, seria possível buscar apenas evidências do comportamento de *blame avoidance*, e não de *credit claiming*, como se buscou a princípio. Dessa forma, resta claro que as fontes de informação consideradas podem enviesar por completo a busca de evidências em cada um dos casos.

Por fim, é importante retomar a importância prática que a investigação sobre esses comportamentos, seja em ambiente federativo como realizado neste trabalho ou não, pode assumir quando se considera a relevância do engajamento social da academia e a necessidade de se refletir sobre a realidade no sentido de buscar aprimorá-la. Este trabalho derivou de uma constante inquietação sobre o reconhecimento das políticas públicas de competência dos entes federados no sentido de informar melhor o voto atribuído a cada um deles. De forma análoga ao que a organização partidária representa como atalho cognitivo na atribuição do voto de caráter mais ideológico, a retrospectiva histórica e a avaliação de candidatos com base naquilo que fizeram (ou que pareceram fazer) representam uma forma comumente utilizada de justificativa do voto em determinado candidato.

Uma vez que, em uma democracia, o voto representa o principal mecanismo de *accountability* político, o esclarecimento no processo de atribuição de responsabilidades, prévio à avaliação de desempenho do candidato é uma das chaves mestras para garantir que a avaliação retrospectiva do eleitor torne candidatos comprometidos com entregas relevantes melhor remunerados que os menos comprometidos.

Essa clareza na atribuição de responsabilidade seria parte fundamental para o aprimoramento da democracia e dos serviços públicos prestados ao cidadão, considerando o imperativo de que a formação das preferências dos eleitores seja devidamente informada. É importante que o arcabouço institucional de competências permita a identificação do responsável por qualquer ação pública, no sentido de possibilitar o exercício da responsividade dos agentes políticos à sociedade.

---

<sup>46</sup> Nesse sentido, ver (MARTINS; MARTINS; GOMBATA, 2016), (VENTURINI, 2016) e (COMITÊ POPULAR DA COPA E DAS OLIMPÍADAS DO RIO DE JANEIRO, 2015).

<sup>47</sup> Nesse sentido, ver (PRANGE, 2016).

Contudo, se o arcabouço constitucional de competências dos entes federado é complexo de se compreender e se o Poder Legislativo, no exercício da sua função, não esclarece as responsabilidades de cada um deles, o custo informacional da identificação de responsáveis pelos cidadãos sobe, e obter a responsividade dos atores políticos e mantê-los sob *accountability* torna-se um desafio ainda maior.

Não se defende aqui, apesar disso, o retorno a um modelo de federalismo estratificado, com a fixação clara e definitiva de competências entre os entes, uma vez que a literatura não oferece evidências de que esse modelo favoreceria mais o *accountability* que modelos mais complexos e contemporâneos. O ponto levantado neste trabalho diz respeito, na verdade, à importância de se garantir, ao cidadão-eleitor, mecanismos que permitam identificar culpados por atos e omissões, e para isso, saber quem é responsável pelo que parece um bom começo para o aprimoramento das relações intergovernamentais e para a democracia.

Sob a ótica das estratégias de *blame avoidance* e *credit claiming*, a confusão institucional de competências parece ganhar sentido. O ganho informacional que é gerado para o cidadão a partir da possibilidade de compreensão da repartição de competências federativa pode impactar positivamente em mecanismos de controle societal e *accountability*. Foi esse o ponto que este trabalho pretendeu, de forma exploratória e preliminar, expor e problematizar.

Espera-se que, nos trabalhos futuros, essa relação entre federalismo e comportamento político fique ainda mais clara e contribua, em última instância, para a revisão das estratégias de aversão à culpa e de reivindicação de crédito. A compreensão do federalismo deve incluir suas consequências e, em última instância, pode auxiliar o cidadão a se movimentar de forma mais segura pelo universo das competências dos entes federados, em especial no Brasil.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia Política, Curitiba**, n. 24, p. 41-67, jun. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n24/a05n24.pdf>>. Acesso em: 01 abr. 2018.
- ADVISORY COMMISSION ON INTERGOVERNMENTAL RELATIONS. **The condition of contemporary federalism: conflicting theories and collapsing constraints**. Washington: ACIR, 1981.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Federalismo e políticas sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 10, n. 28, p. 88-108, 1995. Disponível em: <[http://www.anpocs.com/images/stories/RBCS/RBCS28/rbcs28\\_08.pdf](http://www.anpocs.com/images/stories/RBCS/RBCS28/rbcs28_08.pdf)>. Acesso em: 01 abr. 2018.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Federalismo e proteção social: a experiência brasileira em perspectiva comparada. In: SEMINÁRIO PACTO FEDERATIVO E GUERRA FISCAL NO BRASIL, 2000, São Paulo. **Anais...** São Paulo: FGV, 2000.
- ANDRADE, Hannrikson de. Balanço de 1 ano: Crivella culpa Paes, pede desculpas por falhas e diz questionar Deus sobre eleição em 'tempo tão difícil'. **UOL Notícias**, 22 jan. 2018. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2018/01/22/balanco-de-1-ano-crivella-culpa-paes-reconhece-falhas-de-comunicacao-e-diz-questionar-deus-sobre-eleicao-em-tempo-tao-dificil.htm>>. Acesso em: 01 abr. 2018.
- ANTUNES, Paulo. A roupa nova do rei. **O Eco**, 06 fev. 2007. Disponível em: <<http://www.oeco.org.br/colunas/paulo-bessa/16928-oeco-20729//>>. Acesso em: 07 jul. 2017.
- ARAGÃO, Leo; PAES, Cíntia (Ed.). **Rompimento de barragem da Samarco, em Mariana, completa um mês**. G1, 05 dez. 2015. Disponível em: <<http://www.oeco.org.br/colunas/paulo-bessa/16928-oeco-20729//>>. Acesso em: 24 jan. 2017.
- ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de; VIANA, Maurício Boratto. Federalismo e meio ambiente no Brasil. **Cadernos Aslegis**, Brasília, n. 37, p. 70-87, maio/ago. 2009. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/11253>>. Acesso em: 29 mar. 2018.
- ARRETCHE, Marta. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? In: ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2012.
- ARRETCHE, Marta. Federalismo. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. p. 123-127.
- ARRETCHE, Marta. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 11, n. 31, p. 44-66, jun. 1996. Disponível em: <[http://www.anpocs.com/images/stories/RBCS/rbcs31\\_03.pdf](http://www.anpocs.com/images/stories/RBCS/rbcs31_03.pdf)>. Acesso em: 29 mar. 2018.

AUTORIDADE PÚBLICA OLÍMPICA. **Apresentação matriz de responsabilidades: Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016.** Rio de Janeiro: APO, 2014. Disponível em: <[http://www.apo.gov.br/downloads/matriz/201401/palestra\\_mr\\_20140128.pdf](http://www.apo.gov.br/downloads/matriz/201401/palestra_mr_20140128.pdf)>. Acesso em: 29 mar. 2018.

AUTORIDADE PÚBLICA OLÍMPICA. **Base jurídica.** Disponível em: <<http://www.apo.gov.br/index.php/lei-de-acesso-a-informacao/institucional/base-juridica/>>. Acesso em: 29 mar. 2018c.

AUTORIDADE PÚBLICA OLÍMPICA. **Dossiê de candidatura do Rio de Janeiro a sede dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016.** Rio de Janeiro: APO, 2009. Disponível em: <<http://www.apo.gov.br/index.php/matriz/a-matriz-e-o-dossie-de-candidatura/>>. Acesso em: 29 mar. 2018.

AUTORIDADE PÚBLICA OLÍMPICA. **Estatuto da Autoridade Pública Olímpica.** Rio de Janeiro: APO, 2011. Disponível em: <<http://www.apo.gov.br/wp-content/uploads/2011/12/Estatuto-da-APO.pdf>>. Acesso em: 29 mar. 2018.

AUTORIDADE PÚBLICA OLÍMPICA. **História.** Disponível em: <<http://www.apo.gov.br/index.php/historia/>>. Acesso em: 29 mar. 2018a.

AUTORIDADE PÚBLICA OLÍMPICA. **Matriz.** Disponível em: <<http://www.apo.gov.br/index.php/matriz/>>. Acesso em: 29 mar. 2018b.

AUTORIDADE PÚBLICA OLÍMPICA. **Organograma.** Disponível em: <<http://www.apo.gov.br/index.php/lei-de-acesso-a-informacao/institucional/organograma/>>. Acesso em: 29 mar. 2018d.

BARBA, Mariana Della. **Mesmo sem ser tóxica, lama de barragem em Mariana deve prejudicar ecossistema por anos.** BBC, 7 nov. 2015. Disponível em: <[http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/11/151107\\_barragem\\_mariana\\_mdb\\_fd](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/11/151107_barragem_mariana_mdb_fd)>. Acesso em: 24 jan. 2018.

BARTELT, Dawid. **O reverso da medalha: megaeventos no Brasil e o direito à cidade.** Heinrich Böll Stiftung, 20 jun. 2016. Disponível em: <<https://br.boell.org/pt-br/2016/06/20/o-reverso-da-medalha-megaeventos-no-brasil-e-o-direito-cidade>>. Acesso em: 29 mar. 2018.

BASSO, Gustavo. **Investigado por corrupção, prefeito de Mariana cogita demitir 400 dos seus funcionários.** Vice, 3 nov. 2016. Disponível em: <[https://www.vice.com/pt\\_br/article/3d8em3/mariana-um-ano-depois-prefeitura-arrecadacao-demissoes](https://www.vice.com/pt_br/article/3d8em3/mariana-um-ano-depois-prefeitura-arrecadacao-demissoes)>. Acesso em: 01 abr. 2018.

BILENKY, Thais. Governo Temer exhibe obra de Alckmin ao se promover na televisão. **Folha de S. Paulo**, 11 jan. 2018. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/01/1949543-governo-temer-exibe-obra-de-alckmin-ao-se-promover-na-televisao.shtml>>. Acesso em: 01 abr. 2018.

BOECKEL, Cristina et al. **Governo do RJ decreta estado de calamidade pública devido à crise.** G1, 17 jul. 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2016/06/governo-do-rj-decreta-estado-de-calamidade-publica-devido-crise.html>> Acesso em: 30 mar. 2018.

BORGES, André. Nacionalização Partidária e Estratégias Eleitorais no Presidencialismo de Coalizão. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 58, n. 3, p. 651-688, jul./set. 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v58n3/0011-5258-dados-58-3-0651.pdf>>. Acesso em: 29 mar. 2018.

BRASIL. Código de Mineração (1967). **Código de Mineração e legislação correlata**. 2. ed. Brasília: Senado Federal, 2011.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 23 set. 2016.

BRASIL. Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967. Dá nova redação ao Decreto-lei nº 1.985, de 29 de janeiro de 1940. (Código de Minas). **Diário Oficial da União**, Brasília, 28 fev. 1967. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0227.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0227.htm)>. Acesso em: 20 mar. 2018.

BRASIL. Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981. **Diário Oficial da União**, Brasília, 9 dez. 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp140.htm)>. Acesso em: 06 mar. 2018.

BRASIL. Lei nº 12.334, de 20 de setembro de 2010. Estabelece a Política Nacional de Segurança de Barragens destinadas à acumulação de água para quaisquer usos, à disposição final ou temporária de rejeitos e à acumulação de resíduos industriais, cria o Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de Barragens e altera a redação do art. 35 da Lei no 9.433, de 8 de janeiro de 1997, e do art. 4º da Lei no 9.984, de 17 de julho de 2000. **Diário Oficial da União**, Brasília, 21 set. 2010. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/112334.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112334.htm)> Acesso em: 27 mar. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2.440/2016**. Relator: Ministro José Múcio Monteiro. Sessão de 21/9/2016 – Ordinária. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/AC-2440-36%252F16-P/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1/false>>. Acesso em: 27 mar. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Auditoria Operacional nº TC032.034/2015-6**. Relator: José Múcio Monteiro. 2015. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A25753C20F0157587B1F4C0870&inline=1>>. Acesso em: 27 mar. 2018.

COMITÊ POPULAR DA COPA E DAS OLIMPÍADAS DO RIO DE JANEIRO. **Megaeventos e violações dos direitos humanos no Rio de Janeiro**: Olimpíada Rio 2016, os jogos da exclusão. Rio de Janeiro: CPCORJ, 2015. Disponível em: <[http://www.childrenwin.org/wp-content/uploads/2015/12/Dossie-Comit%C3%AA-Rio2015\\_low.pdf](http://www.childrenwin.org/wp-content/uploads/2015/12/Dossie-Comit%C3%AA-Rio2015_low.pdf)>. Acesso em: 01 abr. 2018.

DILMA e Lula descartam participar de abertura dos Jogos Olímpicos. **IstoÉ**, 26 jul. 2016. Disponível em: <<https://istoe.com.br/dilma-e-lula-nao-irao-a-abertura-dos-jogos-olimpicos/>>. Acesso em: 30 mar. 2018.

DILMA responsabiliza Vale e BHP pela tragédia em Mariana. DW, 12 nov. 2015. Disponível em: <<http://www.dw.com/pt-br/dilma-responsabiliza-vale-e-bhp-pela-tragédia-em-mariana/a-18846808>>. Acesso em: 11 maio 2018.

DOŠEK, Tomás. La nacionalización de los partidos y sistemas de partidos en América Latina – Concepto, medición y reciente desarrollo de su estudio en la región. **Política y Gobierno**, v. 22, n. 2, p. 347-390, jul./dic. 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.org.mx/pdf/pyg/v22n2/v22n2a4.pdf>>. Acesso em: 11 jan. 2018.

DOWNS, Anthony. **Uma teoria econômica da democracia**. São Paulo: EDUSP, 2013.

ELAZAR, Daniel J. **Exploring federalism**. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1987.

ENTRE alívio e orgulho, jogos do Rio superam expectativas, diz imprensa estrangeira. **BBC**, 22 ago. 2016. Disponível em: <<http://www.bbc.com/portuguese/brasil-37154033>>. Acesso em: 29 mar. 2018.

FERNANDES, Leticia. Rodrigo Maia representará Temer no encerramento das Olimpíadas. **O Globo**, 16 ago. 2016. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/rodrigo-maia-representara-temer-no-encerramento-das-olimpiadas-19936364>>. Acesso em: 30 mar. 2018.

FREITAS, Raquel. **Prefeito de Mariana assina decreto de calamidade pública**. G1, 14 nov. 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/minas-gerais/noticia/2015/11/prefeito-de-mariana-assina-decreto-de-calamidade-publica.html>>. Acesso em: 11 maio 2018

GERRING, John. The case study: what it is and what it does. In: BOIX, Carles; STOKES, Susan C. (Ed.). **The Oxford handbook of comparative politics**. Oxford: Oxford University Press, 2009. p. 90-122.

GRAMACHO, Wladimir; JÁCOMO, André; SAMPAIO, Thiago. Tarifas e tarefas: determinantes locais e institucionais da aprovação do prefeito de São Paulo (1993-2012). In LAVAREDA, Antônio; TELLES, Helcimara. **A lógica das eleições municipais**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016. p. 249-277.

GROSSI, Maria. Situación y perspectivas de los gobiernos locales en Brasil. In: BORJA, Jordi et al. (Ed.). **Descentralización y democracia: gobiernos locales en América Latina**. Barcelona: CLACSO/SUR/CEUMT, 1989. p. 73-135.

HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. **The federalist**. Indianapolis: Liberty Fund, 2001.

HOOD, Christopher. **The blame game: spin, bureaucracy, and self-preservation in government**. Princeton: Princeton University Press, 2011. p. 3-23.

ÍNDIO DO BRASIL, Cristina. **Prefeito de Mariana pede volta da mineração em evento sobre desastres ambientais**. EBC, 13 set. 2017. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2017-09/evento-sobre-desastres-ambientais-prefeito-de-mariana-pede-volta-da-mineracao>>. Acesso em: 11 maio 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Mariana**: panorama. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/mariana/panorama>>. Acesso em: 11 jan. 2018.

ISOLADA e mais perto da derrota, Dilma verá os Jogos Olímpicos pela televisão. **El País**, 5 ago. 2016. Disponível em: <[https://brasil.elpais.com/brasil/2016/08/04/politica/1470347263\\_947742.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2016/08/04/politica/1470347263_947742.html)>. Acesso em: 30 mar. 2018.

JIMÉNEZ, Carla. E tudo saiu bem na Rio 2016, imperfeitamente maravilhosa. **El País Brasil**, 22 ago. 2016. Disponível em: <[https://brasil.elpais.com/brasil/2016/08/21/opinion/1471813304\\_331779.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2016/08/21/opinion/1471813304_331779.html)>. Acesso em: 29 mar. 2018.

JOGOS Olímpicos do Rio de Janeiro em números. **Época Negócios**, 05 ago. 2016. Disponível em: <<https://epocanegocios.globo.com/Olimpiada/noticia/2016/08/os-jogos-olimpicos-do-rio-de-janeiro-em-numeros.html>>. Acesso em: 28 mar. 2018.

LAGUNA, Marcelo. Retrospectiva: a queda de Carlos Nuzman do comando do COB. **Veja**, 30 dez. 2017. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/esporte/retrospectiva-a-queda-de-carlos-nuzman-do-comando-do-cob/>>. Acesso em: 28 mar. 2018.

LEAHY, Joe. Custos olímpicos do Brasil estão 51% acima do orçamento, alerta relatório. **Folha de S. Paulo**, 08 jul. 2016. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/esporte/olimpiada-no-rio/2016/07/1789709-custos-olimpicos-do-brasil-estao-51-acima-do-orcamento-alerta-relatorio.shtml>>. Acesso em: 28 mar. 2018.

LEIRAS, Marcelo. Los procesos de descentralización y la nacionalización de los sistemas de partidos en América Latina. **Política y Gobierno**, v. 17, n. 2, p. 205-241, ene. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.org.mx/pdf/pyg/v17n2/v17n2a1.pdf>>. Acesso em: 29 mar. 2018.

LEVI, Lucio. Federalismo. In BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Brasília: Editora UNB, 2009. p. 475-486.

LINHARES, Carolina. Justiça Eleitoral cassa prefeito e vice de Mariana por compra de votos. **Folha de S. Paulo**, 21 fev. 2017. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/02/1860708-justica-eleitoral-cassa-prefeito-e-vice-de-mariana-por-compra-de-votos.shtml>>. Acesso em: 01 abr. 2018.

LOPES, Elisabeth. Eduardo Paes diz que gostaria de concorrer ao governo do Rio de Janeiro em 2018. **Estadão**, 04 ago. 2016. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,eduardo-paes-diz-que-gostaria-de-concorrer-ao-governo-do-rio-de-janeiro-em-2018,10000066919>>. Acesso em: 11 maio 2018.

MACHADO, José Ângelo. Federalismo e políticas sociais: conexões a partir da Teoria da Agência. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 69, n. 1, 57-84, jan./mar. 2018. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/viewFile/1295/1945>>. Acesso em: 29 mar. 2018.

MACHADO, José Ângelo. Padrões de indução de políticas sociais por meio de transferências intergovernamentais condicionadas. **Teoria & Sociedade**, Belo Horizonte, v. 22, n. 1, p. 191-218, jan./jun. 2014. Disponível em: <<http://www.fafich.ufmg.br/revistasociedade/index.php/rts/article/view/144/109>>. Acesso em: 29 mar. 2018.

MACHADO, José Ângelo; PALOTTI, Pedro Lucas de Moura. Entre cooperação e centralização: federalismo e políticas sociais no Brasil Pós-1986. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 30, n. 88, p. 61-82, jun. 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v30n88/0102-6909-rbcsoc-30-88-0061.pdf>>. Acesso em: 29 mar. 2018.

MARIANA. Prefeitura. **Dados demográficos**. Disponível em: <<http://www.mariana.mg.gov.br/dados-demograficos>>. Acesso em: 11 jan. 2018b.

MARIANA. Prefeitura. **Fiscalização da Secretaria Municipal de Meio Ambiente**. 2018. Disponível em: <[http://www.mariana.mg.gov.br/uploads/prefeitura\\_mariana\\_2018/arquivos\\_veja\\_tambem/fiscalizacao-da-secretaria-de-meio-ambiente.pdf](http://www.mariana.mg.gov.br/uploads/prefeitura_mariana_2018/arquivos_veja_tambem/fiscalizacao-da-secretaria-de-meio-ambiente.pdf)> Acesso em: 24 fev. 2018.

MARIANA. Prefeitura. **Histórico**. Disponível em: <<http://www.mariana.mg.gov.br/historico>>. Acesso em: 12 jan. 2018a.

MARTINS, Miguel; MARTINS, Rodrigo; GOMBATA, Marsílea. Rio 2016, maravilhosa para poucos. **Carta Capital**, 08 ago. 2016. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/revista/913/rio-2016-maravilhosa-para-poucos>>. Acesso em: 01 abr. 2018.

MARTINS, Raphael. Eduardo Paes (com suas polêmicas) é o vencedor da Rio-2016? **Exame**, 01 ago. 2016. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/brasil/sera-eduardo-paes-com-suas-polemicas-o-vencedor-dos-jogos/>>. Acesso em: 30 mar. 2018.

MINAS GERAIS. Constituição (1989). **Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989**. 19. ed. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2018. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/ConstituicaoEstadual.pdf>> Acesso em: 21 mar. 2018.

MINAS GERAIS. Decreto nº 46.892, de 20 de novembro de 2015. Institui Força-Tarefa para avaliação dos efeitos e desdobramentos do rompimento das Barragens de Fundão e Santarém, localizadas no Distrito de Bento Rodrigues, no Município de Mariana. **Minas Gerais: Diário do Executivo**, Belo Horizonte, 21 nov. 2015. Disponível em: <[https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=46892&comp=&ano=2015&aba=js\\_textoOriginal#texto](https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=46892&comp=&ano=2015&aba=js_textoOriginal#texto)> Acesso em: 27 mar. 2018.

MINAS GERAIS. Lei nº 19.976, de 27 de dezembro de 2011. Institui a Taxa de Controle, Monitoramento e Fiscalização das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Aproveitamento de Recursos Minerários – TFRM – e o Cadastro Estadual de Controle, Monitoramento e Fiscalização das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Aproveitamento de Recursos Minerários – CERM. **Minas Gerais: Diário do Executivo**, Belo Horizonte, 28 dez. 2011. Disponível em: <[https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=19976&comp=&ano=2011&aba=js\\_textoAtualizado#texto](https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=19976&comp=&ano=2011&aba=js_textoAtualizado#texto)> Acesso em: 27 mar. 2018.

MINAS GERAIS. Ministério Público. **Prefeito de Mariana é cassado em dois processos eleitorais**. Belo Horizonte: MPMG, 2017. Disponível em: <<https://www.mpmg.mp.br/comunicacao/noticias/prefeito-de-mariana-e-cassado-em-dois-processos-eleitorais.htm#WsDNYojwbIU>>. Acesso em: 01 abr. 2018.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. **Rompimento da Barragem de Fundão – Samarco Mineração S.A.**: resumo das ações realizadas pela SUCFIS no período de 05/11/2015 a 13/05/2016. Disponível em: <<http://www.meioambiente.mg.gov.br/component/content/article/13-informativo/2885-relatorios-tecnicos-desastre-em-mariana>>. Acesso em: 27 mar. 2018.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado do Desenvolvimento Regional, Política Urbana e Gestão Metropolitana. **Relatório: Avaliação dos efeitos e desdobramentos do rompimento da Barragem de Fundão em Mariana-MG**. Belo Horizonte: Grupo Força-Tarefa, 2016. Disponível em: <[http://www.agenciaminas.mg.gov.br/ckeditor\\_assets/attachments/770/relatorio\\_final\\_ft\\_03\\_02\\_2016\\_15h5min.pdf](http://www.agenciaminas.mg.gov.br/ckeditor_assets/attachments/770/relatorio_final_ft_03_02_2016_15h5min.pdf)> Acesso em: 27 mar. 2018.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas. Auditoria Operacional nº 951.431. Relator: Conselheiro Gilberto Diniz. Sessão de 29/03/2017. **Diário Oficial de Contas**, Belo Horizonte, 30 mar. 2017. Disponível em: <<http://tconotas.tce.mg.gov.br/tcjuris/Nota/BuscarArquivo/1282524>>. Acesso em: 27 mar. 2018.

MIRANDA, Sandro Ari Andrade de. **Taxa ou preço público**: qual a natureza da contraprestação paga ao órgão responsável, quando do licenciamento ambiental? *DireitoNet*, 4 out. 2005. Disponível em: <<https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/2297/Taxa-ou-preco-publico-qual-a-natureza-da-contraprestacao-paga-ao-orgao-responsavel-quando-do-licenciamento-ambiental>> Acesso em: 19 mar. 2018.

MORTENSEN, Peter B. (De-) centralisation and attribution of blame and credit. **Local Government Studies**, v. 39, n. 2, p. 163-181, 2013.

OATES, Wallace E. An essay on fiscal federalism. **Journal of Economic Literature**, v. 37, n. 3, p. 1120-1149, Sep. 1999. Disponível em: <<http://econweb.umd.edu/~oates/research/fiscalfederalism.pdf>> Acesso em: 19 mar. 2018.

OBINGER, Herbert; LEIBRFRIED, Stephan; CASTLES, Francis G. Introduction: federalism and the welfare state. In: OBINGER, Herbert; LEIBRFRIED, Stephan; CASTLES, Francis G. (Ed.). **Federalism and the welfare state**: new world and European experiences. New York: Cambridge University, 2005. p. 1-48.

PALOTTI, Pedro Lucas de Moura; MACHADO, José Ângelo. A coordenação federativa e a “armadilha da decisão conjunta”: as comissões de articulação intergovernamental das políticas sociais no Brasil. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 399-441, 2014.

PAPADOPOLOUS, Yannis. Accountability and multi-level governance: more accountability, less democracy? **West European Politics**, v. 33, n. 5, p. 1030-1049, 2010.

PASSOS, Flora Lopes; COELHO, Polyana; DIAS, Adelaide. (Des)territórios da mineração: planejamento territorial a partir do rompimento em Mariana, MG. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 19, n. 38, p. 269-297, jan./abr. 2017. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cm/v19n38/2236-9996-cm-19-38-0269.pdf>>. Acesso em: 28 fev. 2018.

PORTO, Antônio José Maristrello; SANTOS, Laura Meneghel dos. Reflexões sobre o caso da Samarco em Mariana. **Conjuntura Econômica**, v. 70, n. 6, p. 60-61, jun. 2016. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rce/article/view/65804/63523>>. Acesso em: 28 fev. 2018.

PRANGE, Astrid. Rio 2016 expõe crise do modelo de Jogos Olímpicos. **Carta Capital**, 05 ago. 2016. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/sociedade/rio-2016-expoe-crise-do-modelo-de-jogos-olimpicos>>. Acesso em: 01 abr. 2018.

PREFEITO de Mariana vai falar sobre tragédia ambiental na COP21. G1, 01 dez. 2015. Disponível em <<http://g1.globo.com/minas-gerais/desastre-ambiental-em-mariana/noticia/2015/12/prefeito-de-mariana-vai-falar-sobre-tragedia-ambiental-na-cop21.html>>. Acesso em: 01 abr. 2018.

PUFF, Jefferson. Rio 2016: oito acertos e oito erros da Olimpíada. **BBC**, 21 ago. 2016. Disponível em: <<http://www.bbc.com/portuguese/brasil-37147226>>. Acesso em: 29 mar. 2018.

RIKER, William H. Federalism. In: GREENSTEIN, Fred I.; POLSBY, Nelson W. **Handbook of political Science**. Massachusetts: Addison-Wesley, 1975. p. 93-106.

SCHARPF, Fritz W. The joint-decision trap: lessons from German federalism and European integration (1988). In: SCHARPF, Fritz W. **Community and autonomy: institutions, policies and legitimacy in multilevel Europe**. Frankfurt: Campus Verlag. 2010. p. 21-65.

SERAFIN, Gabriela Pietsch. O princípio federativo e a autonomia dos entes federados. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n. 58, fev. 2014. Disponível em: <[http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/index.htm?http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao058/Gabriela\\_Serafin.html](http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/index.htm?http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao058/Gabriela_Serafin.html)>. Acesso em: 24 out. 2016.

SKILLEN, Laura. **Between federation and confederation: the EU's 'accountability deficit' as the result of structural hybridity**. Fribourg: Institute for Federalism, 2016.

SOMMER, Moritz; ROOSE, Jochen. **Blame shifting and credit claiming: comparing strategies of communicative self-legitimation in the Eurozone crisis debate**. Warsaw: University of Warsaw. 2015. Disponível em: <[http://www.polsoz.fu-berlin.de/soziologie/arbeitsbereiche/europa/ggcrisi/publications/Articles\\_Papers/2015\\_Sommer\\_Roose\\_Blame\\_Shifting\\_and\\_Credit\\_Claming/index.html](http://www.polsoz.fu-berlin.de/soziologie/arbeitsbereiche/europa/ggcrisi/publications/Articles_Papers/2015_Sommer_Roose_Blame_Shifting_and_Credit_Claming/index.html)>. Acesso em: dez. 2017.

SOUTO, Isabella; SILVA, Cristiane. Dilma sobrevoa área do desastre em Mariana uma semana após rompimento de barragens. **Diário de Pernambuco**, 12 nov. 2015. Disponível em: <[http://www.diariodepernambuco.com.br/app/noticia/brasil/2015/11/12/interna\\_brasil,609848/dilma-sobrevoa-area-do-desastre-em-mariana-uma-semana-apos-rompimento-de-barragens.shtml](http://www.diariodepernambuco.com.br/app/noticia/brasil/2015/11/12/interna_brasil,609848/dilma-sobrevoa-area-do-desastre-em-mariana-uma-semana-apos-rompimento-de-barragens.shtml)>. Acesso em: 11 maio 2018.

SOUZA, Celina. Federalismo: teorias e conceitos revisitados. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, n. 65, p. 27-48, 2008. Disponível em: <<http://www.anpocs.com/index.php/edicoes-anteriores/bib-65/604-bib-65-integra/file>>. Acesso em: 24 out. 2017.

SOUZA, Celina. Instituições e mudanças: reformas da Constituição de 1988, federalismo e políticas sociais. In: HOCHMAN, Gilberto; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Org.). **Federalismo e políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2013. p. 91-118.

TREISMAN, Daniel. **Decentralization and the quality of the government**. Los Angeles: University of California, 2000. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/2000/fiscal/treisman.pdf>>. Acesso em: 24 out. 2017.

TSEBELIS, George. **Jogos ocultos: escolha racional do campo da política comparada**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998.

TV BRASIL. **Minas Gerais tem 750 barragens para despejo de resíduos da indústria e de destilarias de álcool**. YouTube, 6 nov. 2015. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=2ZtegZZGo5s&feature=youtu.be>>. Acesso em: 09 mar. 2018.

UNMUBIG, Barbara. **Por trás dos jogos do Rio**. Heinrich Böell Foundation, 28 jun. 2016. Disponível em: <<https://br.boell.org/pt-br/2016/06/28/por-tras-dos-jogos-do-rio>>. Acesso em: 28 mar. 2018.

URIBE, Gustavo. Com receio de desgaste, Temer decide não participar de encerramento da Olimpíada. **Folha de S. Paulo**, 15 ago. 2016. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/esporte/olimpiada-no-rio/2016/08/1803273-com-receio-de-desgaste-temer-decide-nao-participar-de-encerramento-da-olimpiada.shtml>>. Acesso em: 30 mar. 2018.

VENTURINI, Lilian. **Quais as críticas das ONGs aos Jogos Olímpicos do Rio**. Nexo, 11 jul. 2016. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2016/07/11/Quais-as-cr%C3%ADticas-das-ONGs-aos-Jogos-Ol%C3%ADmpicos-do-Rio>>. Acesso em: 01 abr. 2018.

WEAVER, R. Kent. The politics of blame avoidance. **Journal of Public Policy**, v. 6, n. 4, p. 371-398, Oct./Dec. 1986.

WRIGHT, Deil S. Intergovernmental relations: an analytical overview. **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, v. 416, n. 1, Nov. 1974. Disponível em: <[https://deepblue.lib.umich.edu/bitstream/handle/2027.42/67379/10.1177\\_000271627441600102.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://deepblue.lib.umich.edu/bitstream/handle/2027.42/67379/10.1177_000271627441600102.pdf?sequence=2&isAllowed=y)>. Acesso em: 28 mar. 2018.

YIN, Robert. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Trad. Daniel Grassi. 2. ed. Porto Alegre: Bookman. 2001.

## ANEXOS

## ANEXO A – Levantamento Preliminar de Ações Judiciais na Justiça de Minas Gerais e na Justiça Federal para responsabilização no âmbito do Desastre de Mariana de 2015

Levantamento Preliminar de Ações Judiciais na Justiça de Minas Gerais e na Justiça Federal para responsabilização no âmbito do Desastre de Mariana de 2015							
Ano	Justiça	Número da ação	Natureza da Ação*	Pólo Passivo	Status	Link de Pesquisa	Observações
2015	TJMG	0043356-30.2015.8.13.0400	Ação Civil Pública	VALE S.A.	REMETIDOS OS AUTOS AO SETOR DA OAB	<a href="http://www4.tjmg.jus.br/judicial/uf/proc_resultado.jsp?tipoPesquisa=1&amp;idProcesso=040015004356&amp;conCodigo=400&amp;nomePessoa=&amp;tipoPessoa=X&amp;naturezaProcesso=0&amp;situacaoParte=X&amp;codigoOAB=&amp;tipoOAB=N&amp;ufOAB=MG&amp;numero=1&amp;select=1&amp;tipoConsulta=1&amp;natureza=0&amp;ativo&amp;baixado=X&amp;dataProcesso=15004335">http://www4.tjmg.jus.br/judicial/uf/proc_resultado.jsp?tipoPesquisa=1&amp;idProcesso=040015004356&amp;conCodigo=400&amp;nomePessoa=&amp;tipoPessoa=X&amp;naturezaProcesso=0&amp;situacaoParte=X&amp;codigoOAB=&amp;tipoOAB=N&amp;ufOAB=MG&amp;numero=1&amp;select=1&amp;tipoConsulta=1&amp;natureza=0&amp;ativo&amp;baixado=X&amp;dataProcesso=15004335</a>	-
				BHP BILLITON BRASIL LTDA.			
				SAMARCO MINERACAO S.A.			
2015	TJMG	0039891-33.2015.8.13.0400	Cartela Inominada	SAMARCO MINERACAO S.A.	RECEBIDOS OS AUTOS	<a href="http://www4.tjmg.jus.br/judicial/uf/proc_resultado.jsp?tipoPesquisa=1&amp;idProcesso=0400150039891&amp;conCodigo=400&amp;nomePessoa=&amp;tipoPessoa=X&amp;naturezaProcesso=0&amp;situacaoParte=X&amp;codigoOAB=&amp;tipoOAB=N&amp;ufOAB=MG&amp;numero=1&amp;select=1&amp;tipoConsulta=1&amp;natureza=0&amp;ativo&amp;baixado=X&amp;dataProcesso=15003989">http://www4.tjmg.jus.br/judicial/uf/proc_resultado.jsp?tipoPesquisa=1&amp;idProcesso=0400150039891&amp;conCodigo=400&amp;nomePessoa=&amp;tipoPessoa=X&amp;naturezaProcesso=0&amp;situacaoParte=X&amp;codigoOAB=&amp;tipoOAB=N&amp;ufOAB=MG&amp;numero=1&amp;select=1&amp;tipoConsulta=1&amp;natureza=0&amp;ativo&amp;baixado=X&amp;dataProcesso=15003989</a>	-
2016	TJMG	0014769-81.2016.8.13.0400	Procedimento Ordinário	VALE S.A.	RECEBIDOS OS AUTOS PELO ARQUIVO CENTRAL - GEARQ	<a href="http://www4.tjmg.jus.br/judicial/uf/proc_resultado.jsp?tipoPesquisa=1&amp;idProcesso=0400160014769&amp;conCodigo=400&amp;nomePessoa=&amp;tipoPessoa=X&amp;naturezaProcesso=0&amp;situacaoParte=X&amp;codigoOAB=&amp;tipoOAB=N&amp;ufOAB=MG&amp;numero=1&amp;select=1&amp;tipoConsulta=1&amp;natureza=0&amp;ativo&amp;baixado=X&amp;dataProcesso=16001476">http://www4.tjmg.jus.br/judicial/uf/proc_resultado.jsp?tipoPesquisa=1&amp;idProcesso=0400160014769&amp;conCodigo=400&amp;nomePessoa=&amp;tipoPessoa=X&amp;naturezaProcesso=0&amp;situacaoParte=X&amp;codigoOAB=&amp;tipoOAB=N&amp;ufOAB=MG&amp;numero=1&amp;select=1&amp;tipoConsulta=1&amp;natureza=0&amp;ativo&amp;baixado=X&amp;dataProcesso=16001476</a>	-
				BHP BILLITON BRASIL LTDA.			
				SAMARCO MINERACAO S.A.			
2015	TJMG	0044578-53.2015.8.13.0400	Procedimento Ordinário	VALE S.A.	JUNTADA DE INFORMAÇÕES PRESTADAS	<a href="http://www4.tjmg.jus.br/judicial/uf/proc_resultado.jsp?tipoPesquisa=1&amp;idProcesso=0400150044578&amp;conCodigo=400&amp;nomePessoa=&amp;tipoPessoa=X&amp;naturezaProcesso=0&amp;situacaoParte=X&amp;codigoOAB=&amp;tipoOAB=N&amp;ufOAB=MG&amp;numero=1&amp;select=1&amp;tipoConsulta=1&amp;natureza=0&amp;ativo&amp;baixado=X&amp;dataProcesso=15004457">http://www4.tjmg.jus.br/judicial/uf/proc_resultado.jsp?tipoPesquisa=1&amp;idProcesso=0400150044578&amp;conCodigo=400&amp;nomePessoa=&amp;tipoPessoa=X&amp;naturezaProcesso=0&amp;situacaoParte=X&amp;codigoOAB=&amp;tipoOAB=N&amp;ufOAB=MG&amp;numero=1&amp;select=1&amp;tipoConsulta=1&amp;natureza=0&amp;ativo&amp;baixado=X&amp;dataProcesso=15004457</a>	-
				BHP BILLITON BRASIL LTDA.			
				SAMARCO MINERACAO S.A.			
2016	TJMG	0001689-23.2016.8.13.0400	Procedimento Ordinário	VALE S.A.	RECEBIDOS OS AUTOS	<a href="http://www4.tjmg.jus.br/judicial/uf/proc_movimentacoes.jsp?conCodigo=400&amp;numero=1&amp;dataProcesso=16000168">http://www4.tjmg.jus.br/judicial/uf/proc_movimentacoes.jsp?conCodigo=400&amp;numero=1&amp;dataProcesso=16000168</a>	-
				BHP BILLITON BRASIL LTDA.			
				SAMARCO MINERACAO S.A.			
2015	TJMG	0042846-37.2015.8.13.0400	Sem informações	Sem informações	ENVIADO À JUSTIÇA FEDERAL	<a href="http://www4.tjmg.jus.br/judicial/uf/proc_resultado.jsp?tipoPesquisa=1&amp;idProcesso=0400150042846&amp;conCodigo=400&amp;nomePessoa=&amp;tipoPessoa=X&amp;naturezaProcesso=0&amp;situacaoParte=X&amp;codigoOAB=&amp;tipoOAB=N&amp;ufOAB=MG&amp;numero=1&amp;select=1&amp;tipoConsulta=1&amp;natureza=0&amp;ativo&amp;baixado=X&amp;dataProcesso=15004284">http://www4.tjmg.jus.br/judicial/uf/proc_resultado.jsp?tipoPesquisa=1&amp;idProcesso=0400150042846&amp;conCodigo=400&amp;nomePessoa=&amp;tipoPessoa=X&amp;naturezaProcesso=0&amp;situacaoParte=X&amp;codigoOAB=&amp;tipoOAB=N&amp;ufOAB=MG&amp;numero=1&amp;select=1&amp;tipoConsulta=1&amp;natureza=0&amp;ativo&amp;baixado=X&amp;dataProcesso=15004284</a>	PROCESSO ENVIADO À JUSTIÇA FEDERAL POR ORDEM DO STJ
2015	SIMG - TRF1	69738-01.2015.4.01.3400	Ação Civil Pública	VALE S.A.	RECEBIDOS DA VARA NO CENTRO JUDICIÁRIO DE CONCILIAÇÃO DO TRF1* REGIÃO BRASILIADF	<a href="http://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php">http://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php</a>	ESTADO E UNIÃO FIGURAM COMO AUTORES.
				BHP BILLITON BRASIL LTDA.			
				SAMARCO MINERACAO S.A.			
2015	SJMG - TRF1	0060017-58.2015.4.01.3800	Ação Civil Pública	SAMARCO MINERACAO S.A.	SUSPENSÃO PROCESSO CIVEL ORDENADA OUTROS ESPECIFICAR	<a href="http://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?proc=600175820154013800&amp;secao=540">http://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?proc=600175820154013800&amp;secao=540</a>	-
2016	SJMG - TRF1	0023863-07.2016.4.01.3800	Ação Civil Pública	UNIÃO FEDERAL	SUSPENSÃO PROCESSO CIVEL ORDENADA OUTROS ESPECIFICAR	<a href="https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?proc=00238630720164013800&amp;secao=NG&amp;pg=1&amp;moviar=Pesquisar">https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?proc=00238630720164013800&amp;secao=NG&amp;pg=1&amp;moviar=Pesquisar</a>	PESSOAS DE DIREITO PÚBLICO FORAM EXCLUÍDAS DO PÓLO PASSIVO. I
				ESTADO DE MINAS GERAIS			
				SAMARCO MINERACAO S.A.			
				VALE S.A.			
				BHP BILLITON BRASIL LTDA.			

Fonte:  
<http://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/noticias/comarca-de-ouranina-divulga-balanco-de-acoes-em-evento-samarco.html> W@t@t@t@MU  
<https://portal.trf1.jus.br/psmg/>  
 \*Não foram encontradas informações sobre ações penais.

## ANEXO B - Da estrutura formal de competências

Neste anexo será apresentada a estrutura formal de competências no que tange à política pública relativa ao meio ambiente e, de maneira específica, à atividade minerária, para estruturar a discussão a respeito da ocorrência de um desvio na atribuição de responsabilidades e, como consequência, a ocorrência de *blame avoidance*. Assim, será apresentado o que traz o arcabouço legal do tema, para, em seguida, examinar se a atribuição de responsabilidades seguiu sua prescrição.

Na atual Carta Constitucional, o meio ambiente é uma das matérias de competência comum, conforme art. 23, e também figura como uma competência legislativa concorrente, constante do rol do art. 24. Assim, todos os entes federados estão constitucionalmente envolvidos no desenvolvimento da política pública de meio ambiente, seja em termos de elaboração ou de implementação. Embora a instituição do sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e a definição de critérios de outorga de seu uso tenham sido estabelecidas como competências exclusivas da União no art. 21, por exemplo, sua gestão é feita de maneira descentralizada por meio dos comitês de bacia e agência de água, demonstrando que o caráter territorialmente diverso do objeto da política (o meio ambiente) demanda um mecanismo de operacionalização da política que obedeça a essa diversidade espacial.

A questão ambiental ainda está tratada de maneira específica em um capítulo da Constituição de 1988, no art. 225, “que explicita a proteção ambiental, de forma ampla, como um dever do Poder Público e da coletividade” (ARAÚJO; VIANA, 2009, p. 77).

A operacionalização da política de meio ambiente também tem dado mostras de evolução no sentido da desconcentração administrativa da atividade em diversos órgãos do Governo federal: desde a criação do Sistema Nacional do Meio Ambiente - Sisnama em 1981<sup>48</sup>, diversos órgãos e entidades foram estabelecidos para executar as normas fixadas para o setor. O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), foi constituído em 1989, pela Lei nº 7.735/1989, reunindo as atribuições de várias instituições federais, entre elas, o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), da Secretaria do Meio Ambiente (SEMA), além da Superintendência da Borracha (SUDHEVEA) e da Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE) (ARAÚJO; VIANA, 2009). A Lei que instituiu a entidade fixou, no seu art. 2º, I, a competência pelo exercício do poder de polícia ambiental.

---

<sup>48</sup> O SISNAMA foi instituído pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, e regulamentada pelo Decreto nº 99.274, de 06 de junho de 1990

Entretanto, já em 1998, a concentração da implementação da política de meio ambiente no âmbito do Ibama começou a dar mostras de mudança no direcionamento da política, com uma tendência de descentralização administrativa evidenciada pela transferência de competências (para Ministérios e Secretarias ligadas diretamente à Presidência da República, por exemplo), pela criação de unidades na administração direta direcionadas à execução de atividades relacionadas e pela criação de outras entidades da administração indireta do Governo federal dedicadas a algumas temáticas, como foi o caso da Agência Nacional das Águas (ANA) em 2000.

Em nível subnacional, é muito comum observar que o meio ambiente também se constitui como objeto de um órgão ou entidade específicos, podendo ou não dividir o espaço institucional com outras temáticas afins, tais como ciência e tecnologia, infraestrutura ou turismo. Segundo Araújo e Viana:

[...] isso decorre, principalmente, da infundável discussão acerca do tipo de estrutura mais adequado à incorporação da variável ambiental nas políticas públicas, qual seja a constituição de um ente específico ou a transversalização do tema nas demais estruturas governamentais. (ARAÚJO; VIANA, 2009, p. 78).

Uma vez descrito como se dá a repartição de competências referentes ao meio ambiente em nível constitucional e qual é o arcabouço institucional disponível para sua implementação, cabe destacar de que forma os entes federados se relacionam nessa etapa. O próprio objeto da política pública em questão, o meio ambiente, pode constituir-se em um verdadeiro desafio no que tange à sua implementação em um ambiente federativo, pois envolve estruturas ambientais que perpassam diferentes instâncias de competências, tais como um rio que atravessa várias unidades da federação, ou um dano ambiental que se espalhe por uma área muito mais extensa que a inicialmente atingida, como parece ser o caso do desastre de Mariana. Dado esse desafio, o que se observa é a utilização de mecanismos de coordenação dos diferentes entes federativos quanto à política ambiental em um ambiente sistêmico estabelecido pela Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981).

Naturalmente, esse processo de coordenação não ocorre sem conflitos. Segundo Araújo e Viana, “é que, mesmo tendo sido instituído há quase três décadas, o Sisnama, na prática, ainda não se encontra estruturado e articulado como um verdadeiro sistema nacional.” (ARAÚJO; VIANA, 2009, p. 78). Assim:

São exemplos de problemas existentes: (i) centralização injustificada de atribuições no MMA e no Ibama; (ii) sobreposição e conflito nas atuações do MMA/Ibama e dos órgãos seccionais (estaduais); (iii) indefinição e subvalorização do papel dos órgãos locais (municipais) e conflito entre eles e os órgãos seccionais; (iv) indefinição dos

limites do poder normativo do Conama; e (v) falta de diálogo com outros sistemas voltados a áreas específicas da gestão ambiental, como o Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos, que reúne os comitês de bacia e as agências de água. (ARAÚJO; VIANA, 2009, p. 79).

Para que seja possível a superação desses problemas, o aprimoramento da cooperação entre os entes federados é frequentemente a saída mais apontada. Algumas iniciativas nesse sentido têm sido empreendidas pelo Governo federal brasileiro, tais como os “pactos federativos”, convênios firmados pelo Ibama com os estados com o intuito de estabelecer campos de atuação para cada esfera de Governo, e a criação da Comissão Técnica Tripartite Nacional para a “discussão de temas relevantes para o fortalecimento da gestão solidária e compartilhada do meio ambiente.” (ARAÚJO; VIANA, 2009, p. 79).

O licenciamento ambiental é um dos temas da política de meio ambiente mais sujeitos a questionamentos acerca da competência de cada ente federativo, por tratar-se de uma competência comum entre eles, o que significa que qualquer ente federativo pode atuar sobre a matéria, observadas as regras gerais estabelecidas pela União. Segundo a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981), a competência para a realização do licenciamento seria, via de regra, estadual.

Contudo, a sua regulamentação pelo Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) definiu as competências para a realização do licenciamento incluindo o Ibama e até mesmo o ente municipal. Assim, criou-se um imbróglgio jurídico a respeito da própria competência legislativa do Conama, gerando um debate sobre o tema no âmbito do Poder Legislativo e a proposição de algumas iniciativas legislativas que visam esclarecer, no âmbito do Sisnama, as competências de cada ente federado.

Nesse contexto, para se ter dimensão da dificuldade de operar uma política pública dessa complexidade no ambiente federativo brasileiro, tem-se o entendimento de Antunes sobre a situação descrita:

Durante muito tempo, para ser mais exato desde a promulgação da Constituição de 1988, os estudiosos de direito constitucional e direito ambiental vêm alertando para o fato de que as competências constitucionais em matéria ambiental contempladas nos artigos 23 e 24 de nossa Lei Fundamental necessitavam de uma regulamentação – aliás determinada pela própria Constituição. [...]

É preciso observar que o artigo 23 da Constituição trata das chamadas competências comuns, que são competências administrativas e não legislativas, estas últimas tratadas no artigo 24 e ditas concorrentes. Ambos os artigos deveriam definir as atribuições e poderes de cada um dos diferentes entes federativos. Na verdade, eles fazem exatamente o contrário: geram uma indefinição tremenda e uma grande confusão.

Os nossos tribunais, com decisões contraditórias e, nem sempre coerentes, acabaram contribuindo para o verdadeiro caos que é a matéria, pois não conseguiram estabelecer um sistema interpretativo que fosse suficientemente forte para sinalizar uma

orientação para a Administração Pública e para os diferentes atores presentes no palco iluminado das questões ambientais. [...] (ANTUNES, 2007).

A Lei Complementar nº 140, de 08/11/2011, veio exatamente estabelecer uma divisão mais clara de responsabilidades entre os entes federados no que tange à política de meio ambiente no Brasil, regulamentando, dessa forma, o art. 23 da Constituição Federal. A própria norma estabelece que ela seja resultado de cooperação entre os entes federados das três esferas, de forma a realizar as competências comuns relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora.

É interessante observar que a Lei Complementar nº 140/2011 estabelece, como instrumentos de cooperação institucional entre os entes federados, a delegação de atribuições de um ente federativo a outro e a delegação da execução de ações administrativas de um ente federativo a outro, respeitados os requisitos legais previstos (art. 4º, V e VI). Assim, se, por um lado, a delegação de atribuições e atividades de um ente a outro é útil no sentido de que facilita a gestão do objeto da política, que, como já se viu, apresenta peculiaridades territoriais, por outro, pode dificultar a atribuição de responsabilidades quando necessário e, em última instância, pode operar como uma estratégia de agência no escape da culpa.

De acordo com essa legislação, cabem à União algumas ações administrativas, dentre as quais se destacam: controlar o emprego de técnicas e de métodos que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente; controlar e fiscalizar as atividades e os empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar seja cometida à União; e promover o licenciamento ambiental de empreendimentos e de atividades em algumas hipóteses específicas (art. 7º, XII, XIII e XIV).

Contudo, no exame da legislação, resta claro que, buscando estabelecer a responsabilidade de cada ente federal no âmbito da política pública de meio ambiente, o legislador acabou por não fazê-lo, uma vez que as competências dos estados e dos municípios replicam as ações administrativas previstas para a União de maneira geral, com pequenas diferenciações que acabam por não representar efetivas responsabilidades na prática. Com relação às ações destacadas da União no art. 7º, e que são particularmente interessantes a este estudo, é possível perceber que elas se repetem de maneira quase indistinta, nos arts. 8º e 9º (referentes a estados e municípios, respectivamente).

Em nível estadual, a Constituição de Minas Gerais estabelece que é competência do Estado proteger o meio ambiente (art. 10, V), bem como legislar privativamente sobre matérias

de sua competência e, concorrentemente com a União, sobre responsabilidade por dano ao meio ambiente (art. 10, XV, “h”).

Essa competência se repete no dispositivo seguinte, no qual a proteção ao meio ambiente e o combate à poluição em todas as suas formas figuram como competência comum entre o estado, a União e os municípios.

Além disso, ela prevê a promoção de inquérito civil e ação civil pública para a proteção do meio ambiente como competência do Ministério Público do Estado (art. 120, III), como de fato se realizou na ação de número 0043356-50.2015.8.13.0400 (conforme Anexo A).

Entretanto, mesmo o texto da Constituição Estadual de Minas Gerais gera dúvidas a respeito da jurisdição federativa sobre o meio ambiente, ao atribuir também, aos municípios, a competência de proteger o meio ambiente (art. 166, V).

Na seção específica da temática de meio ambiente da Constituição Estadual está colocado, explicitamente, o dever de defesa e de conservação do meio ambiente “ao Estado e à coletividade” (art. 214, *caput*), incumbindo ainda, ao Estado, a prevenção de formas de degradação ambiental (parágrafo 1º, III), a exigência de “prévia anuência do órgão estadual de controle e política ambiental, para início, ampliação ou desenvolvimento de atividades, construção ou reforma de instalações capazes de causar, sob qualquer forma, degradação do meio ambiente” (IV); e o controle da “produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que importem riscos para a vida, a qualidade de vida, o meio ambiente, bem como o transporte e o armazenamento dessas substâncias em seu território” (VII).

A respeito da exigência de prévia anuência do órgão estadual de controle, prevista no inciso IV do parágrafo 1º do art. 214 da Constituição de Minas Gerais, o texto ainda detalha que: “§2º – O licenciamento de que trata o inciso IV do parágrafo anterior dependerá, nos casos de atividade ou obra potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, de estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade.” (MINAS GERAIS, 2018, p. 171). Dessa forma, fica estabelecida na Carta Magna do estado, como sua competência, a emissão de licenciamento de atividade potencialmente devastadora do meio ambiente. São ainda disposições da Carta Magna Estadual:

Art. 214:

[...]

§4º – Quem explorar recurso ambiental fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, na forma da lei.

§5º – A conduta e a atividade consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão o infrator, pessoa física ou jurídica, a sanções administrativas, sem prejuízo das obrigações de reparar o dano e das cominações penais cabíveis. (MINAS GERAIS, 2018, p. 171).

Não resta dúvida de que esses dispositivos destacados se referem à responsabilização da empresa privada que explorava a região, no caso do desastre de Mariana. Contudo, o dispositivo destacado anteriormente impõe a responsabilidade pela análise prévia do empreendimento ao Poder Público. Dessa forma, é possível se desenhar uma cadeia de responsabilidades que visa proteger o meio ambiente no âmbito do desenho da política de proteção ao meio ambiente em sede da Constituição Estadual: em um primeiro momento, o Poder Público deve analisar e licenciar a integralidade do empreendimento, que passa a se responsabilizar pela atividade e por suas consequências. Contudo, o dispositivo seguinte ainda indica o dever de monitoramento do Estado, nos seguintes termos:

Art. 215 – É obrigação das instituições do Poder Executivo, com atribuições diretas ou indiretas de proteção e controle ambiental, informar o Ministério Público sobre ocorrência de conduta ou atividade considerada lesiva ao meio ambiente. (MINAS GERAIS, 2018, p. 172).

O Ministério Público Estadual configura-se, portanto, como instância responsável pelas providências de apuração do dano ambiental.

Em nível infraconstitucional, o desenho da política permanece o mesmo em Minas Gerais, conforme se pode perceber da legislação compilada a seguir:

### Quadro 3 – Levantamento da legislação estadual ordinária sobre meio ambiente – Minas Gerais

Item	Natureza	Número	Ementa	Dispositivos relacionados	Link
1	Lei ordinária	10.627/1992	Dispõe sobre a realização de auditorias ambientais e dá outras providências.	Art. 1o; 4o, IX; 6o;	<a href="https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&amp;num=10627&amp;comp=&amp;ano=1992&amp;aba=js_textoAtualizado#texto">https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&amp;num=10627&amp;comp=&amp;ano=1992&amp;aba=js_textoAtualizado#texto</a>
2	Lei ordinária	13.976/2000	Dispõe sobre o controle e o licenciamento dos empreendimentos e das atividades geradoras de resíduos perigosos no Estado.	Art. 1o; 6o;	<a href="https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&amp;num=13796&amp;comp=&amp;ano=2000&amp;aba=js_textoAtualizado#texto">https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&amp;num=13796&amp;comp=&amp;ano=2000&amp;aba=js_textoAtualizado#texto</a>
3	Lei ordinária	14.940/2003	Institui o Cadastro Técnico Estadual de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais e a Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental do Estado de Minas Gerais TFAMG e dá outras providências.	Art. 6o; Art. 10; 16	<a href="https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&amp;num=14940&amp;comp=&amp;ano=2003&amp;aba=js_textoAtualizado#texto">https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&amp;num=14940&amp;comp=&amp;ano=2003&amp;aba=js_textoAtualizado#texto</a>
4	Lei ordinária	15.056/2004	Estabelece diretrizes para a verificação da segurança de barragem e de depósito de resíduos tóxicos industriais e dá outras providências.	Texto Integral	<a href="https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&amp;num=15056&amp;comp=&amp;ano=2004&amp;aba=js_textoOriginal#texto">https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&amp;num=15056&amp;comp=&amp;ano=2004&amp;aba=js_textoOriginal#texto</a>
5	Lei ordinária	15.399/2004	Determina aos empreendimentos que menciona o encaminhamento, ao poder público, de relatório de avaliação de risco ambiental.	Texto Integral	<a href="https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&amp;num=15399&amp;comp=&amp;ano=2004&amp;aba=js_textoAtualizado#texto">https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&amp;num=15399&amp;comp=&amp;ano=2004&amp;aba=js_textoAtualizado#texto</a>
6	Lei ordinária	21.972/2016	Dispõe sobre o Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – Sisema – e dá outras providências.	Art. 5o, VII; 7o; 16; 17; 28; 29; 39.	<a href="https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&amp;num=21972&amp;comp=&amp;ano=2016&amp;aba=js_textoAtualizado#texto">https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&amp;num=21972&amp;comp=&amp;ano=2016&amp;aba=js_textoAtualizado#texto</a>

Fonte: Elaborado pela autora

Da análise desses diplomas legais, é possível perceber que o Poder Público tem o dever de avaliar as condições e de autorizar a implantação da atividade potencialmente danosa do meio ambiente, cabendo a ele, durante todo o período de exploração, o dever de fiscalização das condições do empreendimento, tomando as providências necessárias ao identificar risco de dano ao bem público que visa proteger. Como se pode perceber da Lei nº 14.940/2003 (item 3 do Quadro 3), o Estado de Minas Gerais aufere receita derivada do seu próprio dever de fiscalização ambiental, que personaliza o poder administrativo de polícia imposto pela necessidade de pagamento de uma taxa no processo de licenciamento ambiental (MIRANDA, 2005).

Do ponto de vista da política de meio ambiente, tanto em nível federal como em nível estadual, é evidente que o dever do Poder Público frente a empreendimentos potencialmente danosos consiste em avaliar, previamente, as condições de instalação, passando à fase de emissão do licenciamento, que implica, ainda, o dever de fiscalização do empreendimento, buscando garantir que as condições apresentadas pelo ente privado da relação, que ensejaram a concessão da licença, permaneçam ao longo do tempo e não prejudiquem o meio ambiente. Embora incontestado na norma, esse dever de fiscalização parece não ter ocorrido no caso de Mariana, como se verificará no item seguinte desse trabalho. Contudo, antes de passar a ele, é preciso verificar, na legislação específica referente à atividade minerária, quais seriam os órgãos ou as entidades responsáveis pelo seu monitoramento.

Na Constituição Federal, os recursos minerais são listados entre os bens da União (art. 20, IX), sendo assegurada, aos demais entes federados, no parágrafo 1º do mesmo dispositivo, a participação nos resultados da exploração desses recursos. Dessa forma, é possível perceber que os entes federados auferem receita da exploração privada de seus recursos minerais. Entretanto, só a União pode legislar sobre jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia, uma vez que o art. 22, XII, lhe garante competência legislativa privativa.

Apesar disso, no art. 23, o registro, o acompanhamento e a fiscalização das concessões de direitos de exploração de recursos minerais figura como competência comum a todos os entes federados, de forma que todos têm o dever de fiscalizar o exercício da atividade minerária em seus territórios. No caso de Mariana, isso implica que União, estado e o próprio município tinham o dever de fiscalizar o desenvolvimento das atividades da Samarco Mineração S.A.

Entretanto, a responsabilidade sobre a fiscalização da atividade minerária fica ainda mais incerta ao se considerar o art. 176 da Constituição Federal, conforme se pode observar da transcrição abaixo:

Art. 176. As jazidas, em lavra ou não, e demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica constituem propriedade distinta da do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento, e pertencem à União, garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra.

§ 1º A pesquisa e a lavra de recursos minerais e o aproveitamento dos potenciais a que se refere o "caput" deste artigo **somente poderão ser efetuados mediante autorização ou concessão da União**, no interesse nacional, por brasileiros ou empresa constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País, na forma da lei, que estabelecerá as condições específicas quando essas atividades se desenvolverem em faixa de fronteira ou terras indígenas (grifos da autora). (BRASIL, 1988).

Até aqui, da análise do texto constitucional, tem-se que a titularidade dos recursos minerais do país, independentemente do ente federado em que se encontrem, é da União, que detém, também, o dever de autorizar ou de conceder a sua lavra. No entanto, a fiscalização dessa atividade é competência comum, ou seja, do ponto de vista administrativo, todos os entes podem exercê-la. Esse é o ponto principal que esse trabalho busca abordar, uma vez que a hipótese perseguida versa sobre a possibilidade de ocorrência de *blame avoidance* em casos como esse, em que a competência compartilhada entre os entes federados deixa margem para manobras de escape da culpa.

Buscando, ainda, evidenciar esse ponto por meio da análise da legislação pertinente, é preciso considerar o Código da Mineração – Decreto-Lei nº 227/1967, recepcionado pela Constituição Federal de 1988 e alterado de maneira substancial desde então. Em que pesem essas alterações, o Código dispõe que “compete à União administrar os recursos minerais, a indústria de produção mineral e a distribuição, o comércio e o consumo de produtos minerais.” (art. 1º), em diferentes regimes, cada um deles atribuído a diferentes órgãos e entidades da Administração Pública federal, como se pode observar do quadro abaixo:

**Quadro 4 – Código de Mineração – Decreto-Lei nº 2.227/1967 e alterações. Regimes e competências nas atividade mineira**

Regime	Descrição	Competência
Concessão	Quando depender de portaria de concessão do Ministro de Estado de Minas e Energia	Ministério das Minas e Energia
Autorização	Quando depender de expedição de alvará de autorização do Diretor-Geral do Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM	Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM
Licenciamento	Quando depender de licença expedida em obediência a regulamentos administrativos locais e de registro da licença no Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM	Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM
Permissão de lavra garimpeira	Quando depender de portaria de permissão do Diretor-Geral do Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM	Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM
Monopolização	Quando, em virtude de lei especial, depender de execução direta ou indireta do Governo Federal	União

**Fonte: elaboração própria, baseada no art. 2º do Código da Mineração – Decreto-Lei nº 227/1967 e alterações**

O Código regula, ainda, de maneira expressa, no art. 3º, III, “a fiscalização pelo Govêno [sic] Federal, da pesquisa, da lavra e de outros aspectos da industria [sic] mineral” (BRASIL, 1967), atribuindo ao DNPM a execução das normas pertinentes ao tema da mineração. Tem-se, então, a primeira pessoa jurídica de direito público, pertencente ao Poder Executivo Federal, identificada com competência formal para a atuação direta na atividade minerária.

Entretanto, essa atividade é, em certa medida, compartilhada com o Ministério das Minas e Energia, como se pode perceber do art. 7º: “O aproveitamento das jazidas depende de alvará de autorização de pesquisa, do Diretor-Geral do DNPM, e de concessão de lavra, outorgada pelo Ministro de Estado de Minas e Energia” (BRASIL, 1967)

Outro ponto a se considerar é que, mesmo cabendo ao governo federal a autorização e a concessão do direito de exploração das jazidas minerais ao empreendedor privado, as receitas auferidas são compartilhadas entre este e os entes federados dos três níveis, conforme art. 11:

Art. 11. Serão respeitados na aplicação dos regimes de Autorização, Licenciamento e Concessão: (Redação dada pela Lei nº 6.403, de 1976)

a) o direito de prioridade à obtenção da autorização de pesquisa ou de registro de licença, atribuído ao interessado cujo requerimento tenha por objeto área considerada livre, para a finalidade pretendida, à data da protocolização do pedido no Departamento Nacional da Produção Mineral (D.N.P.M), atendidos os demais requisitos cabíveis, estabelecidos neste Código; e (Redação dada pela Lei nº 6.403, de 1976)

b) o direito à participação do proprietário do solo nos resultados da lavra. (Redação dada pela Lei nº 8.901, de 1994)

§ 1º A participação de que trata a alínea b do caput deste artigo será de cinquenta por cento do **valor total devido aos Estados, Distrito Federal, Municípios e órgãos da administração direta da União, a título de compensação financeira pela exploração de recursos minerais**, conforme previsto no caput do art. 6º da Lei nº 7.990, de 29/12/89 e no art. 2º da Lei nº 8.001, de 13/03/90. (Incluído pela Lei nº 8.901, de 1994) (BRASIL, 1967, grifos da autora).

Reforçando, ainda, o dever de acompanhamento da atividade minerária atribuído ao DNPM, tem-se ainda o disposto no art. 13:

Art. 13 As pessoas naturais ou jurídicas que exerçam atividades de pesquisa, lavra, beneficiamento, distribuição, consumo ou industrialização de reservas minerais, **são obrigadas a facilitar aos agentes do Departamento Nacional da Produção Mineral a inspeção de instalações, equipamentos e trabalhos, bem como a fornecer-lhes informações sobre:**

I - volume da produção e características qualitativas dos produtos;

II - condições técnicas e econômicas da execução dos serviços ou da exploração das atividades mencionadas no "caput" deste artigo;

III - mercados e preços de venda;

IV - quantidade e condições técnicas e econômicas do consumo de produtos minerais. (BRASIL, 1967, grifos da autora).

Cabe ressaltar que, no processo de autorização de pesquisa mineral, de competência do DNPM, são recolhidas taxas, especificadas no Código de Mineração, que serão destinados ao próprio Departamento (art. 20, parágrafo 2º), ou seja, o empreendedor que pretende explorar a atividade minerária em determinada área paga um valor à entidade na emissão da referida autorização, de forma que ela auferir receita ao conceder a autorização. Esse ponto é particularmente importante porque, se o Poder Público é remunerado na emissão de um ato administrativo no âmbito daquela atividade, é esperado que esse recurso fosse voltado para o acompanhamento da própria atividade. Além disso:

Art. 26. A área desonerada por publicação de despacho no Diário Oficial da União ficará disponível pelo prazo de sessenta dias, para fins de pesquisa ou lavra, conforme dispuser portaria do Ministro de Estado de Minas e Energia.

[...]

§ 4º. **As vistorias realizadas pelo DNPM, no exercício da fiscalização dos trabalhos de pesquisa e lavra de que trata este Código, serão custeadas pelos respectivos interessados**, na forma do que dispuser portaria do Diretor-Geral da referida autarquia. (BRASIL, 1967, grifos da autora).

Ou seja, além de auferir receita no ato de autorização de exploração dos recursos minerais, o DNPM ainda poderia se valer de recursos do empreendedor privado para realizar sua atividade de fiscalização, exercício de seu poder de polícia.

Em que pese o processo de autorização de pesquisa mineral ser de responsabilidade direta do DNPM, é o Ministério de Minas e Energia que detém competência para o processo de concessão da outorga da lavra (art. 38), ou seja, a autorização propriamente dita para a exploração da área pesquisada, que também enseja o pagamento de taxas (art. 44).

Também são compartilhadas pelo DNPM, pelo respectivo Ministério e pelo “Govêrno [sic] Federal” (tomado genericamente) a aplicação de penalidades:

Art. 63. O não cumprimento das obrigações decorrentes das autorizações de pesquisa, das permissões de lavra garimpeira, das concessões de lavra e do licenciamento implica, dependendo da infração, em: (Redação dada pela Lei nº 9.314, de 1996)

I - advertência; (Redação dada pela Lei nº 9.314, de 1996)

II - multa; e (Redação dada pela Lei nº 9.314, de 1996)

III - caducidade do título. (Redação dada pela Lei nº 9.314, de 1996)

§ 1º. **As penalidades de advertência, multa e de caducidade de autorização de pesquisa serão de competência do DNPM.** (Redação dada pela Lei nº 9.314, de 1996)

§ 2º. **A caducidade da concessão de lavra será objeto de portaria do Ministro de Estado de Minas e Energia.** (Redação dada pela Lei nº 9.314, de 1996)

§ 3º **A caducidade da concessão de lavra, será objeto de Decreto do Govêrno Federal** (BRASIL, 1967, grifo da autora).

Por fim, o Código estabelece que:

Art 88. Ficam sujeitas à fiscalização direta do D.N.P.M. tôdas [sic] as atividades concernentes à mineração, comércio e à industrialização de matérias-primas minerais, nos limites estabelecidos em Lei. (Renumerado do Art. 89 para Art. 88 pelo Decreto-lei nº 318, de 1967)

Parágrafo único. Exercer-se-á fiscalização para o cumprimento integral das disposições legais, regulamentares ou contratuais. (BRASIL, 1967).

Dessa forma, embora o Ministério de Minas e Energia seja o responsável pela concessão de outorga de jazida, no âmbito da atividade minerária, é o DNPM que tem a competência de fiscalização de todo o processo produtivo do setor.

O quadro de competências federais relativas à atividade minerária se complica ainda mais ao adicionar a ele o que prevê especificamente a Política Nacional de Segurança de Barragens (PNSB), estabelecida pela Lei nº 12.334/2010. Nela, fica determinado que o órgão fiscalizador é a “autoridade do poder público responsável pelas ações de fiscalização da segurança da barragem de sua competência” (art. 2º, V).

Em que pese figurar, entre um dos fundamentos da PNSB que “o empreendedor é o responsável legal pela segurança da barragem, cabendo-lhe o desenvolvimento de ações para garanti-la” (art. 4º, III), o art. 5º distribui, em termos de fiscalização, competências a vários entes, nos seguintes termos:

**Art. 5º A fiscalização da segurança de barragens caberá, sem prejuízo das ações fiscalizatórias dos órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama):**

I - à entidade que outorgou o direito de uso dos recursos hídricos, observado o domínio do corpo hídrico, quando o objeto for de acumulação de água, exceto para fins de aproveitamento hidrelétrico;

II - à entidade que concedeu ou autorizou o uso do potencial hidráulico, quando se tratar de uso preponderante para fins de geração hidrelétrica;

**III - à entidade outorgante de direitos minerários para fins de disposição final ou temporária de rejeitos;**

IV - à entidade que forneceu a licença ambiental de instalação e operação para fins de disposição de resíduos industriais (BRASIL, 2010, grifos da autora).

Uma vez mais, observa-se que a competência de fiscalização de barragens de rejeitos é compartilhada não apenas com o Sisnama (aqui considerado como o conjunto dos diversos órgãos e entidades da Administração Pública que o compõe), mas entre diversas entidades relacionadas ao uso dos recursos hídricos e à atividade minerária e industrial, sem especificar nominalmente a qual entidade a Lei se refere. Se, por um lado, essa abertura hermenêutica da norma possibilita que as denominações de órgãos e entidades sejam alteradas nas recorrentes reformas administrativas sem necessidade de equivalente alteração legal, por outro lado, gera certa insegurança na identificação objetiva de competências e responsabilidades.

Nesse contexto, a PNSB estabelece, ainda, de maneira explícita, quais as competências do “órgão fiscalizador”, que se dispõem da seguinte forma:

Art. 16. O órgão fiscalizador, no âmbito de suas atribuições legais, é obrigado a:

- I - manter cadastro das barragens sob sua jurisdição, com identificação dos empreendedores, para fins de incorporação ao SNISB;
- II - exigir do empreendedor a anotação de responsabilidade técnica, por profissional habilitado pelo Sistema Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (Confea) / Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (Crea), dos estudos, planos, projetos, construção, fiscalização e demais relatórios citados nesta Lei;
- III - exigir do empreendedor o cumprimento das recomendações contidas nos relatórios de inspeção e revisão periódica de segurança;
- IV - articular-se com outros órgãos envolvidos com a implantação e a operação de barragens no âmbito da bacia hidrográfica;
- V - exigir do empreendedor o cadastramento e a atualização das informações relativas à barragem no SNISB.

§ 1º O órgão fiscalizador deverá informar imediatamente à Agência Nacional de Águas (ANA) e ao Sistema Nacional de Defesa Civil (Sindec) qualquer não conformidade que implique risco imediato à segurança ou qualquer acidente ocorrido nas barragens sob sua jurisdição.

§ 2º O órgão fiscalizador deverá implantar o cadastro das barragens a que alude o inciso I no prazo máximo de 2 (dois) anos, a partir da data de publicação desta Lei. (BRASIL, 2010).

Essas competências são de absoluta importância na análise de evidências de *blame avoidance* no caso do desastre de Mariana de 2015, uma vez que elas configuram o ponto de partida a partir do qual o TCU estabelece sua apuração de responsabilidades sobre o evento. Entretanto, o ente estadual também concorria com competências sobre a atividade minerária e de risco ambiental no âmbito de seu território, como se verá a partir daqui.

Em nível estadual, a Constituição de Minas Gerais replica o entendimento de que o registro, o acompanhamento e a fiscalização das concessões de direito de pesquisa e de exploração de recursos hídricos e minerais é competência comum entre União, estados e municípios (art. 11, XI). Na seção específica sobre política minerária, o texto constitucional se refere ao “sistema estadual de gerenciamento de recursos minerários” (art. 250), embora não especifique quais os órgãos e entidades que o compõem.

Com relação à distribuição das riquezas advindas da atividade minerária, a Constituição Estadual assim dispõe:

**Art. 252 – Os recursos financeiros destinados ao Estado, resultantes de sua participação na exploração de recursos minerais em seu território ou de compensação financeira correspondente, serão, prioritariamente, aplicados de forma a garantir o disposto no art. 253, sem prejuízo da destinação assegurada no § 3º do art. 214.**

Art. 253 – **O Estado assistirá, de modo especial, o Município que se desenvolva em torno de atividade mineradora**, tendo em vista a diversificação de sua economia e a garantia de permanência de seu desenvolvimento socioeconômico.

§ 1º – A assistência de que trata este artigo será objeto de plano de integração e de assistência aos Municípios mineradores, a se efetivar, tanto quanto possível, por meio de associação que os congregue.

§ 2º – A lei que estabelecer o critério de rateio da parte disponível do imposto a que se refere o art. 144, I, “b”, reservará percentual específico para os Municípios considerados mineradores. (Vide Lei nº 13.803, de 27/12/2000.)

§ 3º – A lei criará o Fundo de Exaustão e Assistência aos Municípios Mineradores, formado por recursos oriundos do Estado e dos Municípios interessados, cuja gestão dará prioridade à diversificação de atividades econômicas desses Municípios, na forma de lei complementar. (MINAS GERAIS, 2018, p. 193).

Exaurindo, assim, a abordagem da atividade minerária em âmbito constitucional, é possível perceber que, não há, no texto constitucional estadual, uma definição clara sobre a competência de monitoramento da atividade minerária, sendo necessário, novamente, descer ao nível infraconstitucional para compreendê-la melhor.

Contudo a legislação infraconstitucional do estado tampouco é clara no que diz respeito às competências para essa atividade. A partir da análise da legislação compilada sobre o tema no site da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG)<sup>49</sup>, das seis normas voltadas especificamente para o tema, apenas uma delas dá pistas sobre a responsabilidade pelo acompanhamento da atividade minerária no estado, a Lei nº19.976/2011.

Nela, é instituída a Taxa de Controle, Monitoramento e Fiscalização das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Aproveitamento de Recursos Minerários (TFRM), que tem como fato gerador o exercício regular do poder de polícia conferido ao estado sobre a atividade de pesquisa, lavra, exploração ou aproveitamento, nele realizada. Esse poder de polícia seria exercido nos seguintes termos:<sup>50</sup>

Art. 3º – O poder de polícia de que trata o art. 1º será exercido pelos seguintes órgãos e entidades:

I – (Revogado pelo inciso VIII do art. 92 da Lei nº 22.796, de 2/12/2017.)

II – **Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – Semad –, Fundação Estadual do Meio Ambiente – Feam –, Instituto Estadual de Florestas – IEF – e Instituto Mineiro de Gestão das Águas – Igam –**, que compõem o Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – Sisema –, para:

a) aplicação das normas de preservação, conservação, controle e desenvolvimento sustentável dos recursos naturais, entre os quais o solo e o subsolo, e zelo pela observância dessas normas, em articulação com outros órgãos;

b) identificação dos recursos naturais do Estado, mediante o mapeamento por imagens espaciais de toda a área de abrangência das atividades minerárias e seu entorno, com o objetivo de fornecer subsídios à fiscalização do setor, compatibilizando as medidas

<sup>49</sup> A pesquisa na Assembleia Legislativa de Minas Gerais, foi feita por tema, opção disponibilizada pelo próprio site. Acesso em 24/03/2018.

<sup>50</sup> Na transcrição, foi suprimido o conteúdo dos dispositivos revogados, para facilitar a leitura e a compreensão da norma.

preservacionistas e conservacionistas com a exploração racional, conforme as diretrizes do desenvolvimento sustentável;

(Alínea com redação dada pelo art. 1º da Lei nº 20.414, de 31/10/2012.)

c) realização de atividades de controle e fiscalização referentes ao uso dos recursos naturais do Estado, entre os quais o solo e o subsolo;

(Alínea com redação dada pelo art. 1º da Lei nº 20.414, de 31/10/2012.)

d) defesa do solo e dos recursos naturais;

e) registro, controle e fiscalização de autorizações, licenciamentos, permissões e concessões para pesquisa, lavra, exploração e aproveitamento de recursos minerários;

(Alínea acrescentada pelo art. 56 da Lei nº 22.796, de 28/12/2017.)

f) controle, monitoramento e fiscalização das atividades de pesquisa, lavra, exploração e aproveitamento de recursos minerários;

(Alínea acrescentada pelo art. 56 da Lei nº 22.796, de 28/12/2017.)

III – (Revogado pelo art. 5º da Lei nº 20.414, de 31/10/2012.)

Parágrafo único – No exercício das atividades relacionadas no caput, a Semad, o IEF, a Feam e o Igam **contarão com o apoio operacional dos seguintes órgãos e entidades da administração estadual**, observadas as respectivas competências legais:

(Caput com redação dada pelo art. 56 da Lei nº 22.796, de 28/12/2017.)

**I – Secretaria de Estado de Fazenda – SEF –;**

**II – Polícia Ambiental da Polícia Militar de Minas Gerais – PMMG –;**

**III – Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais – CBMMG –;**

**IV – Instituto de Desenvolvimento Integrado de Minas Gerais – Indi –;**

**V – Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais – Fapemig –;**

**VI – Fundação Centro Tecnológico de Minas Gerais – Cetec.**

**VII – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Ensino Superior – Sedectes (MINAS GERAIS, 2011, grifos da autora).**

É preciso destacar dois pontos do conteúdo do dispositivo transcrito, no que tange à atribuição de responsabilidades pelo inteiro processo da atividade minerária em nível estadual. O primeiro deles diz respeito à relação que se estabelece entre o Poder Público e o explorador privado de recursos minerais a partir do estabelecimento da taxa a que se refere essa Lei. Ao instituir a taxa, ou seja, ao auferir receita a partir do desenvolvimento da atividade econômica, o Poder Público, nesse caso, o estado, gera, para si, um poder-dever, o poder de polícia. Ou seja, a tutela do desenvolvimento da atividade minerária como um todo cabe ao Poder Público, ora personalizado nos órgãos e entidades da Administração Pública estadual que compõe o Sisema. Nesse sentido, não haveria como negar, portanto, que o Poder Público estadual tenha responsabilidade pela ocorrência do desastre de Mariana, responsabilidade essa derivada do fato de auferir receita com base no seu poder de licenciamento e no seu dever de fiscalização das condições de desenvolvimento da atividade.

O segundo ponto a se considerar com base no conteúdo do dispositivo transcrito acima é que o legislador atribuiu a todo o sistema, e não a uma pessoa jurídica em particular, a responsabilidade pelo acompanhamento da atividade minerária. Isso significa que a apuração de responsabilidades pela ocorrência do desastre de Mariana, no que tange ao dever de fiscalização da atividade, torna-se muito mais complexa do que se tivesse sido concentrada em

um único órgão ou entidade da Administração Pública. Como se percebeu ao longo deste trabalho, essa pode ser considerada como uma estratégia de *blame avoidance*.

Do ponto de vista do município, a responsabilidade pelas políticas públicas ambiental e minerária, embora seja constitucionalmente uma competência comum (art. 23), encontra pouca ressonância em nível local.

Das atividades de licenciamento ambiental gerenciadas pela Prefeitura, a maior parte delas tem alcance igualmente local (oficinas mecânica, oficinas de lanternagem, lava-jatos, serralherias, lojas de manutenção em computadores e eletroeletrônicos, lavanderias, vidraçarias, marmorarias, padarias, marcenarias, madeireiras, oficinas elétricas, depósitos de sucata, capotarias, borracharias, ourivesarias, autopeças e acessórios, gráficas, beneficiamento de minerais não metálicos, pré-moldados, oficina de refrigeração, depósito de gás, tornearias, usinagens, entre outras) (MARIANA, 2018).

As atividades de maior porte a serem licenciadas, como aquelas que envolvem o manejo de recursos hídricos, ficam a cargo dos órgãos e entidades estaduais, devendo ser apresentadas as documentações emitidas por esses entes para regularização pela Prefeitura de Mariana (MARIANA, 2018).

Diante disso, e considerando ainda a extensão das consequências do referido desastre, que atingiu vários municípios e duas unidades da federação, optou-se, para os fins perseguidos neste trabalho, analisar apenas as competências de âmbito ambiental e minerário da União e do estado de Minas Gerais, que demonstram, como se pretendeu, que o pacto federativo pode criar oportunidades para a manifestação de *blame avoidance* por parte do Poder Executivo.

### ANEXO C – E-mail da CGE

Considerando as informações prestadas pela CGE (e-mail abaixo), encaminho sugestão de minuta para a solicitação de acesso aos procedimentos.

Considerando a solicitação de acesso aos procedimentos administrativos disciplinares a respeito das barragens pertencentes à empresa SAMARCO MINÉRIO S.A., situadas no município de Mariana/MG, informo que foram instauradas, no âmbito da Controladoria-Geral do Estado - CGE/MG, 02 (duas) Sindicâncias Administrativas Investigatórias, nas quais:

- A Sindicância Administrativa instaurada pela Portaria/SCA nº 103/2015, publicada no dia 14/11/2015, teve como escopo apurar, no âmbito da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – SEMAD, do Instituto Mineiro de Gestão das Águas – IGAM, da Fundação Estadual do Meio Ambiente – FEAM, e do Instituto Estadual de Florestas – IEF, a responsabilidade de agentes públicos por possíveis falhas na atividade fiscalizatória, foi ARQUIVADA, conforme publicação do Diário do Executivo do dia 18/10/2017. Dessa forma, solicitações de acesso ao procedimento arquivado deverão ser encaminhadas à CGE/MG, Órgão responsável pela sua instrução e decisão;

- A Sindicância Administrativa instaurada pela Portaria/SCA nº 23/2016, publicada no dia 16/03/2016, possui o objetivo de apurar, no âmbito da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – SEMAD, do Instituto Mineiro de Gestão das Águas – IGAM, da Fundação Estadual do Meio Ambiente – FEAM, e do Instituto Estadual de Florestas – IEF, a responsabilidade de agentes públicos por possíveis irregularidades ocorridas com as licenças de MINA GERMANO, FUNDÃO e SANTARÉM, barragens de contenção de rejeitos e resíduos da empresa SAMARCO MINÉRIO S.A., encontra-se em instrução na CGE/MG.

Dessa forma, solicitações de acesso ao procedimento deverão ser encaminhadas à CGE/MG, entretanto, nesse momento a documentação está indisponível para acesso, em razão do cunho investigativo e sigiloso do procedimento, realizado a título de convencimento da Administração acerca da ocorrência ou não de determinada irregularidade funcional e de sua autoria. Ainda, a indisponibilidade da documentação relativa à Sindicância Administrativa em curso, neste momento, decorre também do que prevê o art. 21 do Decreto n. 45.969/2012, em comento:

Art. 21. O acesso a documento preparatório ou informação nele contida, utilizados como fundamento de tomada de decisão ou de ato administrativo, será assegurado a partir da edição do ato ou decisão.

Atenciosamente,

Carolina Campos Abreu  
Núcleo de Correição Administrativa do Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (Sisema)

## ANEXO D – Levantamento de fontes oficiais para análise do caso RIO 2016

Levantamento de fontes para análise do caso RIO 2016			
Fonte	Endereço	Tipo de informação disponível	Observação
Comitê Olímpico Internacional - COI	<a href="http://rua.ua.es/dspace/handle/10045/73289">http://rua.ua.es/dspace/handle/10045/73289</a>	Aspectos acadêmicos e culturais dos Jogos	Existe um "Relatório Oficial" de todos os Jogos até 2012. O Relatório Oficial da RIO 2016 não está disponível.
Comitê Olímpico Brasileiro - COB	<a href="https://www.cob.org.br/Handlers/RecuperaDocumento.ashx?codigo=4832">https://www.cob.org.br/Handlers/RecuperaDocumento.ashx?codigo=4832</a>	Relatório Anual de Atividades de 2016	Não há detalhamento da realização dos Jogos RIO 2016 especificamente
	<a href="https://www.cob.org.br/Handlers/RecuperaDocumento.ashx?codigo=4793">https://www.cob.org.br/Handlers/RecuperaDocumento.ashx?codigo=4793</a>	Resumo da Apresentação do Comitê Olímpico Internacional - COI Sobre o Sucesso dos Jogos Olímpicos RIO 2016 em Inglês	-
Autoridade Pública Olímpica - APO	<a href="http://www.apo.gov.br/index.php/balanco-dos-jogos-traz-numeros-positivos-para-a-cidade/">http://www.apo.gov.br/index.php/balanco-dos-jogos-traz-numeros-positivos-para-a-cidade/</a>	Notícia sobre realização de Balanço dos três entes federados com relação à realização dos Jogos	-
	<a href="http://www.apo.gov.br/wp-content/uploads/2013/08/olympic_forum_and_unlimited_report.pdf">http://www.apo.gov.br/wp-content/uploads/2013/08/olympic_forum_and_unlimited_report.pdf</a>	Relatório dos British Council sobre a realização dos Jogos focado em aspectos culturais	-
União	<a href="http://www.portaldatransparencia.gov.br/rio2016/">http://www.portaldatransparencia.gov.br/rio2016/</a>	Detalhamento dos gastos de cursos de origem federal	-
Estado RJ	<a href="http://www.rj.gov.br/web/informacaopublica/exibeconteudo?article-id=2167874">http://www.rj.gov.br/web/informacaopublica/exibeconteudo?article-id=2167874</a>	Referências gerais sobre os Jogos	-
Município	<a href="http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/4379008/4130519/RIO2016_estudos_PORT.pdf">http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/4379008/4130519/RIO2016_estudos_PORT.pdf</a>	Encarte da Prefeitura antes da realização dos Jogos	-
Tribunal de Contas da União - TCU; Tribunal de Contas do Estado do RJ - TCE e Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro - TCM	<a href="http://www.fiscalizario2016.gov.br/fiscaliza-rio-2016/publicacoes/o-tcu-e-as-olimpiadas-de-2016-3-edicao.htm">http://www.fiscalizario2016.gov.br/fiscaliza-rio-2016/publicacoes/o-tcu-e-as-olimpiadas-de-2016-3-edicao.htm</a>	Planejamento das ações de fiscalização	-

## ANEXO E – Compilado a respeito das competências de cada ator na Matriz de Responsabilidade RIO 2016 e suas atualizações

Matriz Janeiro 2014													
		Recursos						Execução					
Região	Total de ações	União	Estado	Município	Privado	Público-Privado	Não definido	União	Estado	Município	Privado	Público-Privado	Não definido
Barra	25	11	0	3	1	8	2	3	0	11	9	0	2
Deodoro	15	13	0	0	0	0	2	2	0	11	0	0	2
Copacabana	4	0	1	0	0	1	2	0	1	1	0	0	2
Maracanã	8	0	2	3	0	1	2	0	2	3	1	0	2
<b>Total</b>	<b>52</b>	<b>24</b>	<b>3</b>	<b>6</b>	<b>1</b>	<b>10</b>	<b>8</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>26</b>	<b>10</b>	<b>0</b>	<b>8</b>

Matriz Julho 2014													
		Recursos						Execução					
Região	Total de ações	União	Estado	Município	Privado	Público-Privado	Não definido	União	Estado	Município	Privado	Público-Privado	Não definido
Barra	25	11	0	3	1	8	2	0	0	11	12	0	2
Deodoro	15	11	0	0	0	2	2	0	0	11	2	0	2
Copacabana	4	0	1	0	1	0	2	0	1	0	1	0	2
Maracanã	8	0	2	3	0	1	2	0	2	3	1	0	2
<b>Total</b>	<b>52</b>	<b>22</b>	<b>3</b>	<b>6</b>	<b>2</b>	<b>11</b>	<b>8</b>	<b>0</b>	<b>3</b>	<b>25</b>	<b>16</b>	<b>0</b>	<b>8</b>

Matriz Janeiro 2015													
		Recursos						Execução					
Região	Total de ações	União	Estado	Município	Privado	Público-Privado	Não definido	União	Estado	Município	Privado	Público-Privado	Não definido
Barra	28	14	0	3	1	8	2	0	0	11	15	0	2
Deodoro	16	12	0	0	0	2	2	0	0	12	2	0	2
Copacabana	6	0	1	0	1	2	2	0	1	0	3	0	2
Maracanã	7	0	1	2	0	2	2	0	1	2	2	0	2
<b>Total</b>	<b>57</b>	<b>26</b>	<b>2</b>	<b>5</b>	<b>2</b>	<b>14</b>	<b>8</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>25</b>	<b>22</b>	<b>0</b>	<b>8</b>

Matriz Agosto 2015													
		Recursos						Execução					
Região	Total de ações	União	Estado	Município	Privado	Público-Privado	Não definido	União	Estado	Município	Privado	Público-Privado	Não definido
Barra	25	13	0	3	1	8	0	0	0	12	13	0	0
Deodoro	14	13	0	0	0	1	0	0	0	12	2	0	0
Copacabana	3	0	1	0	1	1	0	0	1	0	2	0	0
Maracanã	3	0	0	2	0	1	0	0	0	2	1	0	0
Multirregião	2	1	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	1
<b>Total</b>	<b>47</b>	<b>27</b>	<b>1</b>	<b>5</b>	<b>2</b>	<b>11</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>26</b>	<b>19</b>	<b>0</b>	<b>1</b>

Matriz Janeiro 2016													
		Recursos						Execução					
Região	Total de ações	União	Estado	Município	Privado	Público-Privado	Não definido	União	Estado	Município	Privado	Público-Privado	Não definido
Barra	25	12	0	3	1	8	1	0	0	12	13	0	0
Deodoro	13	12	0	0	0	1	0	0	0	11	2	0	0
Copacabana	3	0	1	0	1	1	0	0	1	0	2	0	0
Maracanã	3	0	0	2	0	1	0	0	0	2	1	0	0
Multirregião	3	1	0	1	0	0	1	0	0	2	1	0	0
<b>Total</b>	<b>47</b>	<b>25</b>	<b>1</b>	<b>6</b>	<b>2</b>	<b>11</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>27</b>	<b>19</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

Matriz Agosto 2016 - Após a realização dos Jogos													
		Recursos						Execução					
Região	Total de ações	União	Estado	Município	Privado	Público-Privado	Não definido	União	Estado	Município	Privado	Público-Privado	Não definido
Barra	26	13	0	3	1	8	1	0	0	12	14	0	0
Deodoro	13	12	0	0	0	1	0	0	0	11	2	0	0
Copacabana	3	0	1	0	1	1	0	0	1	0	2	0	0
Maracanã	3	0	0	2	0	1	0	0	0	2	1	0	0
Multirregião	3	1	0	1	0	0	1	0	0	2	1	0	0
<b>Total</b>	<b>48</b>	<b>26</b>	<b>1</b>	<b>6</b>	<b>2</b>	<b>11</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>27</b>	<b>20</b>	<b>0</b>	<b>0</b>