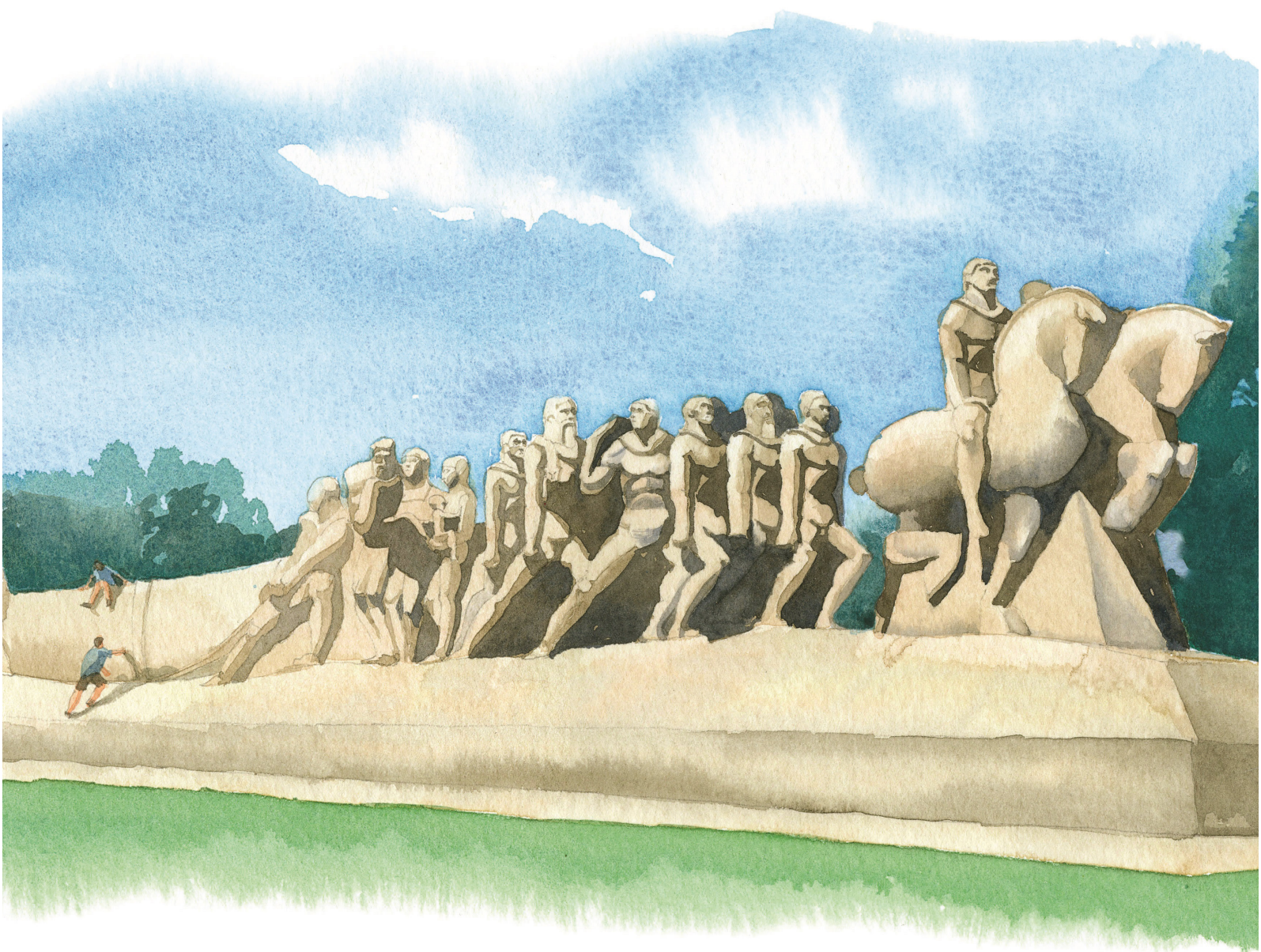


# Simetria

Ano II - Nº3 - 2017

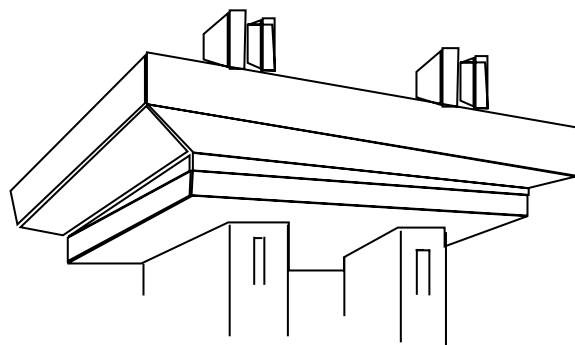
Revista da Escola Superior de Gestão e Contas Públicas Conselheiro Eurípedes Sales do Tribunal de Contas do Município de São Paulo



A relevância dos Tribunais de Contas na consolidação do Estado democrático de direito

De Bresser aos dias atuais: caminhos e desafios do Terceiro Setor

Tribunais de Contas e as tecnologias emergentes



## **ISO 9001**

**TRIBUNAL DE CONTAS DO  
MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**

**Presidente** Roberto Braguim

**Vice-Presidente** Maurício Faria

**Corregedor** João Antonio

**Conselheiro** Edson Simões

**Conselheiro** Domingos Dissei

[www.escoladecontas.tcm.sp.gov.br](http://www.escoladecontas.tcm.sp.gov.br)

## Expediente

### Conselheiro Dirigente

João Antonio da Silva Filho

### Diretor-Presidente

Jessé Souza

### Diretor Pedagógico

Moacir Marques da Silva

### Chefe de Gabinete

Carlos Eli Gonçalves

### Conselho Editorial

João Antonio da Silva Filho,  
Newton de Lucca, André Guilherme  
Lemos Jorge, João Henrique Storopoli,  
Jessé Souza, Angélica Fernandes,  
Moacir Marques da Silva,  
Florestan Fernandes Jr.

### Equipe Editorial

Adriana Manolio, Djair Galvão Freire,  
Nelson G. Nascimento

### Colaboradores

Domingos Dissei, Dimas Eduardo  
Ramalho, Jessé Souza, Nabil Bonduki,  
Lívio Mário Fornazieri, Daniel Alves Dias  
Caetano de Lima, Samantha Ribeiro  
Meyer-Pflug, André Galindo da Costa,  
Daniel Tonelo, Manoel Henrique Martins,  
Antônia Conceição dos Santos.

### Projeto gráfico, produção e editoração

Pluricom Comunicação Integrada®

### Capa

Ilustração "Monumento às Bandeiras"  
- Eduardo Bajzek

### Impressão

Associação Educacional Nove de Julho

ISSN 2526-4486 (impresso)

ISSN 2526-9887 (online)

### Escola Superior de Gestão e Contas Públicas Conselheiro Eurípedes Sales

Av. Prof. Ascendino Reis, 1130  
Vila Clementino — CEP: 04027-000  
São Paulo — SP

Tel.: 11 5080-1387

[escoladecontas@tcm.sp.gov.br](mailto:escoladecontas@tcm.sp.gov.br)

# Sumário

Revista da Escola Superior de Gestão e Contas Públicas Conselheiro  
Eurípedes Sales do Tribunal de Contas do Município de São Paulo.

Publicação cujo objetivo é difundir estudos realizados em diversas áreas de  
pesquisa, vinculadas ao Direito Público, ao Controle Externo e às Políticas  
Públicas. Revista de periodicidade semestral.

## Destaque

- 8 **Tribunais de Contas e as tecnologias emergentes**  
Domingos Dissei
- 22 **De Bresser aos dias atuais: caminhos e desafios do  
Terceiro Setor**  
Dimas Eduardo Ramalho

## Opinião

- 29 **O patrimonialismo é o problema brasileiro?**  
Jessé Souza
- 41 **Política urbana e reforma no Estado: da redemocratização  
aos novos desafios no século XXI**  
Nabil Bonduki

## Controle Externo

- 53 **A fiscalização exercida pelo TCMSP**  
Lívio Mário Fornazieri
- 59 **A relevância dos Tribunais de Contas na consolidação do Estado  
democrático de direito**  
Daniel Alves Dias Caetano de Lima e Samantha Ribeiro Meyer-Pflug

## Políticas Públicas

- 68 **Organização do Sistema Único de Saúde (SUS):  
características fundamentais**  
André Galindo da Costa, Daniel Tonelo e Manoel Henrique  
Martins
- 78 **O cotidiano e a efetivação de uma cultura de direitos e de  
cidadania**  
Antônia Conceição dos Santos

Os conceitos, opiniões e informações técnicas emitidas são de inteira  
responsabilidade de seus autores.



# Uma homenagem à história de São Paulo

Quem passa pelo Parque do Ibirapuera, ao lado da Assembleia Legislativa de São Paulo, não imagina que o enorme monumento de granito, com 12 metros de altura, 50 metros de extensão e 15 metros de largura que se espalha pela Praça Armando Salles de Oliveira, consumiu 33 anos de trabalho do escultor ítalo-brasileiro Victor Brecheret (1894-1955). Esse foi o tempo transcorrido da concepção do projeto até sua inauguração, em 25 de janeiro de 1953, dentro das festividades voltadas à comemoração no ano seguinte do IV Centenário da cidade de São Paulo.

A bem da verdade, o Monumento às Bandeiras, que se transformou em um dos maiores símbolos da Capital Paulista, já devia fazer parte da paisagem paulistana muitos anos antes. A escultura havia sido encomendada, em 1921, pelo Governo Paulista para celebrar em 1922 o Centenário da Independência do Brasil. Quem sugeriu as bandeiras como tema foi o escritor Menotti del Picchia. Era uma forma, segundo ele, de homenagear os bandeirantes de São Paulo que nos séculos 16 e 17 realizavam expedições exploratórias – chamadas de bandeiras – pelo interior do país em busca de riquezas.

A escolha do projeto ocorreu por meio de concurso internacional, vencido por Victor Brecheret. A maquete da obra chegou a ser apresentada em evento ao qual compareceu o então presi-

dente do Estado de São Paulo, Washington Luís. A iniciativa, porém, não vingou por falta de patrocínio, sendo retomada em 1936, quando Brecheret reapresentou o projeto ao Governo Paulista, então sob intervenção de Armando Salles de Oliveira durante o primeiro governo do presidente Getúlio Vargas. Foi o interventor federal quem decidiu colocar a escultura na entrada do Parque Ibirapuera, que ainda estava sendo projetado.

A cena, composta por 240 blocos de granito – cada um pesando 50 toneladas – traz 37 figuras que representam as dife-

rentes etnias que formam a base do povo brasileiro. Além dos bandeirantes – portugueses brancos e seus descendentes –, vemos negros, mamelucos e índios, puxando e empurrando uma canoa utilizada nas expedições fluviais, conhecidas como monções. Posicionada no eixo sudeste-noroeste, sentido de entrada das bandeiras, a escultura traz ao redor de seu pedestal inscrições dos poetas Cassiano Ricardo e Guilherme de Almeida, e em sua face frontal um mapa do Brasil, desenhado por Affonso de E. Taunay, que mostra o percurso feito pelos bandeirantes pelo interior do país.

A ideia original era inaugurar o monumento na data dos 400 anos de fundação da cidade, ou seja, em 25 de janeiro de 1954, em conjunto com a abertura do Parque do Ibirapuera. Brecheret, porém, tendo concluído a escultura aos 58 anos de idade, preferiu adiantar a programação em um ano. Tal-





vez temeroso que a morte o apanhasse antes de ver a entrega de sua obra mais célebre à população paulistana, o escultor conseguiu adiantar o cronograma. Não precisava. Victor Brecheret presenciou as comemorações do IV Centenário, vindo a falecer em 17 de dezembro de 1955.

## Victor Brecheret, um brasileiro que veio da Itália

Nascido na cidade italiana de Farnese, em 15 de dezembro de 1894, Victor Brecheret, nasceu, na verdade, Breheret. A letra “c” passou a compor seu nome quando o escultor, já com mais de 30 anos de idade, recorreu à Justiça para inscrever tardiamente seu registro de nascimento no Registro Civil do bairro paulistano do Jardim América, adotando como pátria o Brasil, onde desembarcou aos 10 anos de idade.

Considerado um dos escultores mais importantes do país, Brecheret estudou no Liceu de Artes e Ofícios de São Paulo e na Europa, onde entrou em contato com as vanguardas que dominavam o ambiente artístico europeu no final do século 19 e início do 20. De volta ao Brasil, foi responsável pela introdução do estilo modernista na escultura nacional e participou, na companhia de intelectuais como Mário e Oswald de Andrade, Tarsila do Amaral, Menotti del Picchia, entre outros, da Semana de Arte Moderna de 1922, que marcou fortemente o panorama cultural brasileiro.

A partir da década de 1920, manteve uma carreira artística entre Brasil, onde, em 1932, fundou a Sociedade Pró-Arte Moderna, e Europa, onde expôs no Salão dos Independentes de Paris. Em 1951 foi premiado como o melhor escultor nacional na primeira Bienal Internacional de São Paulo.

Além do Monumento às Bandeiras, Brecheret é autor de esculturas que marcam a história de São Paulo e das artes no Brasil. Dentre elas merecem destaque Graça, Sempulamento, Ídolo, A Musa Impassível, Fauno, O Índio e Sasuapara e Depois do Banho.

Victor Brecheret faleceu em 17 de dezembro de 1955, em São Paulo.

## Curiosidades

As 37 figuras que compõem o Monumento às Bandeiras são anônimas, com exceção da quarta, à direita da escultura, posicionada no bloco seguinte ao dos cavaleiros. Nela pode-se ler a seguinte inscrição em seu ombro direito: “Autor-retrato do escultor Victor Brecheret 02-10-1937”.

Um dos marcos da cidade de São Paulo, o Monumento às Bandeiras recebeu da população paulistana apelidos carinhosos, que marcam a apropriação da obra pelos munícipes, como “empurra-empurra”, “deixa que eu empurro” ou “não empurra”.

Pela cena, a única figura que se esforça para movimentar a canoa é a última, a despeito de tantas outras que supostamente a puxam. As figuras esculpidas à frente não estariam realmente movimentando a embarcação, como provam a frouxidão das correias atadas ao barco.



Eduardo Bajzek

Graduado pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo Mackenzie, trabalha há 10 anos como ilustrador de arquitetura e ministra cursos de desenho arquitetônico em São Paulo e outras cidades do Brasil. Juntou-se ao Urban Sketchers como correspondente internacional de São Paulo, em 2009. Desde então, tem dedicado parte do seu tempo às atividades ligadas ao grupo através da realização de eventos locais, workshops e palestras, além de trabalhos profissionais ligados ao tema. Participou dos simpósios internacionais em Lisboa, Santo Domingo e Barcelona. É cofundador e administrador do Urban Sketchers Brasil.

# Carta ao Leitor



aro leitor, cara leitora,

Os acontecimentos político-institucionais registrados no Brasil desde 2014 alteraram sobremaneira a configuração do poder em diversas instâncias do Estado brasileiro. A troca de governo, como previram diversos especialistas, acabou agravando ainda mais os processos de crise política, econômica e de representatividade ao longo desse período.

A terceira edição da REVISTA **SIMETRIA** que chega às suas mãos traz artigos de convidados de formação diversificada, com atuação e experiência em órgãos estatais, instituições acadêmicas e de representação política, cujas reflexões abordam a intrincada teia de interesses que envolvem entes que compõem nosso modelo de Estado.

Destaque para dois Conselheiros de Tribunais de Contas nesta edição: o primeiro é **Domingos Dissei**, do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP), cuja trajetória registra experiências na área técnica e de Engenharia e atuação parlamentar – fundamentais para embasar sua atuação em instituição de controle externo. O segundo é **Dimas Ramalho**, ex-Presidente do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP) e ex-Procurador de Justiça que também acumula experiência parlamentar, no âmbito da Administração Pública e no universo acadêmico.

**SIMETRIA** também convidou dois intelectuais com sólidas carreiras na academia: o sociólogo, professor e escritor **Jessé Souza** (Diretor-Presidente da Escola de Contas do TCMSP), e **Nabil Bonduki**, arquiteto, urbanista e professor da Universidade de São Paulo (USP), que também foi vereador na capital paulista.

Mesclando visões acadêmicas e administrativas, publicamos os artigos de: **Lívio Fornazieri**, Subsecretário de Fiscalização e Controle do TCMSP, que aborda o trabalho exercido pela fiscalização do Tribunal, especialmente quanto à avaliação da qualidade do gasto público no município de São Paulo; **Daniel Alves Dias Caetano de Lima**, mestrando em Direito, e **Samantha Ribeiro Meyer-Pflug**, professora do curso de Mestrado em Direito, ambos pela Uninove, que tratam da importância dos Tribunais de Contas para a transparência pública.

A revista apresenta, afinal, os artigos assinados pelos professores da Escola de Contas, em conjunto com colaboradores: **André Galindo da Costa**, **Daniel Tonelo** e **Manoel Henrique Martins**, cujo artigo é a respeito da organização do Sistema Único de Saúde (SUS) e a relevância de sua implantação como um dos maiores sistemas de saúde pública universal do mundo; **Antônia Conceição dos Santos**, que apresenta uma discussão sobre o cotidiano na perspectiva de direitos e de cidadania, com ênfase no controle social.

Por meio de colaboradores e colaboradoras de alto nível, **SIMETRIA** segue firme nas reflexões sobre o fortalecimento do Estado como instituição que espelha o modo como a sociedade se organiza para promover o bem comum.

Boa leitura!

*João Antonio da Silva Filho*  
*Conselheiro Corregedor do TCMSP*  
*Conselheiro Dirigente da Escola de Contas*



# T

## ribunais de contas e as tecnologias emergentes: novos instrumentos científicos para auditoria de resultados e o dinheiro público bem gasto

**Domingos Dissei**  
**Conselheiro do Tribunal de Contas do**  
**Município de São Paulo**  
**Engenheiro Civil**

### 1 Introdução

O Estado é um sistema integrado de ações, que visam proporcionar atendimento às necessidades em um grupo politicamente organizado, custeadas por recursos públicos (FÉLIX, 2008). A aferição da correta utilização do erário cabe aos Tribunais de Contas, que realizam, tradicionalmente, uma análise operacional, na medida em que são avaliados seus critérios, padrões, validade e confiabilidade dos procedimentos e resultados de acordo com uma previsão legal. Portanto, a principal função dos Tribunais de Contas é verificar o gasto do dinheiro público e se está sendo empregado adequadamente, ou seja, se está sendo bem gasto. Para tanto, deve adotar novos procedimentos de avaliação, além da auditoria de conformidade, realizando auditoria dos resultados.

Primeiramente, há de se ter delimitado o conceito de auditoria (HEDLER, 2009) e a função dos Tribunais de Contas, adotando-se a utilização de ensaios técnicos, mecanismos de transparência e informática para aferir o índice de desempenho da atuação do Poder Público na utilização dos recursos, como uma medida de gestão estratégia por resultados, um dos pilares da gestão pública – gestão por resultados; sistema de informação transparente; e sistema de controle de autoalimentação.

## 2 Tribunais de Contas e auditoria de resultados: instrumentos de zeladoria do patrimônio e análise da correta aplicação de recursos públicos

Os Tribunais de Contas atuam na aferição do cumprimento, pelo Poder Público, do uso dos recursos, realizando, em sentido amplo, a zeladoria patrimonial e econômica, que pressupõe a existência de um sistema integrado de informações, com transparência, acesso disponível e constante atualização. Assim é cumprido pelo Tribunal de Contas do Município de São Paulo, que tem seu Sistema de Gestão da Qualidade baseado na Norma NBR ISO 9001:2008, traduzido em sua Política de Qualidade<sup>1</sup>. Mas isso não é o suficiente para se realizar a auditoria de resultados; deve-se, por isso, ir além das regras de conformidade.

A consequência concreta da auditoria de resultados é saber se o dinheiro público está sendo bem gasto. Neste contexto, se permite o estabelecimento de indicadores de desempenho, baseados em parâmetros de efetividade e eficiência, tornando-se um instrumento de planejamento e tomada de decisões.

Nas auditorias de natureza operacional (de conformidade), que são instrumentos de análise parametrizada na legislação, o desafio é superar sua superficialidade, de tal forma a ampliar a forma de avaliar as contas (HEDLER, 2009). Eis, portanto, um aspecto perseguido pelos Tribunais de Contas, para assegurar a validade dos seus resultados. E tal está expresso na definição de auditoria: “Auditoria é o exame das operações, atividades e sistemas de determinada entidade, com vista a verificar se são executados ou funcionam em conformidade com determinados objetivos, orçamentos, regras e normas”<sup>2</sup>.

A análise realizada nos Tribunais de Contas está afinada à evolução prática dessa ciência, do enfoque clássico ao da eficiência e eficácia. Assim, se amplifica a atuação da auditoria dos Tribunais de Contas por meio da aplicação de novos procedimentos e tecnologias, que fomen-

tam o aprimoramento de sistemas de qualidade dos serviços ofertados à população, através da montagem e disponibilização de indicadores de desempenho dos mesmos.

Uma maneira de se ir além das auditorias de natureza operacional (de conformidade) é por meio do contato entre os agentes de avaliação e a situação avaliada na gestão de recursos públicos. Afinal, qualidade na gestão pública significa o alinhamento e adequação entre os programas, projetos e prestação de serviços aos usuários (contribuintes), na busca da satisfação de todos os interessados (*stakeholders*). Neste sentido, o mecanismo Grupo Focal, do Tribunal de Contas da União, é paradigmático como ferramenta de coleta de dados qualitativos em fiscalizações.

O Grupo Focal é uma técnica qualitativa de pesquisa que tem, como fonte de dados, as interações e discussões ocorridas entre participantes de um determinado grupo sobre tema de interesse e questões relevantes (TCU, 2013). Utilizado na prospecção de dados qualitativos, essa técnica permite colher informação sobre a implementação e os impactos dos programas governamentais, sob a perspectiva do atendimento às expectativas do bom uso de recursos públicos.

Notadamente aplicada nas análises operacionais, o Grupo Focal apresenta várias vantagens em razão de ser possível obter resultados rápidos a baixo custo (USAID, 1996 *apud* TCU, 2013). A análise dos dados coletados reflete a complexidade para obtenção dos mesmos. Por isso, se deve aplicar referências ponderadas às categorias pesquisadas, de tal modo a atentar o impacto e a importância da utilização de recursos públicos, na perspectiva do acesso à informação pela opinião pública.

É inegável que atuar dentro de um modelo de auditoria de resultados pressupõe o monitoramento das variáveis que interferem na gestão de recursos públicos. Para tanto, a tecnologia é uma ferramenta útil, para além

de outras. Cada vez mais se utilizando de instrumentos de análise tecnológica, se faculta à auditoria realizada pelos Tribunais de Contas a análise por desempenho, melhorando a consistência dos resultados atingidos. Portanto, é necessário ir além dos requisitos operacionais determinados pela regra ISO 9001:2008.

São as seguintes medidas que podem melhorar a consistência dos resultados das auditorias de resultados, nos Tribunais de Contas:

- assegurar recursos para modernização dos Tribunais de Contas;
- promover a melhoria da governança;
- intensificar e aprimorar o uso de tecnologia da informação no exercício do controle externo;
- fortalecer a cultura orientada a resultados;
- desenvolver a cultura da inovação (exemplo: processo eletrônico);
- cooperação e sinergia com a Administração;
- intensificar a comunicação com a sociedade.

Na conjugação entre essas medidas, converge a incorporação de práticas para a adoção de recomendações conclusivas, pautadas em estudos de alto reconhecimento técnico e científico, incorporados aos serviços do Tribunal de Contas do Município, criando o ambiente do *Accountability*.

Isso significa fazer fiscalização e análise para se identificar, com rapidez e eficácia, as práticas abusivas e irregulares de agentes públicos e fornecedores de serviços, em benefício da correta utilização do dinheiro público. É inaceitável o poder público ser enganado. É o mesmo que enganar o povo. Em sentido prático, o Tribunal de Contas do Município de São Paulo, por meio de parcerias com entidades altamente especializadas para realização de ensaios científico-tecnológicos, vai além da auditoria de conformidade. Ao avaliar a qualidade dos serviços prestados e produtos adquiridos são feitas conferências, através de ensaios, dessa qualidade, para além das conformidades legal e documental.

Isso significa realizar auditoria de resultados, incorporando reconhecimento científico-tecnológico às fiscalizações do Tribunal de Contas do Município de São Paulo. Eis a inovação para se avaliar serviços e produtos, tanto em laboratório, como *in loco*, fazendo-se a vistoria em campo.

Assim, mediante ensaios e testes que assegurem que os produtos e serviços adquiridos com o dinheiro público correspondem ao que realmente está sendo fornecido, tem-se a auditoria de resultados, como a feita sobre o Poder Iluminativo das Fontes de Luz.

Neste segmento, cuja evolução é constante, a análise com base científico-tecnológica, de forma absolutamente idônea, da qualidade da iluminação nas ruas e dos equipamentos – lâmpadas e luminárias – que a Municipalidade tem comprado e dos serviços que tem contratado para sua manutenção é fundamental para saber se o dinheiro público está sendo gasto corretamente<sup>3</sup>. Assim se realiza uma auditoria de resultados, com transparência e *accountability*, para a boa governança pública.

### **3 O desenvolvimento institucional dos Tribunais de Contas: *Accountability*, Governança Pública, Transparência e Ouvidoria**

Atualmente, o desenvolvimento institucional dos Tribunais de Contas está associado à realização de auditoria de resultados. Assim, o objetivo fiscal de redução dos gastos do governo é sinônimo de mais eficiência no uso dos recursos públicos e de mais qualidade dos serviços prestados à população. (LOUREIRO, 2009).

Essa configuração está lastreada na preocupação com a destinação dos recursos públicos. Essa dimensão de desempenho não é apenas retórica. Isso abrange a introdução de novas tecnologias que permitem maior divulgação dos atos dos governos até a criação de novos mecanismos de aferição sobre os materiais, bens e recursos



auditados, apontando no sentido da reforma do Estado. Na seara da reforma do Estado para assegurar a auditoria de resultados, a promulgação da Lei Federal nº 12.527/2011<sup>4</sup>, que regula o acesso à informação, é exemplar. A Lei de Responsabilidade Fiscal exigiu que se iniciasse a modernização tecnológica e a reestruturação interna dos Tribunais de Contas, de tal sorte a ampliar a transparência e o *Accountability* das contas governamentais (LOUREIRO, 2009), posto que a sociedade civil reivindica o acesso a informação que lhe permita avaliar os resultados das ações dos gestores públicos e sua adequação aos compromissos assumidos com a sociedade.

O Tribunal de Contas do Município de São Paulo cumpre tal medida; desde junho de 2012, traz a publicação periódica de informações em seu sítio eletrônico. Com base no desenvolvimento institucional do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, também, há de se destacar a adoção da Norma Brasileira de Auditoria do Setor Público (NBASP 20 “Transparência e *Accountability*”)<sup>5</sup>

A NBASP 20 – Transparência e *Accountability* - foi desenvolvida com base nas Normas Internacionais de Auditoria das Entidades Fiscalizadoras Superiores, da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores. No marco legal que rege a administração pública brasileira, as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT) servem como referência para a Governança no setor público. Assim, ambos os termos seguem paralelamente, *Accountability* e Governança na atuação dos Tribunais de Contas.

“Governança no setor público compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.”<sup>6</sup>

A *Accountability* pública (*responsability*), como espécie de gestão, é complementar à Governança. É dever do agente público prestar contas para que haja sua fiscalização e controle pelo cidadão (QUINTÃO, 2015). Portanto, “Governança e gestão são funções complementares. Enquanto esta faz o manejo dos recursos colocados à disposição da organização e busca o alcance dos objetivos estabelecidos, aquela direciona, monitora e avalia a atuação da gestão, com vistas ao atendimento das necessidades dos cidadãos e demais partes interessadas.”<sup>7</sup> Na composição entre *Responsability* e Governança, tem-se o exercício da Ouvidoria, que foi adotada pelo Tribunal de Contas do Município de São Paulo.

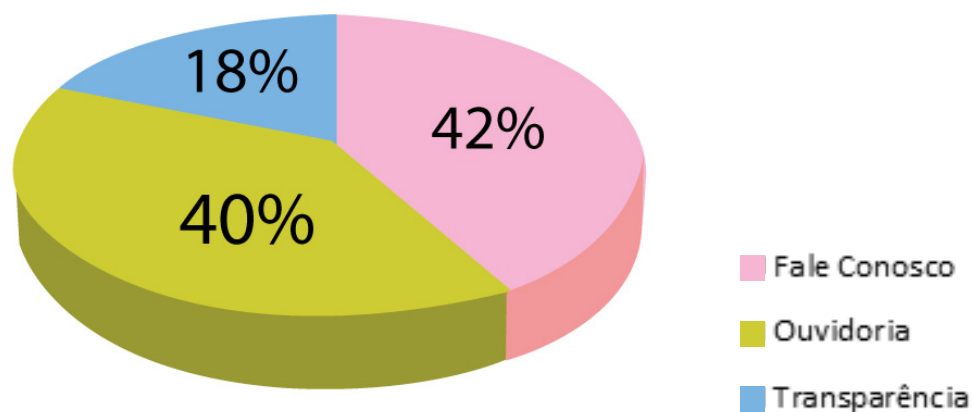
A Ouvidoria do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, cuja implementação foi determinada na Sessão Ordinária de nº 2.724, do dia 9 de janeiro de 2014, é exemplo do desenvolvimento institucional e ampliação funcional. Nesse processo, as instituições existentes são redirecionadas em termos de funcionamento, aplicando novos procedimentos, mantendo-se a continuidade formal de suas regras (LOUREIRO, 2009).

A Ouvidoria consiste no principal canal de interlocução entre o Tribunal de Contas do Município de São Paulo e o cidadão. Ao receber sugestões, críticas, reclamações, elogios ou pedidos de esclarecimentos sobre os serviços prestados pela Municipalidade, ajuda no acompanhamento da Administração Pública e contribui na prestação de serviços do Tribunal de Contas do Município de São Paulo. As cifras são esclarecedoras sobre a importância da Ouvidoria e seus canais de comunicação (Transparência, Ouvidoria e Fale Conosco).

No âmbito dos Tribunais de Contas, a Ouvidoria concorre para uma boa Governança fornecendo as informações providas pela sociedade, para que cada instituição adote as medidas necessárias para práticas e procedimentos mais eficientes e resultados mais eficazes na fiscalização da coisa pública (*Accountability* e Transparência).

## Atendimentos da Ouvidoria do Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Gráfico por tipo de Canal utilizado do TCM - SP utilizado



Fonte: TCMSP - Ouvidoria

52

Número de atendimentos

Período: jan./fev./mar. 2016

30

26

Janeiro

Fevereiro

Março

Fonte: TCMSP - Ouvidoria

Em termos mais minuciosos, além da prerrogativa de avaliar a tomada de contas do Executivo, o Tribunal de Contas do Município de São Paulo adentrou na análise de desempenho das políticas públicas, transpassando atividade de alcance estritamente legalista, que caracteriza uma auditoria de conformidade, para alcançar uma auditoria de resultado.

Para tanto, estabelece-se relação mais intensa com a sociedade, por meio da adoção de novos aparatos institucionais relativos à transparência em suas atividades. Além do papel cumprido pela Ouvidoria, a adoção do processo eletrônico de controle externo torna mais aprimorados os processos de trabalho do Tribunal.

O processo eletrônico otimiza a tramitação integral, desde a autuação até a assinatura dos acórdãos, dos procedimentos no Tribunal de Contas; é perceptível que resultados positivos serão obtidos, notadamente no aumento da tempestividade no julgamento e economia de recursos, e, na melhoria no atendimento aos cidadãos, haja vista que os responsáveis têm acesso à vista, cópia e informações dos processos a partir da internet, sem a necessidade de deslocamento para o Tribunal de Contas do Município de São Paulo.

Ademais, com a plena adoção do processo eletrônico, que está na perspectiva intraorganizacional da Governança<sup>8</sup>, almeja-se que a análise ocorra de forma concomitante à prestação do serviço ou à entrega do produto pelo Poder Público. O resultado é a adoção de um mecanismo de aproximação entre a sociedade e o jurisdicionado, e, entre esse e o próprio Tribunal de Contas do Município de São Paulo.

#### **4 Novas Tecnologias e Auditoria de Desempenho: estabelecimento de Índices de Serventia Urbanos**

Diante desse conjunto de aprimoramentos técnicos, científicos e institucionais, somam-se os novos procedimentos e tecnologias em auditoria, resultantes da celebração de contratos entre o Tribunal de Contas do Município de São Paulo e entidades altamente especializadas para realização de ensaios tecnológicos nos serviços e nas obras de infraestrutura e de zeladoria da Cidade de São Paulo.

Os ensaios tecnológicos, feitos por entidades especializadas, contratadas para tal fim, com critérios de medição absolutamente científicos, permitem saber a qualidade dos produtos e serviços realizados pelo Poder Público, para atendimento das necessidades de infraestrutura, zeladoria, educação e saúde, no Município de São Paulo. Portanto, a auditoria de resultados revela se o Poder Público foi lesado pelo prestador de serviços ou oferecedor de produtos.

##### **4.1 Ensaios tecnológicos nos programas de recapeamento e “Tapa-Buracos”: combater a “farofa paulistana”**

De forma inédita, o Tribunal de Contas do Município de São Paulo, a partir de 2015, adotou a realização de ensaios para controle tecnológico em solos, em estruturas de concreto, em pavimentos de concreto e em pavimentos asfálticos, como ferramenta complementar da análise. A realização desses ensaios é um paradigma na forma como as auditorias são realizadas no Tribunal de Contas do Município de São Paulo.

Uma dessas experiências aconteceu nos serviços da operação “Tapa-Buracos” e recapeamento asfáltico, onde foram analisadas a qualidade do material empregado, assim como a sua correta aplicação. Afinal de contas, é notória a alcunha dada pelo jornalista Salomão



Ésper, um dos nomes mais representativos do radiojornalismo brasileiro, ao pavimento da Cidade de São Paulo: “farofa paulistana”.

Foram feitos ensaios para a determinação do “Grau de Compactação”, do “Índice de Vazios”, do “Teor de Betume” e da “Granulometria do Material”, cujos resultados indicaram necessidade de medidas corretivas urgentes para a melhoria da qualidade do material empregado e da mão de obra utilizada.

Em tais ensaios, ficaram atestadas as seguintes inconformidades: 97% das amostras ensaiadas possuem granulometria em desacordo; 80% das amostras ensaiadas possuem teor de betume em desacordo com os parâmetros aceitáveis; e, em uma única amostra, os ensaios foram aceitos tecnicamente.

Somente por conta de tais resultados, amparados em critérios científico-tecnológicos, que se tem a oportunidade de atestar com segurança a qualidade dos serviços realizados. Tem-se a medida da utilização do dinheiro público. Tem-se a comprovação científica do que a população percebe no dia a dia. Tem-se que o montante de R\$ 500 mil por dia, para a realização do serviço de tapa-buraco, é muito elevado para o retorno oferecido.

Como a análise é feita por entidades parceiras de alto reconhecimento tecnológico e idoneidade científica, são adotados procedimentos amparados em rotinas e procedimentos de aferição aceitos universalmente. Eis a fundamentação para a utilização de amostras nas aferições, de tal forma a garantir o quanto é fidedigno o serviço realizado pela empresa contratada. O paradigma da amostra garante a qualidade dos ensaios.

- Eis a forma de se assegurar a legitimidade da aferição, tendo a prova incontestada da qualidade do serviço e do produto adquirido pela municipalidade.
- É o fim de uma rotina deletéria, dilapidatória do dinheiro público, afetando a todos os municípios.
- Eis o novo referencial para a realização das fiscalizações e auditorias.

O reconhecimento técnico-científico das entidades parceiras, incorporado à competên-

cia fiscalizatória e de auditoria do Tribunal de Conta do Município de São Paulo, vem em benefício do cidadão, para saber se o Erário não está sendo vilipendiado.

Em procedimento técnico-científico, por iniciativa do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, os serviços da operação “Tapa-Buracos” passaram a ter uma substancial melhora, com o requadramento prévio dos buracos a serem fechados. O Tribunal de Contas do Município de São Paulo passou a exigir as fotos antes da intervenção, durante a execução dos serviços e após sua finalização. Tais registros são disponibilizados para o acompanhamento dos gestores, por monitoramento eletrônico, em tempo real.

Trata-se de uma nova concepção de análise, expressa em um vetor que se direciona para atingir outros segmentos que a população clama por melhoria. Trata-se de auditoria de resultado, superando os limites da mera análise de conformidade. O diferencial está na realização de ensaios técnico-científicos, que fortalece a análise, condizente à realidade sentida pelos municípios para a correta e boa utilização do dinheiro público.

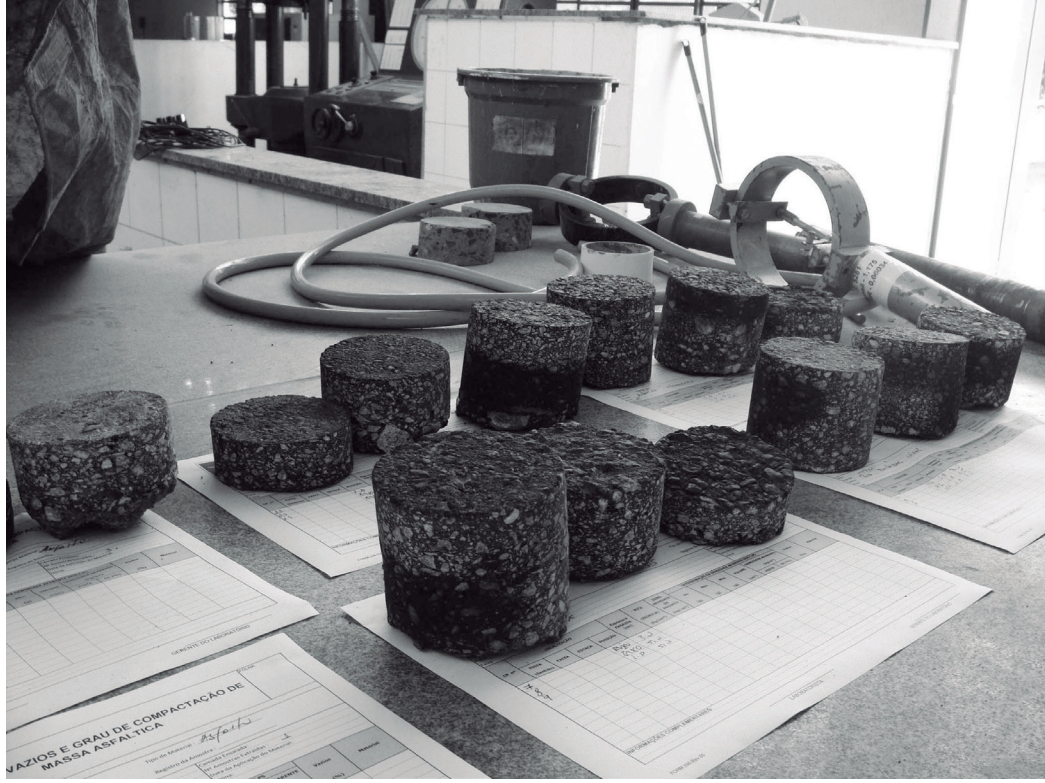
É importante frisar que sem ensaios técnico-científicos tem-se superficialidade, realiza-se uma auditoria tola, sem efeitos na realidade.

O poder público não pode ser enganado pelo prestador de serviços e oferecedor de produtos pagos pelo erário para realizar os cuidados com a cidade.

## 4.2 Merenda Escolar nos Centros de Educação Infantil

Mantendo a coerência com o trabalho que realizei na Relatoria da Secretaria Municipal das Prefeituras Regionais, com os Ensaios Tecnológicos nos Programas de Recapeamento e Tapa-buracos, a Relatoria da Educação merece a mesma inovação.

A consolidação da auditoria de resultados está na análise dos gastos na Educação, considerando o binômio “Custo X Benefício”. Segundo a previsão do PAF 2017, no orçamento da Educação no Município de São Paulo, no Programa Alimentação e Nutrição, consta R\$ 794.025.367,00; parte importante desse extra-





## PAVIMENTAÇÃO ASFÁLTICA - TAPA BURACOS

### RESUMOS DOS RESULTADOS

Testemunho	Sub	Espessura (cm)	Grau de Compactação (%)				Índice de Vazios (%)	Teor de Betume (%)	Granulometria
			< 96 REFAZER	96 à 97 -20%	97 à 98 -10%	98 à 100			
1	CV	6,9	90,4				10,6	7,0	Inaceitável
2		5,1	91,6				12,2	4,9	Inaceitável
3		6,1	89,9				12,6	5,8	Inaceitável
4	IQ	3,0	95,1				7,8	5,6	Inaceitável
4A		4,0	89,2				12,5	6,4	Inaceitável
5		2,5	94,2				9,2	5,2	Inaceitável
5A		4,0	95,8				5,0	7,2	Inaceitável
6		3,0	95,4				7,3	5,7	Inaceitável
6A		3,0	95,2				6,9	6,2	Inaceitável
7	PE	3,0	91,6				11,2	5,6	Inaceitável
8		5,0	90,6				12,2	5,6	Inaceitável
9		7,5	91,3				11,4	5,6	Inaceitável
10	MG	4,7	95,0				4,2	8,3	Inaceitável
11		4,5	95,9				5,5	6,6	Inaceitável
12		2,7	93,8				7,4	6,8	Inaceitável
13	CS	3,0		96,3			6,3	5,8	Inaceitável
13A		4,0	95,5				7,8	5,3	Inaceitável
14		2,5		96,2			6,2	6,0	Inaceitável
14A		2,5		96			6,7	5,8	Inaceitável
15		4,0		96,2			7,1	5,3	Inaceitável
15A		4,0	95,4				6,8	6,1	Inaceitável
16	CL	5,8	92,4				10,6	5,5	Inaceitável
17		5,0	92,8				9,5	5,9	Inaceitável
18		5,0	92,4				10,4	5,6	Inaceitável
19	FB	3,0			97,5		4,8	6,1	Aceitável
20		6,0			97,2		5,8	5,6	Inaceitável
21		5,5				98,2	4,4	5,9	Inaceitável
22	IP	6,5			97,8		5,3	5,5	Inaceitável
23		4,0	95,7				8,7	4,5	Inaceitável
24		3,0	94,7				5,5	7,6	Inaceitável
<b>Parâmetros PMSP</b>		< 7	Aceitável > 96 %			3 à 5	4,9 à 5,5	Faixa IV	

#### LEGENDA:



DADOS NÃO ACEITÁVEIS.



DADOS ACEITÁVEIS POREM COM REDUÇÃO NO VALOR DA MEDIÇÃO



DADOS ACEITÁVEIS.

Detalhe	Antes	Durante	Depois
Preparação para aplicação de massa Placa : CNI-2172 Início : 12/12/2015 08:01 Fim : 12/12/2015 08:39  Aplicação de Massa Placa : FTV-4059 Início : 12/12/2015 11:21 Fim : 12/12/2015 11:34  Lat/Long : -23.589890 -46.678183 Endereço : Rua Clodomiro Amazonas, 570-642 - Vila Nova Conceição, São Paulo, 04537011, SP, Brasil  Largura : 2.00 Comprimento : 2.00			

ordinário montante é gasto com merenda escolar. Nesta cifra, constam os seguintes gastos, cuja correta e boa utilização do dinheiro público deve ser aferida sob auditoria de resultados:

- Foi assinada, em abril deste ano, uma ATA para fornecimento de 138 mil quilos por mês de feijão carioca tipo 1 – com menos impurezas e defeitos –, totalizando-se um valor estimado de mais de R\$12 milhões de reais no ano (R\$ 12.353.760,00).
- Ainda em abril deste ano, foram adquiridos 1 milhão e 790 mil Kg de arroz longo tipo 1, totalizando quase R\$4 milhões e meio de reais (R\$ 4.403.400,00).
- Em 19 de maio de 2017, foi publicada, no Diário Oficial, uma Consulta Pública de Edital para Registro de Preço do mesmo arroz, prevendo a aquisição de 300 mil quilos por mês, ou seja, 3 milhões e 600 mil quilos em um ano.
- Foi assinada uma Ata de Registro de Preços para arroz parboilizado longo fino tipo 1, com previsão de fornecimento de 100 mil quilos por mês, somando mais de R\$2 milhões e 800 mil no ano (R\$ 2.880.000,00).
- A estimativa de consumo anual é de mais de 4 milhões e 800 mil quilos de arroz (quase 5 mil toneladas!).
- De novembro de 2016 até hoje, foram adquiridos 665 mil quilos de filé de coxa e sobrecoxa sem pele, num valor de mais de R\$5 milhões (R\$ 5.586.000,00).
- Em relação às carnes bovinas, foram adquiridos 480 mil quilos de coxão duro em peças cortadas ao meio, no valor de mais de R\$8 milhões (R\$ 8.136.000,00).
- 70 mil Kg de carne patinho em iscas, totalizando mais de R\$1 milhão e 200 mil reais (R\$ 1.208.900,00).
- 310 mil quilos de filé de Polaca do Alaska (peixe fornecido na Merenda Escolar), totalizando um valor de mais de R\$4 milhões de reais (R\$ 4.014.500,00).
- No oferecimento de merenda, por empresa

terceirizada, o valor estimado é da ordem de R\$ 450 milhões, por ano.

Esses números tão marcantes vêm a comprovar a importância da realização de ensaios com entidades altamente qualificadas, como, por exemplo, o ITAL – Instituto de Tecnologia de Alimentos –, e o IPT – Instituto de Pesquisas Tecnológicas. Assim, se possibilita o acompanhamento em tempo real, ou seja, se o que foi comprado, de fato foi entregue, na qualidade e quantidade estabelecidas.

Nesta futura auditoria de resultados sobre a merenda escolar, também é importante reiterar a referência à amostragem utilizada. Por exemplo, o frango, comprado congelado para a merenda escolar, é imerso em água próxima a zero grau. Depois é retirado, secado e congelado. Mas, se não for secado, a água da imersão permanecerá na carcaça, que será congelada. É depois desse processo que ocorre a pesagem e a entrega como merenda. E o mesmo pode acontecer com o peixe. Isso configura fraude, desvio, ilegalidade, pois aumenta-se o peso, com água, indevidamente.

Para combater o potencial mau uso do dinheiro público, a auditoria de resultados, com amparo em ensaio laboratorial, se pautará pela utilização de amostragem adequada para emissão de um laudo. Em seus resultados poderão ser identificados quaisquer desvios em relação à instrução normativa para a auditoria de resultados. Tal se traduz, em termos econômicos, na fiscalização do gasto de mais de R\$ 600 milhões em um único ano.

Isso é cuidar da cidade, dos munícipes e do bom uso do dinheiro público.

Esse procedimento de análise laboratorial deve ser aplicado, também, a serviços e produtos contratados por outras Pastas: pela Secretaria Municipal da Saúde (lençóis descartáveis, luvas, máscaras, material cirúrgico); pela Secretaria Municipal de Transportes (semáforos, tinta da pintura das faixas de pedestres, material das pla-

cas de sinalização, especificação dos uniformes dos funcionários); pela Secretaria Municipal de Prefeituras Regionais (já realizado na pavimentação, operação Tapa-buracos e recapeamento); e pela Secretaria Municipal de Serviços e Obras nas luminárias - medição do fluxo luminoso (lúmen), o nível de iluminância (*lux*), e a uniformidade da iluminação.

Esses são cuidados com o gasto de dinheiro público, cuja qualidade somente pode ser aferida por meio de ensaios técnico-científicos.

### 4.3 Ensaios Técnico-Científicos como base para a Zeladoria: cuidados com a Cidade

A zeladoria – cuidados com a Cidade referente às áreas verdes, manutenção de asfalto, limpeza, etc. – tem figurado entre as principais reclamações feitas pelos cidadãos ao canal 156, da Prefeitura de São Paulo, como noticiado pela imprensa .

Todos esses dados são temas relacionados à instituição de um Índice de Serventia Urbana, que é uma medida de qualidade funcional, referência para determinação de prioridades e investimentos necessários para obras de manutenção. Em outros termos, os Índices de Serventia Urbanos podem ser tratados como parâmetros para escolha do tipo de intervenção, sempre levando em conta a relação “Custo X Benefício”.

A proposta de estabelecimento de Índices de Serventia Urbana foi apresentada, originariamente, por mim, durante meu mandato na Câmara Municipal de São Paulo, como Projeto de Lei para atender o cidadão, usuário das vias públicas, como uma medida de qualidade funcional do pavimento asfáltico. Tais critérios foram inseridos na Lei Municipal nº 14.173/2006, que estabelece indicadores de desempenho relativos à qualidade dos serviços públicos essenciais, no Município de São Paulo. E, nesta mesma linha, a Emenda nº 30, à Lei Orgânica do Município, cujo teor determina ao Prefeito, eleito ou reeleito, apresentar o Programa de Metas de sua gestão, até noventa dias após sua posse, que

conterá as prioridades, em ações estratégicas, indicadores e metas quantitativas, para cada um dos setores da Administração Pública Municipal.

Isto está alinhado com as propostas do Tribunal de Contas da União. Na auditoria de resultados, os indicadores de desempenho são usados para medir economicidade, eficácia, eficiência e efetividade. A equipe pode recomendar a adoção de indicadores como medida para aperfeiçoar os sistemas de monitoramento e avaliação (TCU, 2011).

Vale lembrar que o Tribunal de Contas do Município de São Paulo aderiu ao Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM Brasil; seu objetivo é oferecer um diagnóstico completo da gestão municipal. Praticamente todos os Tribunais de Contas do país fornecem informações dos municípios sobre Educação (peso de 20%), Saúde (peso de 20%), Planejamento (peso de 20%), Gestão Fiscal (peso de 20%), Meio Ambiente (peso de 10%), Cidades Protegidas (peso de 5%) e Governança em Tecnologia da Informação (peso de 5%). Com isso, temos um mapa de todos os municípios do país e a relação entre os recursos utilizados e os resultados obtidos. Trata-se, pois de um indicador único para todo o país e dentro de um eixo utiliza diversos elementos de avaliação, comparável ao Índice de Desenvolvimento Humano - IDH.

Aproveitando a metodologia do IEGM, o Tribunal de Contas do Município de São Paulo introduziu, de maneira inédita, por minha iniciativa, o conceito do Indicador de Zeladoria, que será aplicado no Município de São Paulo, pelo qual serão comparadas as atuações das Prefeituras Regionais na zeladoria da cidade. Esses indicadores são importantes para o Município de São Paulo, pois, com isso, tem-se um mapa da situação da Cidade e será possível cobrar a correta utilização do dinheiro público nos serviços de Tapa-buraco, Poda de Árvore, Limpeza Mecânica de Boca de Lobo e Limpeza Manual de Córregos.

Há, por meio deste conjunto de pontos de inovação, uma ampliação funcional de sua análise ao incorporar a tecnologia. Nesta, o Tribunal de Contas do Município de São Paulo além



de se concentrar nos aspectos legais, alcança a análise da correta e boa aplicação dos recursos públicos; alcança, ainda, resultados das políticas públicas, e, conseqüentemente, traz o arrefecimento dos prejuízos financeiros aos cofres públicos. Eis a nova gestão pública, na qual o papel dos gestores públicos é de maior responsabilidade, devendo gerir os recursos públicos de forma eficiente e eficaz, como nos modelos de gestão utilizados pelo setor privado (MAR-

QUES, 2004). A relevância e a transparência da informação são cruciais, assim como o controle, na medida em que o cidadão adquire um novo papel e torna-se elemento fundamental para a gestão pública, pois é a ele que a informação se dirige (MARQUES, 2004).

A auditoria de resultados atinge novos alcances, numa perspectiva de controle da gestão, assim definidos internacionalmente. Por meio da Declaração de Lima sobre as linhas básicas

## SERVIÇO

● Demandas de zeladoria são maioria entre reclamações via 156 não atendidas

Avaliação e serviços em árvore em área pública	80.232
Tapa-buraco	64.714
Fiscalização de estabelecimentos comerciais e serviços	52.818
Fiscalização de obras em terrenos	44.079
Remoção de veículo/carcaça abandonado na via pública	42.281
Reclamação de poluição sonora - PSIU	22.825
Construção/reforma de calçadas em áreas públicas e praças	21.956
Denúncia de calçada particular irregular, danificada ou inexistente	20.377
Recapeamento	18.879
Capinação e roçada	15.538
Reparo de lâmpada	14.938
Denúncia de edificação não adaptada às normas de segurança	13.434
Denúncia de reparo mal executado em calçada	11.442
Denúncia de esgoto a céu aberto	11.209
Avaliação da circulação e acesso de veículos	9.071
Denúncia de caçamba de entulho	8.809
Reclamação de não retirada de material	8.681
Denúncias de locais com acúmulo de água limpa e parada	8.516
Reclamação de falta de varrição	8.191

FONTE: PREFEITURA DE SÃO PAULO

INFOGRAFIA/ESTADÃO



Neste diapasão, também foram feitos ensaios no piso da ciclovia CEAGESP/ Ibirapuera, nas guias de concreto e tampas de boca de lobo, que são compra-

das pela municipalidade. esses ensaios são de suma importância para comprovar o que a prefeitura está pagando é o que efetivamente está sendo entregue.

de fiscalização, estatuiu-se a necessária inter-relação entre o controle e os recursos públicos. Assim, para além de um mecanismo regulador da legalidade, como expresso em uma auditoria de conformidade, avalia-se, também, no Tribunal de Contas do Município de São Paulo a rentabilidade, utilidade e racionalidade dos atos públicos financeiros, fundamentadas em laudos de ensaios tecnológicos e científicos.

Nestes termos, a auditoria de resultados, instrumento que busca a eficiência e a eficácia na avaliação do uso dos recursos públicos, conjuga aspectos de regularidade e de funcionamento, na nova configuração dos Tribunais de Contas.

### 5 Considerações finais

É neste aspecto que consideramos a utilização da auditoria de resultados, como ferramenta de análise do processo de gestão organizacional, avaliando a efetividade da aplicação dos recursos públicos e auxiliando na prestação de contas (FÉLIX, 2008).

A auditoria de resultados é amparada pela realização de ensaios técnico-científicos que conferem fidedignidade às informações sobre a correta utilização do dinheiro público.

Portanto, a fiscalização dos governos exige dos Tribunais de Contas bem mais que a aferição de conformidade com as normas de execução orçamentária e de regularidade de despesas. É necessária a adoção ampla de auditoria de resultados, com amparo em análises laboratoriais em várias Pastas da Municipalidade.

Com sua auditoria de resultados, o tribunal de contas do município de São Paulo inova e influencia a administração pública, aplicando uma perspectiva gerencial do sistema por meio da utilização de ensaios tecnológicos, informatização do processamento, Accountability e Governança no setor público.

Assim, a ampla divulgação da informação financeira pública, disponível para toda a sociedade, como também das auditorias e juízos realizados sobre as contas públicas, alinhado ao reconhecimento técnico-científico incorporado às atividades do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, o fazem alinhados aos padrões

internacionais, mostrando com tal inovação estar atento à consecução de suas funções institucionais.

### Referências

BRASIL. **Tribunal de Contas da União. Técnica de grupo focal para auditorias / Tribunal de Contas da União**. Brasília: TCU, Segecex, Secretaria de Métodos Aplicados e Suporte à Auditoria (Seaud), 2013. 23 p.

\_\_\_\_\_. **Técnica de indicadores de desempenho para auditorias / Tribunal de Contas da União**. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog), 2011. 37 p.

FÉLIX, Cláudia Lima. **Auditoria de desempenho aplicada na avaliação da execução de metas orçamentárias do setor público**. Congresso Brasileiro de Contabilidade. Gramado, Brasil. 2008.

HEDLER, Helga Cristina; TORRES, Cláudio Vaz. Meta-avaliação de auditorias de natureza operacional do tribunal de contas da união. **Rev. adm. contemp.** Curitiba, v. 13, n. 3, p. 469-486, Sept. 2009. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1415-65552009000300008&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-65552009000300008&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 5 maio 2017.

LOUREIRO, Maria Rita; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho; MORAES, Tiago Cacique. Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil recente. **Rev. Adm. Pública**. Rio de Janeiro, v. 43, n. 4, p. 739-772, Aug. 2009. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122009000400002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122009000400002&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 5 maio 2017.

MARQUES, Maria da Conceição da Costa; ALMEIDA, José Joaquim Marques de. Auditoria no sector público: um instrumento para a melhoria da gestão pública. **Rev. contab. finanç.** São Paulo, v. 15, n. 35, p. 84-95, Aug. 2004. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1519-70772004000200007&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1519-70772004000200007&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 5 maio 2017.

1 Exercer a fiscalização da Administração Pública do Município de São Paulo com efetividade, atendendo aos requisitos estabelecidos e melhorando continuamente seu Sistema de Gestão (in <https://portal.tcm.sp.gov.br/Pagina/105/86>).

2 Definição formulada pela The International Organisation of Supreme Audit Institutions, no sítio eletrônico <http://www.intosai.org/> (acesso em 08 de maio de 2017).

3 Em 2016, a Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública – COSIP - arrecadada foi de R\$535.964.473,38, no Município de São Paulo. Em comparação a 2015, houve um acréscimo de 71%. Esse é o lastro orçamentário/financeiro dos pagamentos das contraprestações pelos serviços e aquisições, em iluminação, feitos pela Prefeitura.

4 A Lei Federal Nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que regula o acesso a informações previsto na Constituição Federal, estabelece que:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal.

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei:

I - os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público; (negrito nosso)

Art. 6º. Cabe aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a:

I - gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação;

Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:

VII - informação relativa:

b) ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores.

5 Princípio 8

Comunicação oportuna e ampla dos resultados das atividades de auditoria por intermédio da mídia, de sites e de outros meios.

40. Os relatórios de auditoria devem ter ampla divulgação, inclusive em meio eletrônico, sendo obrigatoriamente publicados na página eletrônica do Tribunal de Contas.

41. Os Tribunais de Contas devem incentivar o interesse público e acadêmico sobre suas conclusões mais importantes.

42. Os Tribunais de Contas devem iniciar, realizar auditorias e emitir os respectivos relatórios em tempo hábil. A transparência e a accountability serão melhoradas se as auditorias e as informações fornecidas forem tempestivas.

43. Os Tribunais de Contas devem tornar disponíveis e compreensíveis os relatórios de auditoria para o grande público através de vários meios (resumos, gráficos, apresentações de vídeo e comunicados de imprensa).

6 <http://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/governanca-no-setor-publico/> (acesso em 10/05/2017).

7 Idem

8 A governança no setor público pode ser analisada sob quatro perspectivas: (1) Centro de Governo, Sociedade e Estado; (2) Políticas Públicas, Entes Federativos e Esferas de Poder; (3) Corporativa/Organizacional (aplicada a órgãos e entidades); e (4) Intraorganizacional (aplicada a aquisições, TI, pessoas...). in sítio eletrônico do Tribunal de Contas da União (vide nota 4).

9 Vide “Queixas de zeladoria lideram na Prefeitura”, jornal o Estado de S. Paulo, 08 de maio de 2017, in <http://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,queixas-de-zeladoria-lideram-na-prefeitura,70001767269> (acessado em 09 de maio de 2017).

10 Vide a Declaração de LIMA sobre as linhas básicas da fiscalização, aprovadas no IX Congresso da no sítio eletrônico do INTOSAI ([www.intosai.org](http://www.intosai.org)).

# D e Bresser aos dias atuais: caminhos e desafios do Terceiro Setor

**Dimas Eduardo Ramalho**

Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e Coordenador dos Cursos de Pós-Graduação lato sensu em Direito na Uninove. Foi membro do Ministério Público do Estado de São Paulo, Deputado Estadual e Federal.

**1 Introdução**

Turbulência política e crise econômica são fatores com potencial para estremecer os fundamentos de uma nação, sobretudo se ambos estiverem atrelados. É natural, portanto, que o país questione atualmente sobre a eventual necessidade de uma reforma no alicerce e nas estruturas do Estado, como de fato tem acontecido.

No intuito de vislumbrar caminhos, este texto se propõe a analisar a trajetória brasileira rumo à modernização da administração pública nas últimas décadas, especificamente, a inserção do Terceiro Setor no âmbito dos serviços essenciais e não exclusivos do Estado, para tentar identificar os principais avanços e dificuldades.

Adotou-se, como ponto de partida, o Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado, proposto em 1995 pelo então Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser Pereira, iniciativa valiosa, baseada em um amplo diagnóstico, que foi capaz de nortear a agenda de reformas da gestão pública.

O trabalho começa revisitando conceitos básicos usados no Plano, como a administração pública gerencial e o processo de publicização, para em seguida expor pontos considerados



relevantes na adaptação do setor de serviços essenciais e não exclusivos, no âmbito legal e no cultural. Na sequência, aponta críticas e obstáculos à implementação do novo modelo de administração pública e encerra com reflexões sobre as perspectivas atuais.

## **2 A mudança de paradigma na administração pública**

Sob a influência de uma grave crise fiscal e a consequente perda de efetividade do Estado, o Plano Diretor de Reforma buscou referências internacionais para propor uma mudança de paradigma na gestão pública brasileira.

O projeto deflagrado no primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) quis impulsionar a transição do modelo burocrático de administração para o modelo gerencial, no intuito de reconstruir o Estado enquanto espaço público e de aumentar sua capacidade de governar com eficiência e eficácia.

A proposta atestou a obsolescência da administração pública burocrática, originária do Estado liberal do século XIX, que buscou se caracterizar pela impessoalidade e pelo formalismo de uma hierarquia funcional. Esse modelo tentou superar o patrimonialismo predominante em uma máquina pública centrada, até então, na vontade deliberante dos detentores do Poder, personificadamente. Para tanto, o Estado burocrático tinha como preocupação central a ordem e a segurança jurídico-administrativa das relações, mediante o formalismo procedimental, suficiente para garantir a impessoalidade e combater privilégios e corrupção, o que exigia controles administrativos rígidos de todo e qualquer processo. Esse foco no controle de distorções, no entanto, acabou trazendo como efeito colateral uma estrutura voltada para si mesma e incapaz de atender da

forma desejada as novas funções absorvidas pelo Estado ao longo do século XX.

Já a administração pública gerencial surge como superação ou resposta – a depender da corrente que a interprete – do modelo burocrático, em um contexto de globalização e crise do Estado, na segunda metade do século passado. O novo paradigma trouxe métodos clássicos do setor privado, como a fixação de metas e foco no resultado, com maior autonomia aos gestores. “A diferença fundamental está na forma de controle, que deixa de basear-se nos processos para concentrar-se nos resultados” (BRESSER PEREIRA, 1995). Essa mudança de chave, tanto no aspecto institucional-legal, quanto no aspecto cultural, era o objetivo geral da proposta apresentada, há 22 anos, pelo então Ministro. Foi, porém, pouco assimilada nessas mais de duas décadas pela administração pública brasileira e seus parceiros.

## **3 Processo de Publicização**

O projeto de reforma do aparelho do Estado<sup>1</sup> previu a reformulação de todos os setores, passando pela profissionalização da cúpula do funcionalismo e pela continuidade da privatização de atividades voltadas exclusivamente ao mercado. Contudo, restringiremos o objeto deste trabalho ao setor de serviços essenciais e não exclusivos, aquele em que o Estado convive com a iniciativa privada na prestação de serviços sociais em áreas como saúde, educação, cultura e pesquisa científica.

A opção metodológica decorre do simbolismo atribuído por Bresser Pereira ao setor no contexto da reforma. Ao tratar especificamente dos serviços essenciais e não exclusivos, o projeto previu um Plano Nacional de Publicização, para transferir essas atividades da estrutura estatal às mãos do Terceiro Setor em forma de Organizações Sociais. Esse tipo de entidade surgiu anos depois com um desenho institucio-



nal que buscava garantir o controle social dos serviços e do uso dos recursos públicos através de Conselhos de Administração, que teriam, entre seus integrantes, membros da comunidade local e do Estado, obrigatoriamente.

O pressuposto ideológico impunha ao Estado continuar custeando serviços ligados aos direitos fundamentais dos cidadãos, porém, de forma mais eficiente, agora por meio de entidades que comporiam o setor público não estatal, um espaço intermediário entre o Estado e o mercado.

Esse processo representaria de forma exemplar a migração do modelo burocrático para o modelo gerencial. Em vez de prestar os serviços diretamente, empregando servidores públicos e processos supercontrolados – essencialmente lentos –, o Estado passaria a subsidiar entidades sem fins lucrativos, com maior autonomia e agilidade para prestá-los, com qualidade e eficiência. Caberia ainda ao Estado planejar as ações, controlar sua execução e avaliar, junto com a sociedade, os resultados, a partir de relatórios de desempenho e prestações de contas.

O programa de publicização, nas palavras de Bresser Pereira (1998), representava “uma alternativa ao estatismo, que pretende tudo realizar diretamente pelo Estado, e à privatização, pela qual se pretende tudo reduzir à lógica do mercado e do lucro privado”. Na prática, o processo exigiria a extinção da entidade estatal até então responsável pelo serviço, ou retração dos órgãos da Administração Direta, com conseqüente absorção por Organizações Sociais criadas por pessoas físicas sob o regime de direito privado. Essas Organizações Sociais poderiam receber recursos, bens e servidores públicos em cessão, por meio de um contrato de gestão, em troca do cumprimento de metas e da elevação na qualidade do serviço.

## 4 A Adaptação do Setor de Serviços Essenciais não Exclusivos ao Novo Paradigma

A construção de um espaço público não estatal a partir das Organizações Sociais, que assumiriam gradativamente os serviços públicos de saúde, educação, cultura, ciência e tecnologia, era, portanto, estratégica e simbólica para o início da transformação do modelo burocrático em um modelo gerencial de administração pública.

O que se observou ao longo dos anos foi, de fato, uma forte inserção do Terceiro Setor nessas áreas, mas de forma bem menos ordenada do que a planejada no processo de publicização, seja por questões legais ou culturais.

### 4.1 Âmbito Legal

A normatização das Organizações Sociais (Lei das OSs, 9.637/98) e, logo em seguida, das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Lei das OSCIPs, 9.790/99), buscou lançar, no final dos anos 1990, as bases legais para a transferência dos serviços essenciais e não exclusivos das mãos do Estado para o Terceiro Setor. Ambas as leis previram desenhos institucionais complexos além de instrumentos jurídicos específicos para que o setor público fizesse transferências de recursos. O objetivo era diferenciar as entidades que conseguissem a titulação, para padronizar o tratamento legal entre elas e estabelecer mecanismos de controle.

Desde então, no entanto, a relação entre o Estado e as entidades prestadoras dos serviços sociais não ficou restrita às figuras da OS e da OSCIP. Barreiras burocráticas, como os inúmeros requisitos legais de qualificação, fizeram com que o setor buscasse caminhos muitas vezes improvisados. O resultado foi uma absorção das atividades, em grande parte, por organizações sem o devido credenciamento e o formato imaginados.

As duas décadas que se seguiram foram marcadas pela ausência de uma legislação estru-

durante e abrangente para o Terceiro Setor. As transferências de recursos aos prestadores de serviço de interesse público utilizaram majoritariamente instrumentos jurídicos inadequados ou insuficientemente regulados, como convênios – criados, em princípio, para descentralização das atividades da Administração Federal para os Entes Federados (Decreto-Lei nº 200 de 25.02.1967), e posteriormente, estendendo-se às entidades privadas sem fins lucrativos (Decreto nº 93.872, de 23.12.1986) –, o que contribuiu para a insegurança jurídica e para a falta de homogeneidade nos critérios de escolha das entidades parceiras e na definição de suas práticas de gestão e de prestação de contas.

Em consequência desse cenário, o setor inteiro enfrentou a estigmatização resultante de um processo de escrutínio que incluiu duas Comissões Parlamentares de Inquérito no Congresso Nacional, em 2002 e 2007, para investigar irregularidades na destinação de recursos públicos a Organizações Não Governamentais. A exposição do Terceiro Setor evidenciou a insegurança jurídico-legislativa existente, estimulando o debate que resultou em uma proposta de regulamentação e, finalmente, nas Leis 13.019/2014 e 13.204/2015, o chamado MROSC (Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil), em vigor desde o início de 2016.

Para aperfeiçoar o ambiente jurídico e institucional das relações entre organizações da sociedade civil e o Estado, a nova legislação criou instrumentos apropriados para a transferência de recursos públicos, a exemplo do termo de colaboração e do termo de fomento (obviamente, excepcionando-se as hipóteses nela expressamente previstas), independentemente de titulação ou certificação das entidades, o que significou uma revisão da proposta original de Bresser Pereira, para ampliar a legitimação das relações do Estado para com todo o setor.

As experiências do termo de parceria da Lei das Oscips e do contrato de gestão da Lei das Organizações Sociais foram analisadas e

consideradas, mas a avaliação geral era de que a exigência de titulação impunha restrições desnecessárias. Trabalhou-se, portanto, na criação de instrumentos voltados a formalizar a celebração de parcerias com um universo mais amplo de organizações, de objetos e formas de execução mais transversais, aproximando-os da realidade das organizações. (SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2015, p. 72)

Outro importante avanço normativo em relação às parcerias está relacionado à democratização e transparência no acesso aos recursos. Ficou consolidada a regra do chamamento público, em que se privilegia a isonomia na seleção das entidades para a execução de serviços vinculados a políticas públicas. A norma também prevê comissões de monitoramento e avaliação, responsáveis por apoiar gestores das entidades e, eventualmente, corrigir rumos. Integrado por ao menos um servidor da administração pública, o colegiado retoma de forma adaptada a ideia original do Plano de Bresser Pereira, que se preocupava em manter as atividades sob a observação direta do Estado e da sociedade.

#### 4.2 Âmbito Cultural

Para além das barreiras e omissões legais, o processo de adaptação do setor de serviços não exclusivos sofreu também influxo cultural, cujas causas e consequências são mais difusas, mas não menos impactantes. A estrutura estatal, as entidades do Terceiro Setor e a própria sociedade foram consideradas como atores vívidos e interativos do modelo gerencial de administração pública imaginado no Plano Diretor, o que exigiria a implantação de novos métodos e práticas.

Por parte do setor público, a transição para o modelo com foco nos resultados acabou se demonstrando bastante difícil e lento, sobretudo pela falta de parâmetros e ferramentas que permitissem um aferimento e uma avaliação objetiva e fidedigna dos resultados do trabalho realizado pelas entidades do Terceiro Setor.

Como observa a própria publicação da Secretaria-Geral da Presidência sobre o MROSC, a priorização dos resultados exige dos órgãos públicos conhecimento avançado sobre custos, métodos e indicadores para que existam condições de se saber se o valor repassado pelo Estado é justo e adequado ao programa em questão e à região analisada (pp.113 e 114). A adaptação necessita, portanto, mais do que reforma da moldura jurídica da relação institucional. Demanda uma nova mentalidade de quem presta o serviço e de quem o controla, inclusive a adoção de práticas administrativas de coleta e análise de dados, criação de indicadores, mecanismos de acompanhamento e também de responsabilização no controle a posteriori.

Em relação ao papel e engajamento da sociedade nesse processo, pode-se dizer que há um longo caminho a ser percorrido para que se alcance um grau satisfatório de participação comunitária no controle das políticas públicas executadas pelo Terceiro Setor a partir de recursos públicos. A mudança envolve desde a avaliação concomitante dos usuários – principais fiscais do serviço usufruído – até a disponibilidade ostensiva de dados de gestão e financeiros para a comunidade.

Segundo Motta (2013), o processo de transição para o novo modelo de administração pública sofre uma forte influência dos valores e crenças que permeiam o contexto cultural. Por isso, o sistema gerencial, conforme o autor, teve maior aderência em países tradicionalmente menos legalistas e formalistas, como Inglaterra, EUA e Nova Zelândia, onde já havia um domínio do “pragmatismo gerencial” mesmo antes das respectivas reformas do aparelho estatal. Essa influência da tradição cultural também poderia explicar parcialmente a limitada participação do cidadão brasileiro no monitoramento e controle dos serviços públicos, afinal, trata-se de um país marcado, em grande medida, pelo persistente patrimonialismo na gestão pública e patriarcalismo na entrega de bens e serviços, sem apro-

priação, por legitimidade, pelos cidadãos. Certa dificuldade de Bresser Pereira em “traduzir politicamente” as transformações internacionais para as “peculiaridades brasileiras” foi apontada por Abrucio (2007), que, no entanto, reconhece o pioneirismo do diagnóstico do então Ministro.

## 5 Outras Barreiras ao Modelo Gerencial e a Infastabilidade da Lógica Política

Boa parte dos obstáculos que o Brasil enfrentou, em qualquer esfera de governo ou Poder da República, durante essa tentativa de migração para o modelo gerencial, provavelmente decorrem não só do contexto nacional, mas da natural complexidade de adaptação dos princípios do setor privado à máquina estatal.

A diferença de finalidade dos dois setores é fundamental para se entender essas dificuldades. Enquanto a iniciativa privada está atenta a qualquer inovação e oportunidade capaz de elevar sua produtividade e seu lucro, o setor público depende de consensos para efetivar qualquer guinada a partir de processos legislativos ou atos normativos oriundos de um governo sujeito às pressões políticas setoriais.

Além disso, ressoa ingênuo pensar que um gestor público não seja mais eficiente por desconhecer métodos modernos de administração. Mais racional é entender que sua função não permite que se vislumbrem somente resultados, quando recaem permanentemente sobre os ombros conflitos políticos, além da limitação crônica de recursos financeiros frente a planejamentos desgarrados de ferramentas sólidas. A chave parece estar na forma de integração desses instrumentos gerenciais privados ao setor público, que sempre estará vinculado à lógica política. Tal influência, porém, deveria estar mais limitada às diretrizes gerais e menos às práticas administrativas cotidianas. A inevitabilidade dessa contradição é exposta no clássico de Dwight Waldo, “O Estado Administrativo”, de 1948, trazido por Motta:

A legítima função política é fazer funcionar as organizações públicas, segundo diretrizes, democraticamente conquistadas em eleições, e não se imiscuir no seu funcionamento. Impor diretrizes políticas no expediente das organizações públicas é o preço que se paga para se ter democracia fora dele (2013).

Em suma, as eventuais dificuldades que possam surgir em razão da prevalência da política na gestão da esfera pública não devem ser vistas como obstáculos a serem removidos, mas como elementos integrantes e constitutivos da democracia. Cabe ao governante e ao gestor administrar conflitos e pressões da melhor forma possível, sem ignorar, ao revés, lançando mão cada vez mais, das ferramentas próprias do setor privado, trazidas pelo modelo gerencial de administração pública, que podem otimizar processos e economizar recursos na prestação de serviços ao cidadão/cliente.

## 6 Considerações finais

Repassados os principais pontos que marcaram a tentativa de reforma do aparelho estatal, especificamente no setor de serviços essenciais e não exclusivos do Estado, podemos tentar entender até que ponto o objetivo da publicização proposta no Plano Diretor foi alcançado e quais os caminhos que ainda podem ser trilhados para aprimorá-la.

Em relação aos ganhos em eficiência e eficácia dos serviços públicos, tão esperados com a forte entrada do Terceiro Setor nas áreas sociais, cabe dizer que ainda são modestos em relação ao seu potencial.

A transição para um cenário de alta qualidade e economicidade depende de uma maior institucionalização das relações entre Estado e organizações da sociedade civil e da construção de me-

lhores mecanismos de controle, capazes de avaliar o desempenho das entidades parceiras e de orientar as futuras decisões dos órgãos do Estado. A necessária moldura legal pode estar disponível com o recém-aprovado MROSC, restando aos órgãos de controle interno e externo a responsabilidade de zelar por sua correta implementação nas novas parcerias. A importância do marco regulatório pode ser resumida pela observação de Abrucio (2007), segundo o qual “nenhum ente privado ou ONG fará melhor que o Estado caso não seja regulado”.

Já a desejada aproximação da sociedade aos serviços públicos, para que o cidadão os fiscalize diretamente, também teve avanços pontuais. No entanto, uma mudança estrutural e mesmo cultural dificilmente ocorrerá apenas com medidas formais, como a criação de assentos para membros da comunidade em um conselho fiscal ou de administração.

O tema poderia ser mais bem trabalhado a partir de instrumentos já existentes e muitas vezes subestimados, como os conselhos setoriais de políticas públicas e as ouvidorias (RAMALHO, 2016). Poucas vezes viveu-se um período tão turbulento e, ao mesmo tempo, tão oportuno para estimular o uso desses canais de participação direta, uma vez que a própria sociedade demanda mais atenção e espaço na cena política, seja nas ruas ou em plataformas digitais. Colocar esses canais à disposição de todos aqueles que tenham interesse em contribuir e participar da formulação e do controle das políticas públicas parece ser o caminho mais apropriado e natural para o Estado canalizar a pressão popular e conduzir uma reforma consistente.



ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória Recente da Gestão Pública Brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**. Vol.41, n°spe, Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122007000700005](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122007000700005)> ng=en&nrm=i-so&tlng=pt Acesso em: 2 maio 2017.

BRASIL. **Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998**, Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 18 maio 1998. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9637.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9637.htm).

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999**, Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 24 mar. 1999. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9790.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9790.htm)

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014**, Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil [...]. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 1 ago. 2014. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/113019.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113019.htm)

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.204, de 14 de dezembro de 2015**, Altera a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 15 dez.2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113204.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113204.htm)

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. As Organizações Sociais; In: Reforma do Estado para a Cidadania. São Paulo: Editora 34, 1998. Capítulo 13. p. 234-250.

\_\_\_\_\_. **A Reforma do Estado dos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle**. Caderno

1, 5. ed. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, Secretaria da Reforma do Estado, Brasília, 1997.

\_\_\_\_\_. **As Organizações Sociais**. Folha de S.Paulo, São Paulo, 22. mai.1995. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/5/22/opiniaio/9.html> Acesso em: 10 maio 2017.

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO. **Organizações Sociais**. Caderno 2, 5. ed. Secretaria da Reforma do Estado, Brasília, 1998. Disponível em: [http://www.mcti.gov.br/documents/10179/1697314/1\\_Caderno\\_MARE\\_OS.pdf/ee7fb94e-5b3b-45d2-8053-a70c4e8e-c74f](http://www.mcti.gov.br/documents/10179/1697314/1_Caderno_MARE_OS.pdf/ee7fb94e-5b3b-45d2-8053-a70c4e8e-c74f) Acesso em: 26 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Secretaria da Reforma do Estado, Brasília, 1995. Plano aprovado pela Câmara da Reforma do Estado da Presidência da República em setembro de 1995. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf/view> Acesso em: 26 abr. 2017.

MOTTA, Paulo Roberto de Mendonça. O Estado da Arte da Gestão Pública. **Revista de Administração de Empresas**. Vol.53, nº1, São Paulo, 2013. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-75902013000100008](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75902013000100008) Acesso em: 4 maio 2017.

RAMALHO, Dimas Eduardo. **O Subestimado Papel dos Conselhos Municipais de Políticas Públicas**. JOTA. 29 outubro 2016. Disponível em: <https://jota.info/artigos/o-subestimado-papel-dos-conselhos-municipais-de-politicas-publicas-29102016>. Acesso em: 10 maio 2017.

SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: A Construção da Agenda no Governo Federal – 2011 a 2014**. Brasília: 2015. Disponível em: [http://www.participa.br/articles/public/0016/8824/04.12.15\\_MROSC\\_ArquivoCompleto\\_Capa\\_Miolo.pdf](http://www.participa.br/articles/public/0016/8824/04.12.15_MROSC_ArquivoCompleto_Capa_Miolo.pdf). Acesso em: 3 maio 2017.

1 Ao expor o escopo de seu projeto, Bresser Pereira faz uma distinção conceitual para esclarecer que ‘aparelho do Estado’ é a estrutura organizacional constituída pelo governo, por um corpo de funcionários e pelos militares. O ‘Estado’, por sua vez, é mais abrangente, pois inclui o sistema constitucional-legal, que possui o monopólio da violência legal, de legislar e de tributar uma população.



# O

## patrimonialismo é o problema brasileiro?

### Jessé Souza

Doutor em sociologia pela Universidade de Heidelberg, Alemanha, e pós-doutor em filosofia e psicanálise pela New School For Social Research em Nova Iorque. Prof. titular de ciência política da UFF e presidente da Escola de Contas do Tribunal de Contas do Município de São Paulo

O conceito de patrimonialismo é a noção explicativa mais importante – importante como um juízo de fato e não de valor – para a compreensão do Brasil moderno. E isso acontece tanto na dimensão intelectual dos especialistas quanto na dimensão do senso comum compartilhado pelas “pessoas comuns” e leigas na análise da realidade social. A sua trajetória de sucesso é sem igual e logra ser dominante tanto na direita quanto na esquerda do espectro político. Para mim esse sucesso tão acachapante reflete a vitória do liberalismo conservador entre nós levando à colonização, inclusive, do pensamento crítico e de “esquerda” no Brasil.

Sérgio Buarque é o pai do liberalismo conservador brasileiro ao construir as duas noções mais importantes para a autocompreensão da sociedade brasileira moderna: a noção de “homem-cordial” e a noção de “patrimonialismo”. O homem-cordial é a concepção do brasileiro como “vira-lata”, ou seja, como conjunto de negatividades: emotivo, primitivo, personalista e, portanto, essencialmente desonesto e corrupto. O homem-cordial deve ser tornado pelo mercado e pela industrialização um homem tão democrático, produtivo, puro e honesto como os americanos, o exemplo de homem-divino para Buarque e para a esmagadora

maioria dos brasileiros sejam intelectuais ou não. O desmascaramento do fabuloso esquema de corrupção planetário do capitalismo financeiro americano a partir da crise de 2008 não parece ter enfraquecido as bases do vira-latis-mo nacional.

Já o patrimonialismo é uma espécie de amálgama institucional do homem-cordial, desenvolvendo todas as suas virtualidades negativas dessa vez no Estado. Por alguma razão, Buarque não constrói o mercado como marcado pela mesma vira-latis. Aliás, o mercado sequer existe como configuração de interesses organizados, sendo a única instância institucionalizada e organizada, percebida pelo autor e apartada dos indivíduos, o próprio Estado. Além dele só existem indivíduos “privados”, sem que uma lógica da “propriedade privada” e sua tendência à acumulação ampliada, levando a oligopólios e monopólios seja sequer mencionada. A lógica de funcionamento do mercado é tornada invisível e a noção de “elite dominante”, portanto, se restringe a esfera estatal.

A partir da obra de Sérgio Buarque temos a possibilidade de articular de modo convincente uma concepção de mundo liberal conservadora como a interpretação dominante de toda a sociedade brasileira acerca de si mesma. Como essa visão contempla uma crítica da elite supostamente incrustada apenas no Estado, a visão de Buarque passa a ter toda a aparência de uma visão crítica da sociedade brasileira como um todo. Isso acontece ainda que seu homem-cordial suponha existir no Brasil um tipo social genérico e compartilhado, malgrado todas as nossas marcadas distâncias sociais entre as classes. Como a ideia liberal do sujeito genérico – a noção de um indivíduo sem passado, sem família e sem classe social – esconde a origem social de todos os privilégios individuais, negar todas distinções sociais e ainda tirar onda de crítico não é para qualquer um. Mas a criação de Buarque já comemora quase cem anos de domínio indisputado enquanto interpretação dominante do Brasil moderno.

A prova da enorme influência desta ideia tanto na vida intelectual quanto concreta e prática da sociedade brasileira pode ser vista e comprovada na obra dos mais respeitados e influentes pensadores brasileiros a partir de então. Como as ideias influentes de uma sociedade não ficam nos livros, mas ganham as salas de aula de escolas e universidades, inspiram programas de governo, dão o mote para os artigos dos jornais, estimulam o que é dito nas TVs e o que é discutido em todas as conversas entre amigos nos botequins país afora, então estamos lidando com a forma como toda uma sociedade se percebe e age em conformidade a isso. Isso não é pouco. Afinal, toda decisão prática e concreta, em qualquer área da vida, é motivada por uma ideia ainda que normalmente esta se mantenha implícita e não articulada.

A “sacada genial” de Buarque de construir uma visão de mundo liberal-conservadora – posto que esconde as verdadeiras razões da desigualdade e da injustiça social – com a aparência e o “charme” de uma suposta crítica social é a ideia-força mais importante para a compreensão da manutenção da desigualdade e da injustiça social no Brasil. Afinal, a injustiça flagrante dos privilégios que se tornam permanentes tem que ser – no contexto de uma sociedade que “diz” ter acabado com todos os privilégios de nascimento – “legitimada” para que possa se reproduzir.

Essa legitimação tem tanto de esconder o mundo social injusto como ele é e se possível ainda “deslocar a atenção” para aspectos falsamente importantes – ou, pelo menos, de importância secundária com relação às questões mais importantes – de modo a perceber o mundo social escondendo o essencial e enfatizando o secundário. A forma mais importante de como o essencial é reprimido em nome da ênfase no acessório na sociedade brasileira é por meio da repressão dos conflitos de classe em favor do deslocamento da questão da corrupção sempre “estatal” para o núcleo da análise social. Como

esse deslocamento é, a meu ver, objetivamente falso, então é possível demonstrá-lo, com as armas da argumentação científica, para qualquer leitor de boa vontade – ou seja, aquele que ame a verdade – de modo irrefutável. Este é o meu desafio a seguir na análise da categoria de “patrimonialismo” como a noção central por meio da qual o Brasil é percebido e analisado de modo pseudocrítico.

Se Buarque é o “filósofo” do liberalismo conservador brasileiro, ao construir o esquema de categorias teóricas nas quais ele pode ser pensado de modo pseudocrítico, Raimundo Faoro é seu “historiador” oficial. É Faoro, afinal, quem cria a “narrativa” histórica de longa duração desde o início do Estado português unitário e sua suposta transposição para o Brasil. Sua inegável erudição criou um “efeito de convencimento” que foi capaz de ganhar não apenas o coração dos leigos, mas, também, da imensa maioria dos intelectuais e homens de letras do Brasil contemporâneo. Devido à importância de sua visão, não superada até hoje, iremos reproduzir e criticar em detalhe seus argumentos tentando, como sempre, ser claros o bastante para que qualquer leitor de boa vontade, mesmo sem ser treinado em ciências sociais, possa compreender.

A tese do livro de Faoro é clara desde o início: sua tarefa é demonstrar o caráter patrimonialista do Estado e, por extensão, de toda a sociedade brasileira. Esse caráter patrimonialista responderia, em última instância, pela substância intrinsecamente não democrática, particularista e baseada em privilégios que sempre teria marcado o exercício do poder político no Brasil. Ou seja, o conceito de patrimonialismo passa a ocupar o lugar que a noção de escravidão e das lutas de classe que se formam a partir dela deveria ocupar. A corrupção patrimonial substitui a análise das classes sociais e suas lutas por todos os recursos materiais e imateriais escassos. Faoro procura comprovar sua hipótese buscando raízes que se alongam até a formação do Estado português no remoto século

XIV de nossa era. Um argumento central que perpassa todo o livro é o de que o Brasil “herda” a forma do exercício do poder político de Portugal. Como em Sérgio Buarque, a herança ibérica que supostamente fincaria fundas raízes na nossa sociedade passa a ser responsável por nossa relação exterior e “para inglês ver” com o processo de modernização capitalista.

O Brasil seria uma sociedade “pré-moderna” posto que reproduz a forma “patrimonialista”, que vigorava em Portugal, de exercício do poder. Como nas várias centenas de páginas de seu livro Faoro procura demonstrar, precisamente, a correção histórica e sociológica de seu argumento, é no embate com suas ideias que poderemos perceber a fragilidade teórica dessas ideias “teleológicas”, ou seja, construídas para validar uma única tese política: a ação intrinsecamente demoníaca do Estado contraposta à ação intrinsecamente virtuosa do mercado. Essa é a ideia-força fundamental do liberalismo brasileiro por boas razões. Afinal, nas poucas vezes em que se verificou historicamente qualquer preocupação política com as demandas das classes populares, estas sempre partiram do Estado. É aqui que começa, portanto, o “deslocamento” da questão secularmente principal da sociedade brasileira, sua abissal desigualdade e a atmosfera de conflito abafado/generalizado que ela produz, como a mais importante peculiaridade social brasileira, em nome do falso conflito mercado/Estado. Esse conflito é falso por vários motivos que aprofundaremos mais tarde. Por enquanto examinemos como Faoro constrói seu argumento.

Iremos reconstruí-lo, para posteriormente criticá-lo, partindo das suas duas teses principais que são intimamente relacionadas:

1) o Brasil “herda” de Portugal, para nossa desgraça, sua singularidade social e política;

2) o principal elemento que “prova” essa herança é a estrutura “patrimonial” do Estado e, por consequência, de toda a vida

social. A síndrome do “liberalismo conservador” construída por Sérgio Buarque é continuada e avançada por Faoro em todas as suas virtualidades com exceção, como também no caso de Buarque, do “racismo de classe” antipopulista que é criação posterior <sup>1</sup>.

Para Faoro a formação do Estado português possui singularidades importantes dentro do contexto europeu. Portugal é o primeiro país da Europa a unificar seu território sob o comando indisputado de um único rei. Enquanto na maior parte dos países europeus a luta pela primazia e comando entre os vários grandes senhores territoriais ainda duraria séculos até que o poder e prestígio de apenas um pudesse se impor em relação a todos os outros como um fato indisputado, a situação em Portugal foi bem outra.

A guerra da reconquista do território português ao mouro possibilitou a incorporação de terras do inimigo à propriedade pessoal do senhor do reino e dos exércitos. O patrimônio do rei no século XIV já era maior do que o do clero e três vezes maior do que o da nobreza (FAORO, 1984, p. 4). Note o leitor que isso não significa qualquer confusão entre “público” e “privado” já que a própria noção de público é posterior historicamente. Mesmo como simples ideia, a noção de “soberania popular”, que dá ensejo à oposição “público” e “privado” como conhecemos hoje, é muito mais tardia, sem falar na sua efetivação concreta como ideia política. Faoro usa, portanto, uma ideia a-histórica e fora de contexto para fundamentar sua tese. Algo como fazer filmes sobre a antiguidade e imaginar neles tramas de amor romântico que foram criadas historicamente dois mil anos depois. Assim como é a-histórica a noção de poder total do Rei como negativa já que é ela que antecipa o Estado democrático moderno.

De certo modo, o “sucesso” de Portugal, sua unificação prematura que o predispôs a grandes conquistas, é a causa última, para Faoro, de seu “fracasso” como sociedade moderna.

Assim sendo, desde a prematura centralização e unificação do Estado português medieval o qual, se por um lado permite a concentração de recursos necessários à aventura ultramarina, guarda em si um efeito não esperado e perverso: impede as condições propícias para o desenvolvimento do capitalismo industrial. Ou, em outras palavras, impede a constituição mesma de uma sociedade moderna, visto que o Estado, ao se substituir à atividade empresarial individual baseada no cálculo, intervém inibindo o exercício das liberdades econômicas fundamentais. Com isso, não apenas a atividade econômica é comprometida, mas o próprio exercício das liberdades públicas básicas acarretando, também, a tibieza da vida democrática enquanto tal.

Nesse sentido, a grande oposição ideológica do livro será aquela entre uma sociedade guiada e controlada pelo Estado, de cima, e as sociedades onde o Estado é um fenômeno tardio e o autogoverno se combina com o exercício das liberdades econômicas. O conceito central para dar conta da singularidade sociopolítica luso-brasileira é a noção de Estado ou estamento patrimonial. O “estamento” seria uma camada social cuja solidariedade interna é forjada a partir de um estilo de vida comum e de uma noção de prestígio compartilhado, seguindo a lição weberiana. De modo a-histórico e conceitualmente frágil como veremos em breve, Faoro equipara o caso português com o dos mandarins chineses, em uma sociedade muito diferente da portuguesa inclusive em relação ao aspecto decisivo do desenvolvimento da economia monetária (WEBER, 1991).

Mas as filigranas conceituais não são o objeto principal da atenção de Faoro, mais interessado em criar a imagem de um “estamento incrustado no Estado” – a tal “elite”, como se ela estivesse até hoje no Estado e não no mercado – a qual se apropria do aparelho de Estado como coisa própria e usa o poder de Estado de modo a assegurar a perpetuação de seus privilégios. Historicamente, o estamento

se teria consolidado a partir da crise política portuguesa de 1383/85. O novo contexto de poder daí resultante consolida um novo equilíbrio entre a nascente burguesia e a nobreza lentamente decadente. Desse equilíbrio de forças<sup>2</sup>, temos a estruturação de uma comunidade dentro do Estado que fala em nome próprio: o estamento. Básico para o conceito de estamento é a noção de honra. Honra é o conceito central das sociedades pré-capitalistas tradicionais. Ela funda-se no prestígio diferencial e na desigualdade. Para Faoro:

Os estamentos florescem, de modo natural, nas sociedades em que o mercado não domina toda a economia, a sociedade feudal ou patrimonial. Não obstante, na sociedade capitalista, os estamentos permanecem, residualmente, em virtude de certa distinção mundial, sobretudo nas nações não integralmente assimiladas ao processo de vanguarda [...]. O estamento supõe distância social e se esforça pela conquista de vantagens materiais e espirituais exclusivas. As convenções e não a ordem legal, determinam as sanções para a desqualificação estamental, bem como asseguram privilégios materiais e de maneiras. O fechamento da comunidade leva à apropriação de oportunidades econômicas, que desembocam, no ponto extremo, nos monopólios de atividades lucrativas e de cargos públicos. Com isso, as convenções, os estilos de vida incidem sobre o mercado, impedindo-o de expandir sua plena virtualidade de negar distinções pessoais. Regras jurídicas, não raro, enrijecem as convenções, restringindo a economia livre, em favor de quistos de consumo qualificado, exigido pelo modo de vida. De outro lado, a estabilidade econômica favorece a sociedade de estamentos, assim como as transformações bruscas, das técnicas ou das relações de interesse, os enfraquecem. Daí que representem eles um freio conservador, preocupados em assegurar a base de seu poder. Há estamentos que se transformam em classes e classes que evoluem para o estamento – sem negar seu conteúdo diverso. Os estamentos governam, as classes negociam. (FAORO, 1984, p. 46-47).

Temos, nessa citação, o denso resumo do argumento que será desenvolvido no decorrer de todo o livro. Temos a ideia do “resíduo” (de

outras épocas) estamental que se torna permanente e fragiliza a atividade do livre mercado (para o liberalismo radical de Faoro, o mercado enquanto tal, e não o mercado temperado e controlado, é a base tanto do capitalismo quanto da democracia). A referência a situações de instabilidade, quando ocorrem mudanças bruscas, ajuda a esclarecer a dialética de constante desaparecimento/reaparecimento da realidade estamental, como iremos ver a seguir, sob a forma do eterno retorno do mesmo, o famoso “vinho novo em odres velhos” na metáfora antissociológica – posto que nega a influência dos ambientes institucionais cambiantes – tão repetida no decorrer do livro pelo autor. De resto, para completar o quadro, a definição da função do estamento como sendo a de “governar”. É esse seu “trabalho”. O Estado é o seu “negócio”.

O ponto fundamental da definição acima, no entanto, que responde tanto por sua fragilidade em última instância como conceito, quanto por sua extraordinária eficácia menos como instrumento de convencimento intelectual, mas, especialmente, como “mensagem política”, é a *intencionalidade* que lhe é atribuída. Aí, precisamente, creio eu, reside sua enorme força de convencimento. Ela possibilita encontrar um culpado para nossas mazelas e nosso atraso. Em oposição ao uso histórico e dinâmico da categoria de patrimonialismo em Weber, seu uso por Faoro é estático e tendencialmente a-histórico. Faoro se interessa pouco pelas transformações históricas do que ele chama de estamento burocrático e procura sempre ressaltar, ao contrário, a permanência inexorável do mesmo sob mil disfarces que são apenas uma aparência de diferença. Isso resulta, creio eu (sem prejuízo da primorosa historiografia política, especialmente do período que vai de 1822 a 1922, que ele, apesar de tudo, consegue realizar) da forma teleológica e esquemática de como ele constrói seu argumento.

Seu argumento é “teleológico” – ou seja, “antecipa” um fim estranho à argumentação que “coloniza” e subordina todos os argumentos



utilizados. Isso acontece na medida em que ele, a partir de sua primeira intuição influenciada pela leitura de Joaquim Nabuco acerca da influência da elite de funcionários letrados no Brasil da segunda metade do século XIX, alonga essa influência retrospectivamente a um período de quase oito séculos<sup>3</sup>. Nesse caminho, o leitor atento percebe muitas vezes a camisa de força que significa a transposição para as situações históricas as mais variadas de uma ideia que deixa, ao limite, de ser uma categoria histórica e assume a forma de uma “maldição”, uma entidade demiúrgica que tudo explica e assimila.

É ele que irá explicar de que modo a categoria a-histórica de “estamento patrimonial” que o autor constrói possa transmutar-se quase que imperceptivelmente na noção pura e simples de Estado interventor. Toda a argumentação do livro baseia-se nessa transfiguração: sempre que temos Estado, temos um estamento que o controla em nome de interesses próprios impedindo o florescimento de uma sociedade civil livre e empreendedora.

Apesar da narrativa elegante e erudita literalmente “todos” os pressupostos, tanto os históricos quanto os sociológicos, da análise de Faoro são falsos. Eles repetem também passo a passo a “síndrome conceitual” do liberalismo conservador cuja fragilidade conceitual e histórica é clara como a luz do sol de meio dia: o Brasil não herda de Portugal sua estrutura social, mas sim da escravidão que não existia em Portugal. O patrimonialismo ou a existência de um estado forte não se contrapõem ao desenvolvimento capitalista como mostra o exemplo precisamente dos EUA, o qual desde meados do século XIX, deve sua expansão territorial e econômica não só ao poderio militar estatal, mas também à intervenção do Estado na construção de ferrovias e de universidades em todo o país para turbinar o desenvolvimento tecnológico e produtivo. É a partir dessa época de forte intervenção estatal que os Estados Unidos se tornam potência mundial, como aliás todos

os exemplos concretos antes e depois dele.

Frágil e absurda como essa ideia é, ela continua a ser a ideia-força principal do liberalismo conservador brasileiro que permanece vivo no imaginário social cotidiano de todos nós. Episódios como os escândalos de corrupção no Estado – todos, sem exceção, estimulados por interesses de mercado – na sua “subjetivação” e “novelização infantilizada” dos conflitos políticos, que passam longe de qualquer discussão racional dos conflitos sociais e políticos verdadeiramente em jogo, aludem à tese do patrimonialismo. É essa tese superficial e sem qualquer fundamento conceitual sério que serve de contraponto para a pobreza do debate público político entre nós.

Assim sendo, vale a pena uma pequena digressão conceitual e histórica dessa noção em Max Weber, de quem todos, inclusive Faoro, vão buscar o “prestígio científico” dessa noção. O leitor menos afeito a esse tipo de debate pode tranquilamente pular essas páginas. Mas como é a suposta referência a Weber – o autor que estudei mais tempo e mais apaixonadamente que qualquer outro, por haver me ensinado a importância da dominação ideal e simbólica no mundo social – que confere “prestígio” a essa noção, essa discussão é incontornável. A discussão weberiana acerca da noção de patrimonialismo é complexa e multifacetada. No sentido mais formal o patrimonialismo é uma variação do tipo de dominação “tradicional” (WEBER, 1985, p. 130-139). Ao contrário das formas “primárias” de dominação tradicional como a gerontocracia e o patriarcalismo, caracterizadas pela ausência de um quadro administrativo, o patrimonialismo se caracteriza pela presença de um quadro administrativo o que traz para Weber as consequências mais importantes para o exercício da dominação política (WEBER, 1985, p. 134-137).

É que na estrutura triádica a partir da qual Weber pensa a dinâmica interna às esferas sociais (WEBER, 1985, p. 245-381)<sup>4</sup>, o

campo político se articula e se define enquanto tal a partir do peso relativo da relação também triádica entre líder, quadro administrativo e os dominados. A entrada, portanto, do quadro administrativo em cena inaugura, de certo modo, a política em toda a sua complexidade. Isso porque entra em cena também o tema central da “delegação do poder”, já que o exercício do poder sobre grande número de pessoas e sobre extenso território exige um quadro administrativo como elo intermediário entre a liderança e os liderados.

A existência do quadro administrativo é tão importante para Weber que ele irá definir o tipo mais puro – além da dominação tradicional e suas variantes – de dominação permanente e estável<sup>5</sup>(WEBER, 1985, p. 141-142), a dominação racional-legal, precisamente pela existência de um quadro administrativo burocrático (WEBER, 1985, p. 126). A burocracia é “racional” posto que a eficiência técnica e a estrita obediência à liderança se aproximem ao máximo do caso concreto. Isso se explica pelo fato de que a necessidade da delegação do poder irá criar as diversas constelações possíveis de exercício mais ou menos efetivo do poder sobre os liderados. A partir da forma específica que o quadro administrativo intermediário assume na relação entre dominador e dominados, teremos o exercício do poder mais ou menos controlado pelo líder; ou ainda do exercício mais ou menos de fato nas mãos de quem tem a “delegação do poder” ainda que não poder formal. Por conta disso, Weber irá definir também as diversas subdivisões do subtipo de dominação patrimonial precisamente a partir da maior importância relativa do líder ou do quadro administrativo.

Quando atentamos para a contextualização histórica deste contexto em Weber, queremos, acima e antes de tudo, enfatizar o fato de que o patrimonialismo não é compatível com esferas sociais diferenciadas, ou seja, nas palavras de Weber e como ele preferia se

referir “esferas da vida”. As esferas da vida diferenciadas implicam que cada qual possui um princípio valorativo ou critério regulador que lhe é próprio e que serve de padrão para a conduta dos sujeitos nessa esfera. Implica também que todo o conjunto de papéis sociais, expectativas de comportamento, construção organizacional e padrões de institucionalização vão se guiar e ser avaliados precisamente pelo mesmo critério regulador. Toda a sociologia weberiana pode, inclusive, ser compreendida como uma tentativa de explicar de modo genético e causal por que apenas no ocidente moderno logrou-se uma configuração social que não só possibilita, mas, também, estimula a diferenciação entre as diversas esferas sociais e o ganho em eficiência e racionalidade (instrumental) que esta mesma diferenciação social implica.

Toda a sua explicação do patrimonialismo em todos os seus casos concretos parte precisamente da impossibilidade da existência de esferas sociais diferenciadas no contexto patrimonial. Isso não quer dizer que não existam “aspectos políticos” ou “aspectos econômicos” da ação social nesses campos, mas essas ações são situadas e contextualizadas, crescendo, por exemplo, em tempos de guerra, para voltar a inexistir em tempos de paz, não desenvolvendo, portanto, todas as virtualidades de um campo diferenciado. Nesse sentido, o patrimonialismo para Weber representa antes de tudo um simples aumento quantitativo da “economia doméstica” (Hausgemeinschaft) (WEBER, 1985, p. 671, 676), ainda que existam pressupostos ideais novos como a necessidade de legitimação carismática do líder patrimonial (WEBER, 1985, p. 662; SCHWINN, 2001, p. 216).

Mesmo que o aumento quantitativo de novas conexões e funções para o exercício do poder seja requerido nessa “grande comunidade doméstica”, o que acontece, como nota Thomas Schwinn em sua excelente discussão acerca precisamente do caráter necessariamente indife-

renciado das esferas sociais no patrimonialismo (SCHWINN, 2001, p. 211-302), é a mera substituição do princípio segmentado-horizonta da comunidade doméstica em favor de uma segmentação verticalizada com caráter hierárquico no patrimonialismo (SCHWINN, 2001, p. 217).

O aspecto decisivo aqui é que todos os aspectos da vida estão amalgamados de modo radical especialmente, mas não apenas, os aspectos econômicos e políticos. Mesmo que possam existir empreendimentos de grande vulto econômico no contexto patrimonial, como os assegurados por privilégios de monopólio de comércio e manufatura, os mesmos podem ser retirados de modo mais ou menos arbitrário impedindo cálculo e previsibilidade que são indispensáveis à institucionalização da esfera econômica. Está pressuposto no argumento weberiano que é precisamente a irremediável confusão entre as diversas esferas sociais que garante a apropriação do excedente social nos termos patrimoniais: precisamente como “bom livre para a formação de fortunas” dos setores privilegiados (WEBER, 1985, p. 642, 646).

Como a interpretação dominante do suposto “patrimonialismo brasileiro”<sup>6</sup> enfatiza a variante onde o “estamento” (stand), ou seja, onde o “quadro administrativo” e não a liderança assume a proeminência e o efetivo exercício do poder – em próprio interesse e em desfavor tanto da liderança quanto dos liderados – então nada mais razoável que ilustremos nossa crítica a essa “apropriação indébita” pela comparação com o caso histórico analisado em detalhe por Weber e por ele considerado o caso mais puro de “patrimonialismo estamental” (WEBER, 1985, p. 650).

Se prestarmos atenção à análise que Weber desenvolve em seu estudo sobre o confucionismo e taoísmo nas suas relações com o império patrimonial chinês (WEBER, 1991), podemos perceber facilmente o quanto seu conceito de patrimonialismo é contextual e historicamente

determinado. Como o patrimonialismo jamais se reduz à esfera da política em estrito senso, já que a “esfera política” em sentido diferenciado e estrito ainda não existe, a dominação social implica uma articulação específica de diversos interesses além dos estritamente políticos. Em primeiro lugar, a confusão entre as diversas esferas sociais, da qual o patrimonialismo retira sua própria condição de possibilidade, exige a existência de uma série de fatores socioeconômicos “externos” ao que chamaríamos hoje em dia de dominação política em sentido estrito. Alguns desses fatores importantes são: a inexistência de uma economia monetária desenvolvida, a existência de um Direito não formal e uma legitimação em grande medida mágico-religiosa do poder político. Todos esses elementos marcam a sociedade chinesa patrimonial.

O ponto central em todos esses casos parece-me a impossibilidade de “cálculo racional” que todos esses fatores envolvem e estimulam reciprocamente. A extração do excedente social concentrado no estamento patrimonial dos mandarins só pode ser obtida em um contexto onde não apenas existe enorme dificuldade de controle pela autoridade central, mas, também, onde a possibilidade de cálculo da atividade econômica e do produto do trabalho, precisamente pelo pouco desenvolvimento da economia monetária, é reduzida ao mínimo. Toda a possibilidade de cálculo entre receita e despesa, planejamento e racionalização da vida dependem da existência dessas pré-condições que, no caso chinês, não estavam dadas. Sendo uma forma política e extração do excedente social via tributo, o patrimonialismo vive da impossibilidade de se saber o quanto se produz e quais são os custos da produção. Daí ser a tradição a única barreira efetiva aos impostos excessivos. Os mandarins retiravam seu poder deste desconhecimento dos fatores de produção, tanto para iludir o poder do imperador que desconhecia quanto era produzido, quanto para forçar ao máximo permitido pela tradição o pagamento de impostos dos camponeses pobres.

Dentre os fatores “internos” à esfera política, temos o fato de que na China o estamento de mandarins era o estrato social mais organizado e poderoso ainda que em grande medida ineficaz em relação ao poder local dos clãs e da autoridade paterna familiar. Não só desfrutavam de alto prestígio social como também mantinham comunicação entre si e zelavam cuidadosamente pelo monopólio das condições que garantiam seus privilégios. Além disso, estavam representados por toda a China, sendo efetivamente a única instância de poder real. O “patrimonialismo estamental”, como sabemos, é, para Weber, o exemplo mais claro de “dominação do quadro administrativo” pela necessidade de delegação do poder, que a expansão dos grandes impérios com grande extensão territorial cria, vinculada, simultaneamente, à carência dos instrumentos de controle deste mesmo poder fático pelo dominador ou líder. No caso brasileiro, só em meados do século XX se constituiu uma verdadeira burocracia com os meios para a atuação em todo território nacional. Mas aqui já num contexto de desenvolvimento capitalista intenso e rápido.

O caso brasileiro era, portanto, muito diferente sob todos os aspectos do caso chinês. Primeiro, tomando como exemplo o caso brasileiro como ilustração, jamais existiu no período colonial qualquer coisa semelhante ao estamento burocrático chinês. A colonização do país foi deixada nas mãos de particulares que eram verdadeiros soberanos nas suas terras onde o Estado português apenas de modo muito tênue conseguia impor sua vontade. A ênfase de Faoro em uma “dominação de longe” de Portugal no Brasil que atravessava praias e sertões com seus olhos de “big brother” que tudo via e controlava equivale a uma quimera. Portugal era um país pequeno e pouco populoso e sua estratégia de delegar a particulares a colonização das novas terras era um imperativo de sobrevivência. Aqui, como em outros lugares, a “fantasia histórica” serve apenas para corroborar

uma tese “política” sem qualquer fundamento na realidade.

No contexto brasileiro, mesmo a associação com o feudalismo – que seria também imprecisa – teria mais relação com a realidade do que a ficção patrimonialista que a tudo controlava. Precisamente a falta de qualquer estrutura de controle e de administração levou a uma forma extremamente descentralizada de desenvolvimento das “capitanias” como eram chamadas então as estruturas descentralizadas. Uma exceção histórica foi o ataque fiscal aos lucros das minas na província de Minas Gerais na segunda metade do século XVIII, sem que isso tenha levado a constituição de um estamento nacional, já que o intuito era meramente fiscal e localizado à região das minas. A partir de 1808, com a abertura dos portos, a economia monetária penetra de modo incipiente no começo, mas com crescente importância, e o capitalismo comercial se torna uma realidade interna cada vez mais importante, implicando a constituição de um sistema bancário e financeiro crescentemente influente nas cidades.

A realidade dos contratos e do Direito formalizado por sua vez, já existia desde a escravidão e convivia com este tendo sempre atraído a atenção de estudiosos do assunto<sup>7</sup>. Nunca houve, também, no Brasil ou na América latina, legitimação mágica do poder político no sentido chinês do termo onde o imperador era a garantia de harmonia no mundo natural e social percebidos como indistintos (WEBER, 1991, p. 54-79). O caso chinês é típico posto que mostra todas as virtualidades do patrimonialismo como um tipo de dominação e por extensão, quando acompanhado da indistinção de esferas sociais como vimos acima, como um tipo específico de sociedade e de sociabilidade. Toda vez, dado um contexto “tradicional” nos termos weberianos, em que o feudalismo e os poderes locais e descentralizados logram se desenvolver para a forma imperial e centralizada sem os mecanismos modernos de controle do poder burocráti-



co, sem a racionalização da conduta cotidiana e sem a possibilidade de cálculo econômico racional, o patrimonialismo e seus subtipos tende a se desenvolver como realidade efetiva.

Além disso, entre 1930 e 1980, o Brasil foi um dos países de maior crescimento econômico no mundo logrando construir um parque industrial significativo sem paralelo na América Latina. Como se pode exibir tamanho dinamismo econômico em um contexto, como o do patrimonialismo, que pressuporia “indiferenciação da esfera econômica” e, portanto, ausência de pressupostos indispensáveis e ausência de estímulos duradouros de toda espécie à atividade econômica? Essa questão por si só seria um desafio intransponível para os defensores do “patrimonialismo brasileiro”. Mas ela nunca é feita. Daí esta noção funcionar até hoje como pressuposto central e nunca explicitado de como funciona a realidade brasileira. Para seus defensores de hoje ela seria tão óbvia que dispensaria explicitação (LAMOUNIER; SOUZA, 2009)<sup>8</sup>.

Na sociologia brasileira, portanto, o conceito de patrimonialismo perde qualquer contextualização histórica, fundamental no seu uso por Max Weber, e passa a designar uma espécie de “mal de origem” da atuação do Estado enquanto tal em qualquer período histórico. Em Faoro (1984), que fez, como vimos, dessa noção seu mote investigativo com extraordinário impacto e influência até hoje – enquanto na maioria dos intelectuais brasileiros ela é um pressuposto implícito embora fundamental – a noção de patrimonialismo carece de qualquer precisão histórica e conceitual. Historicamente, na visão de Faoro, existiria, como vimos, patrimonialismo desde o Portugal medieval, onde não havia sequer a noção de “soberania popular” e, portanto, se não havia sequer a ideia da separação entre bem privado (do Rei) e bem público, o Rei e seus prepostos não podiam “roubar” o que já era dele de direito.

Em segundo lugar, no âmbito de suas generalizações sociológicas, o patrimonialismo

acaba se transformando, de forma implícita, em um equivalente funcional para a mera intervenção estatal. No decorrer do livro de Faoro, o conceito de patrimonialismo perde crescentemente qualquer vínculo concreto, passando a ser substitutivo da mera noção de intervenção do Estado, seja quando este é furiosamente tributário e dilapidador, por ocasião da exploração das minas no século XVIII, seja quando o mesmo é benignamente interventor, quando D. João cria, no início do século XIX, as pré-condições para o desenvolvimento do comércio e da economia monetária, quadruplicando a receita estatal e introduzindo inúmeras melhorias públicas.

A imprecisão contamina até a noção central de “estamento”, uma suposta “elite” incrustada no Estado, que seria o suporte social do patrimonialismo. O tal “estamento” é composto, afinal, por quem? Pelos juízes, pelo presidente, pelos burocratas? O que dizer do empresariado brasileiro, que foi, no nosso caso, o principal beneficiário do processo de industrialização brasileiro financiado pelo Estado interventor desde Vargas? Ele também é parte do “estamento” estatal? Deveria ser, pois foi quem econômica e socialmente mais ganhou com o suposto “Estado patrimonial” brasileiro. Como fica, em vista disso, a falsa oposição entre mercado “idealizado” e Estado “corrupto”?

A aplicação da noção de patrimonialismo ao caso brasileiro é, portanto, uma óbvia “fraude conceitual”, destinada a usar o prestígio científico de um dos mais importantes pensadores de todos os tempos, para legitimar uma ideia extremamente conservadora e frágil conceitualmente e lhe dar uma falsa aparência de rigor científico e de crítica social. O nosso liberalismo, falso e conservador como sempre, consegue com esse “contrabando conceitual”, tirar onda de interpretação inovadora e erudita. Na verdade, a noção de patrimonialismo aplicada à realidade brasileira não vale “um tostão furado”.

Aliás, a noção de patrimonialismo passa a ser fundamental exatamente por sua imprecisão

conceitual. Ela está no lugar da noção de escravidão e serve para tornar invisíveis as relações sociais de humilhação e subordinação criadas neste contexto. Além disso, tenta criar uma aparência de crítica social, um “charminho crítico” falso, ao apontar o dedo moralizador contra a “elite”. No caso, no entanto, a elite falsa, posto que comprada pela elite econômica que permanece invisível na análise, mostrando seu potencial mistificador.

Não é que Faoro, nem os outros liberais, não falem de escravidão. Eles falam sim. Muito se fala sobre a escravidão e pouco se reflete a respeito. Fala-se na escravidão como se fosse um “nome” e não um “conceito científico” que cria relações sociais muito específicas. Atribuiu-se muitas de nossas características à dita herança portuguesa, mas não havia escravidão em Portugal. Somos, nós brasileiros, portanto, filhos de um ambiente escravocrata, que cria um tipo de família específico, uma Justiça específica, uma economia específica. Aqui valia tomar a terra dos outros à força, para acumular capital, como acontece até hoje, e humilhar e condenar os mais frágeis ao abandono e à humilhação cotidiana. Isso é herança escravocrata e não portuguesa. O patrimonialismo, percebido como herança portuguesa, substitui a escravidão como núcleo explicativo de nossa formação. Essa é sua função real. Por conta disso, até hoje, reproduzimos padrões de sociabilidade escravagistas como exclusão social massiva, violência indiscriminada contra os pobres, chacinas contra pobres indefesos que são comemoradas pela população, etc.

Mas isso ainda não é o pior. O patrimonialismo esconde as reais bases do poder social entre nós. Ele assume que “interesse privado” é interesse “individual privado”, de pessoas concretas, as quais se contraporiam aos interesses organizados apenas do Estado. Tudo como se houvesse interesses organizados apenas no Estado, suprema estratégia de distorção da realidade. Uma noção de senso comum do leigo que não percebe os interesses privados organizados no mercado e sua força, ou seja, que não perce-

be como o capitalismo funciona. Daí decorre a noção absurda, mas tida como verdade acima de qualquer suspeita entre nós: a noção de que a elite poderosa está no Estado, com isso invisibilizando a ação da elite real, que está no mercado, tanto nos oligopólios quanto na intermediação financeira.

É essa elite, como fica claro hoje para qualquer um, que compra a elite política e judicial – essa última ainda poupada dos escândalos até quando? – do Estado para assaltar a sociedade com privilégios fiscais, oligopólios de mercado e juros extorsivos. Basta comparar a quantia ridícula que a “lava jato” recuperou com os juros extorsivos – a separação entre o juro praticado aqui com a média internacional – que é, anualmente, mil vezes maior – sem exagero de figuras de linguagem – que o recuperado pela “lava jato” segundo dados do próprio banco central. Enquanto a lava jato se rejubila de haver devolvido 1 bilhão de reais aos cofres públicos só os juros abusivos representam 900 bilhões em um ano ou 15% do PIB<sup>9</sup>.

Isso sem contar o engodo da dívida pública e das taxas selic superfaturadas para drenar o recurso dos pobres que pagam a parte do leão do orçamento público para meia dúzia de atravessadores financeiros. Isso sem falar nos benefícios fiscais aos bancos etc. Se compararmos nosso capitalismo com o narcotráfico, o político corrupto é o “aviozinho” do tráfico, quem fica com as sobras, a “boca de fumo” que faz o dinheiro grande é o mercado da rapina selvagem que temos aqui. O conceito de patrimonialismo serve, precisamente, para encobrir os interesses organizados no mercado, que funcionam para se apropriar da riqueza social, já que o “privado” é absurdamente pessoalizado permitindo todo tipo de manipulação. A real função da noção de patrimonialismo é fazer o povo de tolo e manter a dominação mais tosca e abusiva de um mercado desregulado completamente invisível.

## Referências

FAORO, Raimundo. **Os Donos do Poder**. Porto Alegre: Globo, 1984.

LAMOUNIER, Bolivar; SOUZA, Amaury. **A classe média brasileira**. Campus, 2009.

SCHWINN, Thomas. **Differenzierung ohne Gesellschaft**: Umstellung eines soziologischen Konzepts. Velbrück, 2001.

WEBER, Max. **Die Wirtschaftsethik der Weltreligionen**: Konfuzianismus und Taoismus, J.C.B. Mohr, 1991.

\_\_\_\_\_. **Wirtschaft und Gesellschaft**. J.C.B. Mohr, 1985.

---

1 Refiro-me aqui a noção de “populismo”, cujo maior divulgador foi Francisco Weffort no Brasil, que consolida o racismo de classe ao tornar suspeito de manipulação qualquer liderança popular.

2 Precisamente nesse equilíbrio de forças entre burguesia ascendente e nobreza decadente percebe Elias o momento mais propício para a monarquia centralizada absoluta.

3 Entrevista ao jornalista Marcelo Coelho, Folha de São Paulo, Suplemento MAIS de 14/05/2000.

4 Ver texto primoroso de Pierre Bourdieu acerca da estrutura triádica do campo religioso verificável em várias esferas importantes como a política por exemplo. BOURDIEU, Pierre. **Uma interpretação da teoria da religião de Max Weber**. In: A economia das trocas simbólicas. Perspectiva, 2011, p. 79-181.

5 A dominação carismática só existiria como “tipo puro” em situações excepcionais.

6 Os dois grandes nomes da recepção weberiana no Brasil são Sérgio Buarque e Raymundo Faoro.

7 Roberto Schwartz, por exemplo, fez desse tema o seu mote de estudos. Ver SCHWARTZ, Roberto. **Ao vencedor as batatas**. Editora 34, 1995.

8 Ver também o “bestseller” **A Cabeça do brasileiro** de Alberto Carlos de Almeida, Record, Rio de Janeiro, 2007.

9 DOWBOR, Lasdislau. **O capital improdutivo**, no prelo.

# P

## olítica urbana e reforma no Estado: da redemocratização aos novos desafios no século XXI

### **Nabil Bonduki**

Professor Titular de Planejamento Urbano na FAU-USP; ex-vereador (2001-4 e 2013-6); relator do Plano Diretor Estratégico (2002 e 2014) e ex-Secretário Municipal de Cultura (2015-6)

### **1 Introdução**

O presente artigo visa resgatar a trajetória da política urbana no Brasil desde a redemocratização e refletir sobre os desafios hoje para que os municípios brasileiros possam avançar na implementação de estratégias de gestão capazes de garantir o direito à cidade, com controle social e participação, equilíbrio fiscal e articulação entre o planejamento a longo prazo e os programas de governo.

Para tanto, iremos recuperar o processo que levou a criação do Estatuto da Cidade em 2001, avaliar criticamente a ação do governo federal, sobretudo a partir da criação do Ministério das Cidades, e mostrar que a atual crise fiscal e de projeto nacional é uma oportunidade de refletir sobre as perspectivas futuras, considerando que em 2016 foi encerrado um ciclo na implementação da reforma urbano no país e que um novo ciclo, em novas bases, deverá se iniciar.



## 2 Os avanços na política urbana entre a Constituição de 1988 e o Estatuto da Cidade

Desde o final dos anos 1970, o Brasil percorreu um interessante processo de transição do autoritarismo para o regime democrático, cujos marcos fundamentais foram: a anistia (1979); a reorganização dos partidos políticos (1980); a criação das centrais sindicais (1981-1983); as primeiras eleições diretas para governadores (1982) e prefeitos das capitais (1985); a luta pelas eleições diretas para presidente (1984); uma Constituinte aberta à participação popular, resultando na Constituição Cidadã de 1988; a eleição direta para presidente (1989); e a estabilidade econômica, obtida com o Plano Real (1994) e uma normalidade democrática que, embora ameaçada, resistiu por 26 anos.

Embora muitos qualifiquem os anos 1980 e 1990 como décadas perdidas, devido ao baixo crescimento do PIB, altíssimas taxas de inflação e atraso na modernização da infraestrutura, elas foram férteis em termos de avanços institucionais. Gerou-se um modelo de gestão onde a participação popular, o controle social e externo passaram a ter um papel relevante na formulação de políticas públicas inovadoras. A democracia avançou com a conquista legal dos direitos sociais, os princípios básicos de cidadania, o respeito à diversidade e a vinculação de recursos orçamentários para educação e saúde.

Novos atores entraram em cena na arena política: os movimentos sociais urbanos, inicialmente apoiados pelas Comunidades Eclesiais de base, ligadas à Igreja progressista, sindicatos e organizações da sociedade civil, que se dedicaram a propor políticas públicas com participação social.

As mobilizações e os processos organizativos ampliaram-se na sociedade com a reconstrução da estrutura sindical; o movimento das eleições diretas; a criação da Central de Movimentos Populares; as lutas dos negros, ín-

dios, mulheres e homossexuais; os movimentos ambientalistas. Ampliou-se a participação em universidades, entidades profissionais e ONGs na formulação de um pensamento crítico e na elaboração de alternativas de políticas públicas e de legislação avançada em áreas como meio ambiente, educação, assistência social e saúde.

Na política urbana e habitacional, frente à crise do Sistema Financeiro da Habitação, a desarticulação da política nacional de habitação nos anos 1980 e o agravamento da falta de moradia, os movimentos de moradia e as organizações da sociedade civil passaram a exigir iniciativas concretas do poder público. Frente à paralisia do governo federal, o protagonismo esteve com o poder local e a sociedade organizada.

Nesse quadro, por iniciativa da sociedade civil, foi apresentada em 1987 uma emenda de iniciativa popular pela reforma urbana ao Congresso Constituinte, que permitiu introduzir, pela primeira vez em uma Constituição brasileira, uma seção específica sobre “Política Urbana”.

Essa emenda, embora não aceita integralmente nas negociações no Congresso Constituinte, garantiu os princípios da função social da propriedade e da cidade e do direito à habitação na Lei Magna do país, abrindo caminho para a aprovação, treze anos depois, do Estatuto da Cidade.

Nos anos 1980 e 1990, por outro lado, surgiram iniciativas inovadoras e autônomas, no âmbito dos municípios, que buscaram dar resposta ao problema através de programas alternativos de gestão e enfrentamento do crítico problema urbano brasileiro. Foi uma oportunidade para colocar em prática novos pressupostos que vinham sendo defendidos pelos movimentos de moradia e por segmentos técnicos progressistas, baseados em processos participativos.

Surgiram, assim, novas formas de gestão e programas, como a produção de moradia por auto-

gestão e mutirão, a urbanização e regularização fundiária de favelas e loteamentos clandestinos – que reconheceram a cidade real –, a assistência técnica e jurídica gratuita e a habitação social em áreas centrais. Mesmo sem uma política nacional consistente de desenvolvimento urbano e habitação, foram surgindo paradigmas alternativos que geraram experiências exemplares e inovadoras em habitação, mobilidade, saneamento e política urbana.

Essas “décadas perdidas” foram também “tempos de esperança”, em que sonhar não era proibido. Apareceram propostas avançadas, que embora pudessem parecer impossíveis de se concretizar naquele momento, lançaram sementes que depois vieram a florescer e gerar grandes resultados em diferentes setores das políticas públicas. Foi o tempo em que se formou a base do regime democrático, que caracteriza o Brasil contemporâneo, construído de forma gradual e através da negociação política.

Esse processo permitiu que o Brasil tivesse uma posição de destaque na 2ª Conferência das Nações Unidas sobre os Assentamentos Humanos – Habitat II, realizada em 1996, em Istambul. O país levou experiências de gestão urbana que se destacaram, como, por exemplo, o Orçamento Participativo de Porto Alegre, que ganhou o prêmio de melhor prática de gestão urbana do mundo no Habitat II.

Naquele momento, o país tinha um vasto arsenal de experiências municipais que articulavam o tripé sustentabilidade, direito à cidade e à habitação e participação popular, que foram enfatizados na Agenda Habitat, documento resultante da conferência.

Na participação oficial do Brasil, o governo brasileiro foi coadjuvante de um processo social e político muito mais amplo, que envolveu os entes federativos subnacionais, sobretudo os municípios, movimentos populares, ONGs e a universidade, no que pode ser visto como exemplo do protagonismo que ganhou a sociedade, em relação ao governo federal, na política urbana nos anos 1990.

Esse processo mostra a vitalidade que a democracia brasileira, com o envolvimento da sociedade para debater os temas urbanos e a relativa abertura de um governo, ainda que tivesse um viés neoliberal, ao debate público. Essa vitalidade no conflito foi essencial para o avanço nos anos seguintes em direção a uma nova política urbana, que incluiu o direito à cidade e à habitação e a construção de mecanismos de controle social.

### **3 O Estatuto da Cidade e os avanços institucionais na virada do século XXI**

Como fruto da vitalidade acima apontada, na primeira década do século XXI, foram grandes os avanços na agenda urbana brasileira, que ocorreram a partir do segundo governo FHC e, sobretudo, nos governos Lula. Nesse período, o Brasil tornou-se um dos países de maior protagonismo na luta pelo direito à cidade e pela democratização da gestão urbana.

Marcos desse processo foram a aprovação pelo Congresso Nacional do Projeto de Emenda Constitucional que introduziu a habitação como um direito social (2000) e, sobretudo, do Estatuto da Cidade (2001), que regulamentou a seção de Política Urbana da Constituição de 1988, após treze anos de mobilizações e articulação política de vários segmentos envolvidos com a luta pelo direito à cidade e pela função social da propriedade. O presidente Fernando Henrique Cardoso sancionou o Estatuto da Cidade com alguns vetos, posteriormente reincorporados à legislação através da Medida Provisória 2.220/2001, fruto de ampla negociação governo-sociedade.

Com a sanção da lei, consagrou-se uma agenda da reforma urbana, que embora limitada e de caráter reformista, pois não rompeu com o patrimonialismo da sociedade brasileira, que abriu a possibilidade de se implementar os princípios do direito à cidade para todo o país.

O Estatuto da Cidade regulamentou a utilização, pelos municípios, de instrumentos urbanísticos para combater a especulação

imobiliária, como o imposto progressivo no tempo, para combater a especulação imobiliária com imóveis vazios ou subutilizados, a outorga onerosa do direito de construir, para cobrar contrapartida para o uso mais intenso do solo, a usucapião em terrenos privados e a concessão especial de uso para fins de moradia, para facilitar a regularização fundiária, e as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) para apoiar uma política fundiária voltada para a viabilização da produção de habitação social.

A aplicação desses instrumentos, entretanto, ficou condicionada a sua inclusão no plano diretor, a cargo dos municípios, que se tornou uma peça-chave da reforma urbana e do futuro das cidades. De certa forma, pode-se afirmar que o Estatuto transferiu para os municípios a reponsabilidade de estabelecer novos limites para o direito de propriedade e da reforma urbana, tornando a correlação de forças políticas nos municípios determinante para a implementação do direito à cidade e à habitação, pois o plano diretor precisa ser necessariamente aprovado nas câmaras municipais, onde o setor imobiliário tem grande peso político.

Por outro lado, o Estatuto contribuiu para a gestão democrática da cidade, ao determinar que todos os projetos e planos urbanísticos devem, obrigatoriamente, passar por processos participativos, buscando garantir ao lado de democracia representativa, representada pelo poder legislativo, a democracia participativa.

O processo de debate e aprovação desse ciclo de planos diretores pós-Estatuto, gerou metodologias que buscaram superar o caráter autoritário e/ou tecnocrático presente até então na legislação urbanística dos municípios. O plano diretor deixou, explicitamente, de ser um instrumento meramente técnico, se transformando em um pacto político gerado a partir de uma arena disputada pelos diferentes interesses presentes na

questão urbana. O legislativo, quando cumpriu efetivamente seu papel (como foi o caso da Câmara Municipal de São Paulo) passou a ter um papel fundamental nesse processo.

Mas, apesar desses indiscutíveis avanços, os instrumentos urbanísticos criados pelo Estatuto da Cidade mostraram-se de difícil aplicação, pois a própria legislação criou caminhos tortuosos para sua implementação. Em decorrência, decorridos quinze anos desde a aprovação do Estatuto, são poucos os municípios que aplicaram integralmente uma estratégia de combate à especulação imobiliária, como a cobrança de imposto progressivo no tempo para imóveis ociosos ou subutilizados.

Em suma, os avanços na legislação urbanística e fundiária obtidos no período foram muito significativos, mas os resultados efetivos no enfrentamento dos problemas urbanos e habitacionais concretos ainda foram escassos. O fato é que quando o país voltou a ter grande capacidade de investimento em habitação social e de mercado, a partir de meados da década de 2000, um dos grandes pontos de estrangulamento foi exatamente a questão fundiária, o que mostra que ainda é necessário avançar muito no aperfeiçoamento dessa política.

A entrada em vigor do Estatuto da Cidade pode ser entendida como um marco de um novo período, ainda mais fértil na implementação de uma nova política urbana em nível nacional. Com a criação do Ministério das Cidades (2003), encarregado de coordenar em nível nacional uma nova política urbana, articulando as políticas de habitação, saneamento ambiental e mobilidade, abriu-se, enfim, um novo horizonte de articulação institucional que poderia avançar no sentido de garantir o direito à habitação e à cidade em nosso país.

#### **4 O Ministério das Cidades: avanços e frustrações**

Com a criação do Ministério das Cidades, os anos que se seguiram foram de grande vitalidade. A implementação do Estatuto da

Cidade requeria a elaboração de planos diretores em cerca de dois mil principais municípios brasileiros. O Ministério, através da Secretaria Nacional de Programas Urbanos, implementou, entre 2003 e 2006, a Campanha pelo Plano Diretor Participativo, que apoiou financeira e tecnicamente os municípios a formularem planos diretores capazes de cumprir os objetivos do Estatuto da Cidade.

Criou-se assim uma oportunidade, não aproveitada integralmente, para os municípios estabelecerem uma estratégia articulada de desenvolvimento urbano, introduzindo instrumentos capazes de combater a especulação imobiliária, democratizando o acesso à terra e identificando projetos e obras prioritárias que garantissem o direito à cidade.

Por outro lado, a nível nacional, foram criadas as condições políticas para aprovar marcos regulatórios avançados tanto em participação e controle social, como criação do Conselho das Cidades (2003/4), como de leis que institucionalizaram as políticas nacionais de habitação de interesse social (2005), de saneamento básico (2007), de resíduos sólidos (2010) e de mobilidade (2012).

Em todos esses setores, foram estabelecidos objetivos ousados em direção ao direito à cidade e regulamentados sistemas nacionais que articulavam os três níveis de governo, possibilitando repasses de recursos fundo a fundo para os municípios, em uma arquitetura institucional arrojada.

Completando esse quadro favorável, o país passou por uma expressiva melhoria nas suas condições macroeconômicas, possibilitando uma forte elevação nos investimentos em habitação (tanto social como de mercado), saneamento e mobilidade, a partir de 2007, quando é lançado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), e, posteriormente, o Programa Minha Casa Minha Vida (2009) e o PAC da Copa e PAC Mobilidade (2011).

É indiscutível que essa nova onda de investimentos trouxe benefícios para as cidades e para a população excluída. Entre outros ganhos podem ser citados: o PAC de Urbanização de Assentamentos Precários, que permitiu, pela primeira vez, uma ação de grande envergadura, nas principais cidades brasileiras, nas áreas informais; o PMCMV, que além de ter viabilizado uma produção massiva de unidades, possibilitou o atendimento aos mais pobres e uma modalidade de apoio à autogestão (PMCMV-Entidades); as obras de saneamento que ampliaram significativamente a cobertura das redes de água, esgoto e drenagem e obras de mobilidade que melhoravam o transporte coletivo.

No entanto, à medida que a capacidade de investimento foi se elevando, o governo federal foi deixando de lado os pressupostos que ele mesmo estabeleceu nos seus marcos regulatórios, fruto do expressivo processo participativo que foi tecido desde os anos 1990 e passou a reproduzir práticas de gestão convencional. Os marcos regulatórios e os planos nacionais, como o Plano Nacional de Habitação (PlanHab), foram deixados de lado, adotando-se posturas pragmáticas, que visavam resultados rápidos tanto no que se refere a realização de obras, em grande parte realizadas em parceria com o setor privado, como para a ativação da economia.

Muitos planos diretores ficaram restritos a diretrizes genéricas, sem que fossem seguidos da regulamentação de instrumentos, enquanto o governo federal “estimulou” os municípios – mediante a transferência de recursos para a produção de moradias de interesse social ou de mercado popular – a flexibilizar de maneira casuística suas legislações urbanísticas e expandir a área urbana, sem estabelecer condicionantes para combater a especulação e incentivos para garantir uma



localização mais adequada dos projetos.

A estratégia urbana que deveria, no âmbito dos planos diretores municipais, articular os programas urbanos de diferentes setores e orientar os projetos e obras, foi desconsiderada (quando existia) em prol de resultados imediatos alimentados por um fluxo aquecido de recursos e pelas urgências que foram sendo criadas, como os megaeventos.

Apesar de algumas iniciativas isoladas e quantitativamente pouco expressivas, como o PMCMV-Entidades, tomadas devido à pressão dos movimentos populares, esse ciclo de investimentos deixou de ser inovador no processo de decisão e de gestão, reproduzindo formas antigas de contratação de empresas privadas ou adotando mecanismos mais contemporâneos de parceria público/privados. Sobretudo, não foram poucos os municípios que definiram as intervenções a serem feitas sem adotar processos participativos amplos, nem obedecendo a estratégias urbanas articuladas com o direito à cidade.

Por outro lado, iniciativas de política econômica tomadas pelo governo federal em áreas diretamente relacionadas com as cidades, como as isenções fiscais e o subsídio para automóveis e gasolina e o estímulo ao consumo, acabaram por gerar impactos contrários à política urbana e de mobilidade que, no discurso e nos marcos regulatórios, se buscava implementar.

Por essas várias razões, pode se dizer que, no período que se inicia em 2009, começa a perder força, considerando o conjunto das ações do governo federal, a agenda da reforma urbana, apesar da presença no Conselho das Cidades de representações importantes dos vários segmentos que integravam esse movimento. O Ministério das Cidades, a quem cabia coordenar a política urbana do governo federal e de todos os sistemas setoriais a ela rela-

cionados, abriu mão de articular uma proposta consistente para as cidades.

Frente a esse quadro, embora as manifestações de 2013 tenham surpreendido as forças políticas do país, era previsível que surgisse um descontentamento difuso nas cidades contra o governo, pois os problemas concretos dos cidadãos continuaram graves apesar do bom desempenho da economia. Já nas eleições municipais de 2012, o debate se deu em torno da reflexão que “a vida melhorou da porta para dentro (mais salários, mais crédito, mais consumo), mas piorou da porta para fora”.

Como consequência do processo de expansão dos investimentos públicos e privados, do crédito e do próprio consumo, a especulação imobiliária cresceu, gerando aumentos de aluguel e despejo de inquilinos, e elevou-se o uso do automóvel, trazendo trânsito crescente e revelando um descaso com o transporte coletivo, em geral de péssima qualidade.

A questão central desse processo é que se tentou universalizar o acesso a bens como o automóvel e a casa própria, até então restritos à classe média, mantendo-se o mesmo modelo de desenvolvimento urbano excludente que foi instaurado no século XX, como se isso fosse possível sem mudanças estruturais. Ou seja, buscou-se conciliar um modelo baseado no patrimonialismo, na cultura do automóvel, na habitação como mercadoria e bem privado, entre outros aspectos, com uma política de inclusão, sem atacar a especulação imobiliária e outros componentes e interesse econômicos estruturantes desse modelo.

Caso exemplar é a questão do acesso ao automóvel. Enquanto esse bem estava restrito à elite e, posteriormente, à classe média, foi possível fazer, com grandes prejuízos a outras agendas públicas, investimentos viários de vulto – alargamentos de avenidas, vias expressas, viadutos, túneis, minhocões, etc. – para

viabilizar a circulação dos automóveis, que transportam em média apenas 1,3 passageiros por veículo.

Com a ampliação do acesso do carro para os setores populares, gerada pelo aumento do crédito, subsídio e melhoria na condição de renda dos trabalhadores, uma democratização que foi ampliada pelo processo de inclusão social do governo Lula, o trânsito e a mobilidade tornaram-se inviáveis, sobretudo porque as cidades estão organizadas de forma que os bairros populares são dormitórios onde a quantidade de emprego é mínima exigindo grandes deslocamentos casa-trabalho. Quem mais sofre com isso é o próprio trabalhador, que dispende muitas horas nesses trajetos.

Na questão da moradia, a ampliação do crédito imobiliário e do subsídio, possibilitado pelo Programa Minha Casa Minha Vida, beneficiou diretamente cerca de 3,6 milhões de famílias (número de unidades contratadas, das quais cerca de 2 milhões entregues até 2016) mas gerou uma forte especulação imobiliária, com o aumento dos aluguéis e do custo dos terrenos, provocou a exclusão habitacional e territorial de um número muito relevante de famílias.

Esses exemplos mostram que promover o direito à cidade é muito mais complexo, e diferente de garantir o acesso a bens de consumo duráveis como eletrodomésticos, celulares e móveis, exigindo ações mais contundentes e transformadoras, que o governo não conseguiu, ou melhor, não pode enfrentar, diante da sua aliança com forças conservadoras.

Desta forma, a agenda da reforma urbana, assim como de inovações na gestão dos municípios, ficou travada no Brasil exatamente no momento em que as condições políticas e econômicas favoráveis poderiam ter possibilitado um processo transformador mais consequente para as cidades. Acabou-se por cercar

a imensa capacidade que o poder local tinha de dar respostas específicas e próprias para os problemas habitacionais e urbanos – que foi o grande salto dado no Brasil dos anos 1990. A ação do governo federal, centralizadora e homogeneizante, acabou por inibir a capacidade inovadora do poder local.

Ainda não temos o distanciamento histórico suficiente para fazer uma avaliação mais conclusiva sobre esse período mais recente, mas a crise atual e a insuficiência da agenda urbana no Brasil lançam a necessidade de se refletir sobre sua renovação e a abertura de novos rumos para as cidades brasileiras.

A crise é sempre um bom momento para avaliações e correções de rumos. Da redemocratização à crise de 2016, o país avançou enormemente em política urbana, mas esse ciclo se esgotou, exigindo correções de rumo que poderão abrir novas perspectivas para o país caso se retome processos democráticos de debates e de formulação de políticas públicas.

## **5 Uma nova agenda urbana para o século XXI**

A experiência brasileira no enfrentamento da questão urbana nas últimas três décadas é uma das mais importantes do mundo, tendo se tornado uma referência para movimentos sociais, cidades e países que desejam implementar políticas urbanas progressistas, no âmbito de regimes democráticos, onde vigora o direito de propriedade e economia de mercado, com regulação estatal.

O relato mostra que o país avançou em direção ao direito à cidade, mas também revela que o caminho trilhado foi insuficiente para dar conta dos problemas gerados pela urbanização acelerada da segunda metade do século passado. E, ainda, para responder às novas demandas do século XXI, vindas de uma sociedade que, há quase cinco décadas, é predominantemente urbana e apresenta novas expectativas.

A agenda governamental não deu conta porque, na questão urbana, a pauta da inclusão e da melhoria dos serviços públicos (acesso ao automóvel e à casa própria, expansão das redes de infraestrutura, grandes e dispendiosas obras viárias e de transporte públicos, etc.) é insuficiente se não forem enfrentadas as causas estruturais da exclusão urbana e o próprio modelo de desenvolvimento adotado.

Ademais, novos temas estão sendo colocados em pauta, além da tradicional agenda da reforma urbana, construída no Brasil nos anos 1980 e 1990, no âmbito da luta por direitos mínimos de cidadania. Se para os trabalhadores que migraram do campo, entre 1940 e 1990, o acesso à educação fundamental, ao atendimento básico de saúde, à terra, moradia e infraestrutura (transporte coletivo, água, luz, iluminação pública e coleta de lixo), mesmo precários, já significava um avanço significativo, isso se tornou insuficiente para as novas gerações.

O problema se agrava porque, apesar dos avanços, o país chegou ao século XXI sem ter conseguido responder integralmente a essa agenda básica da luta pelo direito à cidade (que continua sendo necessária), mas, simultaneamente, passou a ser cobrado por uma segunda pauta. Os avanços obtidos após a Constituição de 1988 e, em especial, a política de inclusão social implementada pelo governo Lula, elevaram as expectativas, sobretudo dos jovens, filhos de trabalhadores migrantes, que, na maioria, tiveram a oportunidade de concluir o nível médio ou mesmo ingressar na universidade.

Essa segunda geração, já nascida na cidade, passou a exigir uma elevação da qualidade dos serviços públicos básicos (que se expressa, por exemplo, no slogan “hospitais padrão FIFA”, que pipocaram nas manifestações de 2013 e 2014, em uma crítica aos gran-

des eventos e descontentamento em relação aos serviços públicos) e, ainda, a cobrar novas pautas, formada por demandas de serviços e infraestruturas que, até então, não eram prioritárias ou nem sequer existiam. Frente a essa evidência, está claro que é necessário ampliar os horizontes da agenda urbana e do direito à cidade e colocar em xeque o modelo de desenvolvimento urbano que caracterizam as cidades brasileiras.

A construção dessa nova agenda passa, inicialmente, pelo questionamento de paradigmas fortemente consolidados na sociedade brasileira, tais como: a cultura do automóvel e a privatização do espaço viário por ele gerada; a propriedade privada e, em especial, casa própria; a cidade partida e segregada; a terceirização ou mesmo a mercantilização descontrolada dos serviços urbanos; a ideologia de segurança como valor urbano; o desprezo pelo espaço público e pelo meio ambiente; a rejeição ao compartilhamento de bens, espaços e serviços urbanos; a cultura do desperdício; a intolerância às minorias e aos diferentes.

Esse questionamento ganhou força na primeira década do século, quando surgiram novos atores da arena política urbana – muito diferentes dos tradicionais movimentos sociais, que tanta força e importância tiveram (e ainda têm) na luta pela agenda básica do direito à cidade – formados por jovens, que se organizam sobretudo no que se convencionou a chamar de “coletivos”. São grupos com baixa institucionalidade (não são “pessoas jurídicas”), organização horizontal que rejeita ou minimiza a figura do líder, articulação e divulgação de suas pautas através de redes sociais e internet e práticas baseada no ativismo e ações diretas.

Entre as pautas trazidas por esses coletivos, podem ser citados, entre outros: a ocu-

pação e a gestão compartilhada de espaços públicos como praças e parques; a defesa da mobilidade ativa (a pé, bicicleta, skate, etc.); cidadania cultural (cultura popular e periférica, cultura digital, teatro, dança, audiovisual, etc.); uso do espaço público para cultura (grafite, artistas de rua, música, eventos, etc.); resistência à verticalização da cidade, associados à luta genérica contra a chamada especulação imobiliária; agroecologia e agricultura urbana; acesso à internet livre em equipamentos e espaços públicos; tarifa zero no transporte coletivo; compartilhamento de espaços de trabalho (co-working), de moradia e de veículos; defesa da memória e do patrimônio arquitetônico e urbano; ocupação cultural de espaços públicos ou privados; agendas ligadas à criação e inovação tecnológica.

São pautas contemporâneas que expressam a existência de grupos sociais conectados nas redes sociais, com mais escolaridade e formação que estão em busca de um novo modo de vida urbana, onde a cultura, o meio ambiente e o uso do espaço público ganham maior importância. E que, por outro lado, trazem bandeiras relacionadas aos direitos civis e às liberdades fundamentais, como as questões de gênero, de diversidade, de orientação sexual e de igualdade racial, assim como a descriminalização do aborto e da maconha.

Esses ativistas rejeitam os valores que marcaram as cidades no século passado e defendem um novo modo de vivenciar a cidade, baseados no compartilhamento, no uso do espaço público, na mobilidade ativa, na conectividade, em uma nova relação com o meio ambiente, na diversidade.

Combatem o capitalismo selvagem, embora não se oponham à livre iniciativa, questionam a propriedade privada, embora sejam contra o Estado forte, e se opõem às parcerias público-privadas propostas por inúmeros go-

vernamentais, de diferentes matizes ideológicas, embora proponham a participação de entidades da sociedade civil em iniciativas governamentais.

Exemplos dessa resistência foram a oposição que se verificou, como o Ocupe Estelita, contra projeto imobiliário de grande porte na área histórica do Recife, e o Comitê Popular da Copa e das Olimpíadas, que denunciou as violações dos direitos humanos no contexto dos megaeventos esportivos no Rio de Janeiro. Nessa cidade, epicentro e maior vitrine da estratégia de parceria público-privada, propostas fortemente apoiadas pelo governo federal, como o Porto Maravilha e outras intervenções urbanísticas, vinculadas direta ou indiretamente às Olimpíadas, foram fortemente questionadas.

Sem entrar aqui em uma avaliação sobre esses projetos urbanos, que foge ao escopo desse artigo, o fato é que esse contexto gerou fissuras no próprio movimento da reforma urbana em relação à estratégia adotada pelo governo federal, que, em geral, apoiou essas iniciativas.

O posicionamento crítico desses movimentos e coletivos mostra que a estratégia urbana concebida pelas forças progressistas nas duas últimas décadas, baseada em um equilíbrio entre a propriedade privada e a função social da propriedade e na aceitação pelo movimento da reforma urbana, ainda que a contragosto, das relações de mercado, desde que regulamentado pelo poder público, deixou de ser incontestável.

Esse equilíbrio entre mercado e poder público, que possibilitou a aprovação do Estatuto da Cidade em 2000 e que esteve no centro da estratégia dos governos progressistas desde então, passou a ser questionado frente a dificuldade de colocar em prática os instrumentos de combate à especulação e outros



instrumentos que buscam capturar a “mais valia” imobiliária gerada por investimentos públicos e, ainda, por uma suposta submissão dos governos identificados com essa perspectiva ao mercado imobiliário e financeiro.

Avaliações realizadas sobre a aplicação dos instrumentos criados pelo Estatuto da Cidade nos planos diretores municipais desde 2001 têm mostrado uma baixa efetividade na regulação do mercado imobiliário, que se soma à análise de que a estratégia urbana implementada nesse período tem sido insuficiente e limitada para alterar a situação urbana do país. Mais recentemente, até mesmo os defensores históricos da agenda da reforma urbana no Brasil a questionar sobre a necessidade de rever essa estratégia e o próprio Estatuto.

A experiência do município de São Paulo, o maior do país, revela que quando as prefeituras buscam efetivamente implementar os instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade, com vontade política e competência técnica, é possível avançar tanto na agenda tradicional da reforma urbana como na introdução de uma pauta inovadora e moderna.

O Plano Diretor Estratégico de São Paulo (PDE), aprovado em 2002, já havia introduzido praticamente todos os novos instrumentos urbanísticos previstos na lei federal após uma forte disputa com o mercado imobiliário e setores conservadores. Sua implementação, no entanto, foi deficiente, porque os governos municipais entre 2005 e 2012 não deram prioridade a essa agenda. Ainda assim, a revisão do PDE, em 2014, pode se beneficiar do fato de instrumentos como a cobrança do solo criado, o imposto progressivo para imóveis ociosos, as ZEIS, entre outros, estarem incluídos na legislação do município.

A administração que assumiu o governo em 2013 logrou, simultaneamente, aprofundar e regulamentar os instrumentos urbanísticos

previstos no Estatuto da Cidade como incorporar uma nova pauta, ampliando o conceito do direito à cidade e buscando se contrapor ao tradicional modelo de desenvolvimento urbano que vigora na cidade desde meados do século passado.

Foi colocada em prática um conjunto de iniciativas concretas que lançou as bases de uma nova cultura urbana que permitiu articular a agenda tradicional da reforma urbana com novas demandas e paradigmas trazidos pelas mobilizações urbanas contemporâneas.

O Plano Diretor está baseado nos princípios da agenda da reforma urbana, como o direito à cidade, a função social da propriedade, a redução da desigualdade socioterritorial e da segregação urbana. Mas incorpora com mais ênfase, outros princípios como o desenvolvimento sustentável, a mobilidade ativa, a cidadania cultural, a proteção do meio ambiente e a valorização do espaço público. Ao contrário de outros planos diretores, as mudanças propostas estão virando realidade.

A recessão econômica, a escassez de recursos federais gerada pela crise fiscal e a dificuldade de firmar parcerias com o setor privado, apesar de terem frustrado algumas expectativas, foram positivas para reverter o antigo modelo de desenvolvimento urbano e para implementar uma nova pauta, pois a impossibilidade de realizar grandes obras forçou a administração municipal a buscar na criatividade e em propostas inovadoras a saída para responder às expectativas dos novos atores da arena urbana.

Uma nova pauta foi introduzida na cidade, que criou um clima mais humano e acolhedor na cidade. Pode-se dizer que as mudanças propostas estão em sintonia com novos paradigmas de desenvolvimento urbano: prioridade para o transporte coletivo e a mobilidade ativa, com a reserva de faixas exclusivas para

ônibus e bicicletas; racionalização do uso do carro com compartilhamento através de aplicativos e redução da velocidade; ampliação do espaço público com Ruas Abertas, parklets e maior restrição ao uso dos automóveis em vias expressas como o Minhoção; estímulo à cultura no espaço público com wi-fi nas praças, autorização para o trabalho dos artistas de rua e apoio para o Carnaval de Rua, entre outras alternativas.

Na perspectiva de garantir a base fundiária (terra) para a produção habitacional, o Plano Diretor duplicou a quantidade de ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social), terras reservadas para a habitação social, e criou receitas vinculadas (30% do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano e 25% dos fundos das operações urbanas) para a compra das terras bem localizadas para Habitação de Interesse Social. Ademais, regulamentou a aplicação do IPTU Progressivo sobre terrenos e glebas ociosos para ampliar a oferta fundiária para a produção habitacional e a prefeitura já notificou mais de 1.500 proprietários de imóveis ociosos a esse respeito.

Empreendimentos habitacionais buscam localizações mais centrais e ao longo das faixas próximas aos eixos de transporte coletivo, estimuladas pelo PDE que criou restrições para os prédios em miolos de bairros. Desta forma, moradia e trabalho são aproximados, reduzindo os percursos, o desgaste dos trabalhadores e as emissões de CO<sub>2</sub>.

A experiência de São Paulo mostra que é possível responder à agenda tradicional da reforma urbana, como garantir o acesso à terra e moradia e reduzir a desigualdade socioterritorial, e, simultaneamente, responder às novas demandas, vinculadas à cidadania cultural, valorização do espaço público, meio ambiente e mobilidade.

Nessa nova agenda, o direito à cidade precisa ser ampliado como conceito e incorporar a democratização do espaço viário da cidade, que não pode mais ser apropriado de maneira desigual pelos proprietários de automóveis, enquanto os demais modais, que têm melhor aproveitamento, ficavam secundarizados. O mesmo precisa ser observado na ocupação dos espaços públicos pela cultura, lazer e sociabilidade.

No que se refere à questão ambiental, ela passou a ser estratégica para o futuro da humanidade, frente aos riscos relacionados com as mudanças climáticas. Não é mais possível desprezar o tema da sustentabilidade no âmbito de uma estratégia de desenvolvimento urbano. Em São Paulo, a agenda ambiental incorporou a pauta agroecológica, recriando-se da zona rural, regulamentando o pagamento de serviços ambientais e tornada obrigatória a compra de produtos orgânicos para a alimentação escolar.

Ademais, o PDE estruturou um sistema de planejamento e gestão onde o plano diretor, instrumento de longo prazo com horizonte temporal de quinze anos deve ser a referência para a elaboração do Plano Plurianual de Investimentos e do Plano de Metas, cujo horizonte é de quatro anos e está diretamente vinculado às ações de governo. Desta forma, uma política de Estado, como é o Plano Diretor, articula-se com as ações de governo, com os orçamentos anuais e com as ações e os programas desenvolvidos pelos governos no período de vigência do PDE. Resta saber se as administrações municipais atenderão às diretrizes estipuladas, garantindo-se que gradativamente as metas de um plano de longo prazo possam ser cumpridas.

## 6 Considerações finais

A experiência de São Paulo, em anos recentes, mostra que é possível encontrar saídas inteligentes e simples, mesmo em contextos de grandes dificuldades e com poucos recursos disponíveis para investimentos. E, sobretudo, mostra a necessidade de reverter um modelo de desenvolvimento urbano que não é mais compatível com as atuais necessidades do planeta e que estão em desacordo com novos paradigmas, que passam a ser valorizados, em especial, pelos jovens.

Se considerarmos as previsões demográficas, a população urbana mundial irá crescer de forma acelerada nas próximas décadas. Mantidos a atual forma de organização urbana e o processo crescente de incremento ao consumo, em um futuro não tão distante as cidades se tornarão insustentáveis.

Daí a necessidade de debater com mais profundidade as novas pautas que devem ser

incorporadas na agenda urbana, na perspectiva de encontrar caminhos capazes de responder aos desafios que estão sendo colocados para as cidades em escala global.

A trajetória brasileira mostra que o enfrentamento do problema urbano dos países em desenvolvimento não é simples nem apenas dependente de recursos financeiros. Além de limitar o direito de propriedade, combater a especulação imobiliária e garantir o direito à terra e à moradia – princípios da agenda tradicional da reforma urbana – é necessário construir novos valores urbanos, capazes de propiciar sustentabilidade e equilíbrio às cidades.

E, sobretudo, é necessário que as gestões municipais se modernizem e se reformulem para dar conta dos novos desafios presentes nas nossas cidades.

# A fiscalização exercida pelo TCMSP

## Lívio Mário Fornazieri

Especialista em Gestão Pública pela Universidade Presbiteriana Mackenzie e graduado em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas de São Paulo. É o Subsecretário de Fiscalização e Controle do Tribunal de Contas do Município de São Paulo. Atua como Agente de Fiscalização do TCMSP desde 1996.

**R**esumo: A fiscalização da atuação do Poder público não é uma novidade dos Estados Modernos, posto que historicamente, há registros da existência de iniciativas de controle da Administração pública desde a Antiguidade. O Tribunal de Contas do Município, por meio de sua Subsecretaria de Fiscalização e Controle (SFC), realiza fiscalizações com vistas ao controle de legalidade das contratações públicas, incluindo o acompanhamento concomitante de editais de licitação e da execução de contratos, convênios e obras. Realiza auditorias para avaliar a correção das informações de natureza contábil, financeira, orçamentária e patrimonial, nos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta do Município, com vistas a subsidiar os julgamentos das contas anuais ou de atos de gestão dos responsáveis. Além disso, uma das grandes preocupações da SFC é a avaliação da qualidade do gasto público. Assim, a SFC realiza auditorias operacionais para verificar se o gasto público atende também os princípios da econo-

micidade, eficiência e efetividade. As auditorias operacionais são consolidadas nos Relatórios de Função de Governo que compõem o Relatório Anual de Fiscalização do Executivo. Nós últimos sete anos, a SFC realizou mais de quatro mil fiscalizações com um montante total de mais de 125 bilhões de reais auditados e a atuação concomitante à despesa evitou mais de 5,2 bilhões de gastos públicos. Outros benefícios advêm da própria expectativa do controle, da prevenção do desperdício e, especialmente, da melhoria de políticas públicas.

**Palavras-chave:** Gestão Pública. Políticas Públicas. Contratações Públicas. Controle Externo. Fiscalização. Tribunal de Contas.

“A sociedade tem o direito de exigir que todo agente público preste contas de sua administração”.

*Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789.*

## 1 Introdução

Os termos administração pública e gestão pública não são sinônimos.

Administração Pública é a atividade de servir ao público, sendo que os servidores públicos implementam as diretrizes elaboradas por outros. Relaciona-se a procedimentos, ao desdobramento de diretrizes em ações e à gestão departamental.

Gestão inclui o conceito de administração, mas também envolve organização para o atingimento dos objetivos com a máxima eficiência, e também responsabilidade genuína pelos resultados.

A administração pública foca nos processos, nos procedimentos e conformidade, enquanto a gestão pública envolve muito mais. Ao invés de meramente seguir instruções, o gestor público foca no atingimento dos resultados e em assumir a responsabilidade por esses resultados. (HUGHES, 2003, p.6)

Assim, o uso regular e eficiente de recursos públicos constitui um dos pré-requisitos essenciais para a gestão adequada das finanças públicas e a efetividade das decisões das autoridades responsáveis. (INTOSAI, 1977, p. 3)

O conceito e estabelecimento da auditoria são inerentes à administração pública, já que a gestão de recursos públicos envolve um voto de confiança. A auditoria não é um fim em si, e sim um elemento indispensável de um sistema regulatório cujo objetivo é revelar desvios das normas e violações dos princípios da legalidade, eficiência, efetividade e economicidade na gestão pública com a tempestividade necessária para que medidas corretivas possam ser tomadas em casos individuais, para fazer com que os responsáveis por esses desvios assumam essa responsabilidade, para obter o devido ressarcimento ou para tomar medidas para prevenir – ou pelo menos dificultar – a ocorrência dessas violações. (INTOSAI, 1977, p. 4)

## 2. Os Tribunais de Contas brasileiros

A fiscalização da atuação do Poder Público não é uma novidade dos Estados Modernos, posto que, historicamente, há registros da existência de iniciativas de controle da Administração pública desde a Antiguidade. (COSTA, 2006, p. 21)

Praticamente todos os sistemas políticos modernos dispõem, hoje, de instituições superiores encarregadas especificamente do controle financeiro-patrimonial do Estado. São conhecidos por diversos nomes, tais como Tribunal de Contas, Corte de Contas, Controladoria, Auditoria-Geral, entre outras denominações. (SPECK; NAGEL, 2002, p. 227)

Segundo Speck (2000, p. 35), foi o modelo adotado pela França na criação de seu Tribunal de Contas em 1807 que “abriu uma nova dimensão para a configuração institucional” e que serviu de paradigma para a criação de instituições similares em diversos países. Nestes moldes, as instituições são autônomas e inde-



pendentes, não se subordinando ao Executivo ou ao Legislativo e tem como finalidade o cumprimento de todo o ciclo de controle. “Este abrange a identificação das áreas a serem fiscalizadas, a realização técnica do controle e a produção de veredicto final com valor jurídico”. (SPECK; NAGEL, 2002, p. 230)

No Brasil, de acordo com o sistema de fiscalização contábil, financeira e orçamentária adotado pela Constituição Federal, a responsabilidade pelo controle externo é do Poder Legislativo (art. 70).

Como se pode depreender do texto constitucional, o controle externo cabe a um órgão de natureza eminentemente política, que pode ser o Congresso Nacional, as Assembleias Legislativas ou as Câmaras Municipais, de acordo com a esfera administrativa de seu interesse. Entretanto, não se pode admitir que um controle técnico seja exercido de modo direto pelo Poder Legislativo. Daí a necessidade de um órgão de natureza técnica, especializado, que venha minimizar o caráter político do controle externo. (BRITO, 1998)

Assim sendo, sua execução foi destinada a um órgão que possui autonomia e independência de atuação sobre os três poderes do Estado, o Tribunal de Contas. De acordo com o art. 71, da CF, as Cortes de Contas brasileiras possuem competências próprias, exclusivas e indelegáveis. (COSTA, 2006, p. 53).

### **3 A fiscalização exercida pelo Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP)**

#### **3.1 Ciclo de contratação e de fiscalização**

Uma das principais atribuições dos Tribunais de Contas é o controle da legalidade das contratações públicas. Esse controle é realizado a cada etapa daquilo que chamamos de Ciclo de Contratação.

Figura 1\* – Ciclo de Contratação e de Fiscalização (pág. 56)

#### a) Edital de Licitação

Quando um órgão da Prefeitura do Município de São Paulo publica um importante edital de licitação, a Subsecretaria de Fiscalização e Controle (SFC) do Tribunal de Contas inicia imediatamente um procedimento de fiscalização chamado de Acompanhamento de Edital. Essa é uma das principais modalidades de fiscalização concomitante exercidas pelo TCMSP.

Nesse momento são verificados, entre outras coisas:

- a existência de requisição de material e/ou justificativas para o objeto a ser licitado, observando a compatibilidade do objeto com as atividades da Unidade licitante;
- a indicação de recursos orçamentários suficientes para a abertura do procedimento;
- a conformidade da escolha da modalidade licitatória com a legislação aplicável;
- se a descrição do objeto foi feita de forma sucinta e clara, sem especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias que acarretam limitação à competitividade;
- se constam como anexo do edital:
  - Projeto básico e/ou executivo, contendo os elementos necessários e suficientes à perfeita compreensão do objeto e estimativa do custo da obra ou do serviço de engenharia a ser licitado;
  - Orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários, com informação da composição dos preços e da sua origem;
  - Minuta do contrato a ser firmado e especificações complementares e normas de execução pertinentes à licitação;

• se a documentação exigida para a habilitação dos licitantes (habilitação jurídica, regularidade fiscal, qualificação técnica e qualificação econômico-financeira) está em conformidade com o disposto na legislação vigente, observando notadamente se há direcionamento ou estipulação de regras que frustrem o caráter competitivo da licitação.

Ao final, os Auditores devem concluir se o Edital reúne ou não condições de prosseguimento, apontando as irregularidades/infringências constatadas.

#### b) Licitação

Figura 1 – Ciclo de Contratação e de Fiscalização



- **Fiscalizações Concomitantes à realização da despesa**
- **Fiscalizações realizadas após a ocorrência da despesa**

O próximo passo é o Acompanhamento da Sessão de Licitação, onde são verificados se o desenvolvimento da sessão obedeceu ao procedimento fixado no Edital de Licitação, desde a abertura dos envelopes das propostas até a adjudicação do objeto ao licitante vencedor.

#### c) Contratação

Quando um Contrato é assinado, decorrente de licitação ou de contratação direta, a SFC realiza a sua análise.

No caso de contratação direta, por dispensa ou inexistência de licitação, são verificadas se estão devidamente justificadas as causas que caracterizaram a necessidade da contratação direta e a escolha do contratado e se os preços contratados também estão justificados e se são compatíveis com os de mercado.

Em síntese, quando da análise de qualquer contrato, são verificadas as condições de contratação, se o contrato está de acordo com a legislação e se não existem cláusulas ou condições diferentes daquelas estabelecidas pelo Edital de Licitação que possam vir a favorecer o contratado em prejuízo dos cofres públicos.

#### d) Termos de Aditamento

Quando um Termo Aditivo é celebrado, a SFC analisa se a contratação foi prorrogada em condições vantajosas evidenciadas por meio de pesquisa de mercado; se os acréscimos contratuais ficaram dentro dos limites de tempo e valor es-

tabelecidos pela legislação aplicável, entre outros.

#### e) Execução do Contrato

Durante a execução de um contrato, convênio ou obra, a SFC realiza o acompanhamento de sua execução. Essa é outra importante modalidade de fiscalização concomitante realizada pela SFC.

O objetivo específico dos acompanhamentos de execução contratual de fornecimento de bens ou serviços ou obras de engenharia é verificar, por amostragem:

- se os bens estão sendo fornecidos conforme o contratado e de acordo com a legislação pertinente, bem como se o que foi pago corresponde ao que foi fornecido;
- se os serviços (continuados ou não) estão sendo executados e medidos conforme o contratado e de acordo com a legislação pertinente, bem como se o que foi medido corresponde ao executado;
- se as obras ou os serviços de engenharia estão sendo executados e medidos conforme o contratado e de acordo com a legislação pertinente, bem como se os quantitativos medidos correspondem aos executados.

#### f) Representações ou Denúncias

As análises de representações ou denúncias destinam-se à apuração da procedência de fatos, irregularidades ou ilegalidades denunciadas nas licitações ou durante a execução de

contratos, convênios e obras. A maior parte das representações ou denúncias ocorre e é analisada de maneira concomitante aos atos da administração pública.

### 3.2 Auditorias

A auditoria é um tipo de fiscalização realizada com as seguintes finalidades:

- levantar dados e informações de natureza contábil, financeira, orçamentária e patrimonial, nos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta do Município, e analisá-los quanto aos aspectos técnicos de legalidade e legitimidade, de sorte a subsidiar os julgamentos das contas anuais ou de atos de gestão dos responsáveis;

- avaliar, do ponto de vista operacional, as atividades e sistemas desses órgãos e entidades, bem como aferir os resultados alcançados pelos projetos ou programas governamentais sob sua responsabilidade, ou por aqueles decorrentes de seus objetivos institucionais.

### 3.3 Inspeções

Inspeções são fiscalizações destinadas a esclarecer aspectos relativos a atos, documentos ou processos em exame, ou apurar denúncias sobre matéria de competência do Tribunal.

As inspeções são utilizadas para atender a solicitações da Câmara Municipal, do Ministério Público etc.

### 3.4 Relatórios Anuais de Fiscalização

Os Relatórios Anuais de Fiscalização são elaborados, para cada exercício, para os Órgãos da Administração Direta (Executivo, Câmara e Tribunal) e entidades da Administração Indireta. Têm por objetivo consolidar os resultados das fiscalizações e servir de base para emissão dos pareceres e julgamentos sobre as contas.

Os Relatórios Anuais de Fiscalização têm por base as constatações das fiscalizações que contribuam para a avaliação contábil, financeira, orçamentária e patrimonial dos órgãos e

entidades da Administração Direta e Indireta do Município. Além disso, consolidam as auditorias operacionais que compõem os Relatórios de Função de Governo.

### 3.5 Relatórios de Função de Governo

Além do controle de legalidade, uma das grandes preocupações da Subsecretaria de Fiscalização e Controle é a avaliação da qualidade do gasto público. Não basta que a Prefeitura do Município de São Paulo gaste o dinheiro do contribuinte de acordo com os princípios da legalidade e legitimidade. O gasto público deve atender também os princípios da economicidade, eficiência e efetividade.

- O princípio da economicidade significa minimizar os custos dos recursos. Os recursos usados devem estar disponíveis tempestivamente, em quantidade suficiente, na qualidade apropriada e com o melhor preço.

- O princípio da eficiência significa obter o máximo dos recursos disponíveis. Diz respeito à relação entre recursos empregados e produtos entregues em termos de quantidade, qualidade e tempestividade.

- O princípio da efetividade diz respeito a atingir os objetivos estabelecidos e alcançar os resultados pretendidos.

A SFC realiza auditorias operacionais anualmente para verificar a qualidade do gasto público nas seguintes funções de governo: educação, saúde, mobilidade urbana, gestão ambiental, assistência social, habitação e urbanismo.

Os valores gastos são comparados com os resultados obtidos, são avaliados os indicadores de desempenho e o atingimento das metas previamente estabelecidas e a qualidade dos serviços prestados à população.

Os relatórios de função são consolidados no Relatório Anual de Fiscalização do Executivo (RAF).

Dessa maneira, além dos enfoques contábeis, orçamentários, financeiros e patrimoniais,

o RAF do Executivo também explicita quão bem o dinheiro foi gasto pela Prefeitura nas principais funções de governo.

### 3.6 Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)

A Subsecretaria de Fiscalização e Controle realiza periodicamente todas as fiscalizações para verificar se a Prefeitura do Município de São Paulo está cumprindo os dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal, e especialmente verifica:

- se a arrecadação até o fim de cada bimestre alcançou a previsão constante das metas bimestrais (art.13 da LRF), procedendo ao alerta (art. 59, I, da LRF), em caso negativo;
- se a trajetória da dívida consolidada bem como os limites para concessão de garantias e Operações de Crédito estão de acordo com as Resoluções do Senado Federal (nºs 40/01 e 43/01, respectivamente);
- se as despesas com pessoal encontram-se dentro do limite previsto (artigos 18 a 20 da LRF);
- se as publicações exigidas (artigos 52 a 55 da LRF) foram efetuadas no prazo e na forma exigida pela Secretaria do Tesouro Nacional e se houve divulgação em meio eletrônico.

### 4. Benefícios à sociedade

Nem todos os benefícios decorrentes das ações de controle do Tribunal podem ser mensurados em reais, muito embora alguns resultados expressivos sejam passíveis de mensuração em termos financeiros, inclusive com geração de benefícios por tempo indeterminado (TCU, 2010, p. 32).

Nós últimos sete anos, a Subsecretaria de Fiscalização e Controle realizou mais de quatro mil fiscalizações com um montante total de mais de 125 bilhões de reais auditados e a atuação concomitante à despesa evitou mais de 5,2 bilhões de gastos públicos.

Contudo, é possível concluir também que muitos benefícios advêm da própria ex-

pectativa do controle, da prevenção do desperdício, de melhorias na alocação de recursos, da sugestão de aprimoramento de leis, da redução de danos ambientais e, especialmente, da melhoria de políticas públicas.

### Referências

BRITO, Rodrigo Azevedo Toscano de. **A Eficácia de Título Executivo dada às Decisões dos Tribunais de Contas**. 1998. Especialização em Direito Processual Civil. Centro Universitário de João Pessoa.

COSTA, Luiz Bernardo Dias. **Tribunal de Contas: Evolução e Principais Atribuições no Estado Democrático de Direito**. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

HUGHES, Owen E. **Public Management and Administration**. 3. ed. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2003.

INTOSAI, **Declaração de Lima**. 1977. Traduzida pelo TCU – Tribunal de Contas da União. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A2561DF3F5015623293FD0781C>> Acesso em: 15 jun. 2017.

SPECK, Bruno Wilhelm. **Inovação e Rotina no Tribunal de Contas da União: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

\_\_\_\_\_; NAGEL, José. A Fiscalização dos Recursos Públicos pelos Tribunais de Contas. In: SPECK, Bruno Wilhelm (Org.). **Caminhos da Transparência: análise dos componentes de um sistema nacional de integridade**. 1. ed. Campinas: Editora da Unicamp, 2002.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Prestação de Contas Exercício 2010**. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24C00AE30014C4BE37EDC0E6E>> Acesso em: 15 jun. 2017.

# A relevância dos Tribunais de Contas na consolidação do Estado Democrático de Direito

**Daniel Alves Dias Caetano de Lima**

Mestrando em Direito pela UNINOVE e Pós-graduando em Direito Público pela Faculdade Damásio de Jesus. Advogado.

**Samantha Ribeiro Meyer-Pflug**

Doutora e Mestre em Direito pela PUC/SP. Professora do curso de Mestrado em Direito da UNINOVE. Advogada.

**R**esumo: O presente artigo tem por escopo demonstrar a relevância e a essencialidade dos Tribunais de Contas, em todos os âmbitos da Federação, para a manutenção do Estado Democrático de Direito, principalmente após a promulgação da Constituição Federal de 1988, analisando, desta forma, suas principais atribuições constitucionais, em especial, o controle das contas públicas e o auxílio ao Poder Legislativo no controle externo da Administração Pública. Ademais, mostrar-se-á, que tais Cortes de Contas são Instituições sui generis, uma vez que não pertencem e nem estão subordinadas a nenhum dos três Poderes do Estado, ocupando, portanto, um lugar peculiar em nosso sistema político-organizacional. Além disso, restará demonstrado que os Tribunais de Contas são fundamentais para a transparência dos atos públicos e para a probidade administrativa, temas que são de suma importância no cenário atual, tendo em vista a crise política, econômica, ética e moral em que nos encontramos.

**Palavras-chave:** Tribunal de Contas. Controle Externo. Probidade Administrativa.



**Abstract:** This article aims to demonstrate the relevance and essentiality of the Courts of Accounts, in all spheres of the Federation, for the maintenance of the Democratic State of Law, mainly after the promulgation of the Federal Constitution of 1988, analyzing its main constitutional responsibilities, in particular, the control of public accounts and the aid for the Legislative Branch in its external control over the Public administration. Additionally, this article will show that The Courts of Auditors are a *sui generis* Institution, they are not a legislative body, neither belong nor are subordinate to any of the Powers of the State. Besides that, will be demonstrated that such Courts are essential for the transparency of public actions and administrative probity, issues of utmost importance in the current scenario, in mind the political, economic, ethical and moral crisis situation.

**Keywords:** Court of Accounts. External Control. Administrative Probity.

## 1 Introdução

A Constituição de 1988 trouxe o regime democrático ao País, de um longo período de regime militar. Em seu texto assegurou um amplo rol de direitos e garantias fundamentais, com ênfase nos direitos sociais e na participação da sociedade nas decisões políticas.

Ao tratar dos poderes constituídos, quais sejam, Poder Executivo, Poder Judiciário e Poder Legislativo, garantiu a harmonia e independência entre eles. Conferiu uma série de garantias aos membros do Judiciário, ampliou significativamente o acesso à justiça e o sistema de controle de constitucionalidade, também dotou o Ministério Público de maior autonomia.

No tocante ao Poder Executivo, especialmente a Administração Pública, deixou claro que ela deve ser regida pelos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Nesse contexto, exige transparência dos atos

públicos e os submete ao controle tanto do Poder Legislativo, como do Poder Judiciário.

O Poder Legislativo ganhou força dentro do texto Constitucional, como poder composto pelos legítimos representantes do povo tanto na sua função de elaborador das leis, como na sua fiscalizadora das contas públicas.

A separação dos poderes prevista constitucionalmente vem acompanhada do sistema de freios e contrapesos que, além de ser benéfico, é imprescindível para a consolidação do Estado Democrático de Direito.

No contexto atual, no qual o País passa por uma crise econômica, política e ética, a função típica fiscalizadora do Poder Legislativo ganha a cada dia maior relevância, pois é preciso aprofundar e aperfeiçoar os mecanismos de controle do Poder Legislativo sobre eventuais desvios e ilegalidades levadas a efeito pela Administração Pública.

Os Tribunais de Contas, nesse particular, desenvolvem função de extrema relevância na avaliação e no controle das contas públicas, seja pelo perfil técnico e imparcial de seus servidores, seja pela eficiência nos julgamentos levados a efeito.

No sistema pátrio, no âmbito federal, essa função é exercida pelo Tribunal de Contas da União, no âmbito dos estados pelos Tribunais de Contas do Estado e, no âmbito municipal, com exceção de São Paulo e Rio de Janeiro, pelas câmaras de vereadores com auxílio dos Tribunais de Contas do Estado.

Cumprir registrar que a Constituição de 1988 proibiu a criação de tribunais de contas municipais, mas manteve os tribunais já existentes, quais sejam, São Paulo e Rio de Janeiro.

Analisar-se-á neste artigo a importância do mister exercido pelos Tribunais de Contas Municipais na garantia dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública e no controle das contas públicas, com vistas à consolidação do Estado Democrático de Direito.

## 2 Poder Legislativo

Consoante o disposto na Constituição Federal de 1988, o Poder Legislativo tem como função típica legislar e fiscalizar as contas públicas, a despeito de exercer as demais funções (julgar e administrar) de forma atípica. Vale dizer que o princípio da legalidade ganhou importante destaque na nova ordem constitucional. Ele vem expresso no Texto Constitucional, na exata medida em que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer senão em virtude de lei. Em outras palavras, ao particular é assegurado fazer tudo aquilo que a lei não proíbe. Esclarece José Celso de Mello Filho que o princípio da legalidade é uma limitação constitucional à atuação do Estado e pressupõe “duas noções fundamentais e indispensáveis à garantia das liberdades públicas: a) a supremacia da lei; b) a reserva da lei.” (MELLO FILHO, 1986, p. 429)

O princípio da legalidade está em impor uma atuação subordinada à lei formal, já o princípio da reserva legal “decorre de cláusula constitucional que discrimina matérias cuja normação só pode ser disciplinada, válida e eficazmente, mediante lei formal.” (MELLO FILHO, 1986, p.430). Já a administração pública é regida pelo princípio da estrita legalidade, conforme dispõe o caput do art. 37 da Constituição, ou seja, só lhe é permitido realizar o que a lei garante.

A função de fiscalização, que surgira com o constitucionalismo e o Estado de Direito implantado com a Revolução francesa, sempre constituiu tarefa básica dos parlamentares e das assembleias legislativas. No sistema de separação de poderes, cabe ao órgão legislativo criar as leis, por isso é da lógica do sistema que a ele também se impute a atribuição de fiscalizar seu cumprimento pelo Executivo, a quem incumbe a função de administrar e formular políticas públicas, na mais estrita observância da lei.

Por outro lado, reserva-se ao Poder Legislativo o poder financeiro, como uma de suas conquistas mais relevantes, pela qual conquis-

tou de forma mais efetiva sua autonomia, sendo, por isso, conforme José Afonso da Silva, também de palmar evidência que a ele há de pertencer, em última análise, aquele controle, denominado controle externo, sem embargo de que se institua e desenvolva, na Administração moderna, eficiente sistema de autocontrole, também denominado de controle interno, que é titular cada um dos Poderes onde ele atua (SILVA, 2012, p. 751-752).

Como dito, as funções típicas do Poder Legislativo, portanto, são legislar e fiscalizar, tendo ambas a mesma relevância. Por isso, a Constituição Federal prevê regras de processo legislativo, para que o Congresso Nacional crie as normas jurídicas e estabelece que a ele compete a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Poder Executivo (MORAES, 2012, p. 431).

Nas palavras de Gilmar Mendes, é típico do regime republicano que o povo, titular da soberania, busque saber como seus mandatários gerem a riqueza do País. Essa fiscalização se faz também pelos seus representantes eleitos, integrantes do parlamento (MENDES, 2012, p. 914).

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das entidades da Administração Pública, em seu sentido mais amplo, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, além dos sistemas internos de cada Poder, será exercida pelo Poder Legislativo, mediante controle externo.

Já Alexandre de Moraes ensina que esse controle abrange não somente as entidades públicas no âmbito dos Poderes de Estado e do Ministério Público, mas também todas as contas de pessoas físicas ou entidades públicas ou privadas que utilizem, arrecadem, guardem, gerenciem ou administrem dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais o Ente Federado responda, ou que, em nome deste, assumam obrigações de natureza pecu-

niária; e a caracterize-se pela sua natureza política, apesar de estar sujeito à prévia apreciação técnico-administrativa do Tribunal de Contas (MORAES, 2012, p. 441).

A fiscalização financeira e orçamentária no âmbito do Município é exercida através do controle externo da Câmara dos Vereadores, com o auxílio do Tribunal de Contas dos Estados ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver, e controle interno do Poder Executivo Municipal. Ademais, a Lei de Responsabilidade Fiscal possibilita ao cidadão que denuncie qualquer irregularidade ou ilegalidade, responsabilizando-se quem efetuar denúncia infundada ou inverídica (MEIRELLES, 2013, p. 304).

A Câmara Municipal, diretamente ou com auxílio do Tribunal de Contas, fiscalizará o cumprimento das normas da Lei Complementar n. 101/00, conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal, com ênfase ao que se refere aos incisos do artigo 59. O cumprimento da Lei da Responsabilidade Fiscal é de extrema importância para a consolidação do Estado Democrático de Direito, para que as despesas realizadas correspondam às receitas existentes, para que o Estado não entre em dívidas e crises que comprometam a eficiência da Administração Pública. Trata-se de uma Lei que impõe lisura e responsabilidade na condução da Administração Pública e cuja fiscalização cabe aos Tribunais de Contas.

Hely Lopes Meirelles enfatiza que:

Na Constituição temos as diretrizes para a tomada de contas do Executivo e do próprio Legislativo, pela Câmara. As contas já chegarão à Edilidade com o parecer do tribunal ou órgão equivalente, facilitando assim, a apreciação e o julgamento do Plenário, que após a votação na forma regimental consubstanciará a deliberação concernente às do prefeito em decreto legislativo, e às do presidente as Mesa em resolução. (MEIRELLES, 2013, p.709)

A Constituição Federal afirma, ainda, que as contas do Município devem ficar durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei. É mais uma hipótese de participação popular no controle da Administração (DI PIETRO, 2015, p.897).

O controle político-administrativo do exercício do cargo do Chefe do Poder Executivo Municipal, ou seja, a apreciação de sua conduta funcional e a resolução das questões referentes a cassação do mandato, impedimentos ou incompatibilidades, licença, substituição, remuneração e julgamento de suas contas, é de competência do Plenário da Câmara, no desempenho legítimo e normal de sua atribuição de fiscalização, investigação e punição dos atos de governo, pertinente a todos integrantes da função legislativa. Contudo, a tomada de contas do prefeito é precedida de parecer do Tribunal de Contas do Estado ou do órgão responsável para essa atividade (MEIRELLES, 2013, p. 745).

### 3 Tribunal de Contas

Importante registrar que já no Império tentou-se instituir um Tribunal de Contas no Brasil, sendo apresentados projetos por Senadores do Império ao parlamento em 1826 e em 1845, contudo, em nenhuma das vezes obteve-se êxito (SILVA, 2012, p.755).

O Tribunal de Contas só foi criado pela primeira vez em nosso país com o Decreto 966-A/90, de iniciativa de Ruy Barbosa, sendo que somente foi previsto constitucionalmente na Constituição de 1891, institucionalizando-se através do art. 89. Desde então, esteve presente em todas as outras Constituições do país, sendo que a nossa atual Carta Magna foi a que concedeu maiores prerrogativas ao Tribunal, se comparada às anteriores, em especial à Constituição de 1967 que as diminuiu substancialmente, isso porque previu maiores atribuições ao Poder Legislativo.

Nas palavras de José Afonso da Silva:

As Cortes de Contas sempre seguem as posições do Poder Legislativo. Quando este está sufocado pelo autoritarismo ou pela perda de atribuições básicas, aquelas sofrem as consequências em grau mais profundo. Ora, o princípio da prestação de contas da administração pública, direta ou indireta, constante no artigo 34, VII, d, só tem eficácia de princípio do Estado Democrático enquanto as demais instituições de apuração dessas contas gozarem de autonomia e prestígio para o cumprimento dessa elevada missão, do contrário tudo não passará de mero exercício de formalidades vazias de resultados práticos. (SILVA, 2012, p. 755)

Não há previsão expressa na Constituição de 1988 da criação de Tribunais de Contas nos Estados, havendo apenas menção indireta nos artigos 31 e 75, que não deixa dúvidas acerca da obrigatoriedade da instituição de tais Tribunais para o auxílio do controle externo da administração direta e indireta, bem como a aplicação das normas aplicáveis.

A função primordial do Tribunal de Contas, seja em qualquer esfera da federação, é fiscalizar e auxiliar os Poderes do Estado, em especial o Poder Legislativo. Importante registrar aqui que os Tribunais de Contas não estão subordinados ao Congresso Nacional, à Assembleia Legislativa dos Estados ou à Câmara de Vereadores, eles são órgãos auxiliares do Poder Legislativo, cabendo a eles inclusive fiscalizar as contas do próprio Poder Legislativo.

A Administração Pública, tanto a direta quanto a indireta, têm o dever de prestar contas, sendo esse um princípio fundamental da ordem constitucional do Brasil, em conformidade com o artigo 34, VII, “d”, da nossa Carta Maior. Por isso, todos os administradores e demais responsáveis pelos dinheiros, bens e valores públicos estão sujeitos à prestação e tomada de contas, primeiramente, pelo sistema de controle interno e, em seguida, pelo sistema do controle externo, realizado pelo Tribunal de Contas.

Outrossim, o Chefe do Poder Executivo

(Presidente da República, Governador e Prefeito) tem a obrigação constitucional de prestar, anualmente, ao Poder Legislativo, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior, cabendo à Câmara dos Deputados (Assembleia Legislativa, nos Estados, e Câmara Municipal, nos Municípios) proceder à tomada das contas, caso não seja cumprida tal exigência (SILVA, 2012, p. 761).

Nota-se que o Tribunal de Contas possui competência para realizar inspeções e verificações de despesa na Câmara ou na Prefeitura, a qualquer tempo, tendo o dever de advertir quando apurar que a realização da receita está ocorrendo abaixo do esperado ou o montante da dívida consolidada ultrapassou os limites e não foram tomadas as medidas limitativas de contingenciamento de verbas e de quotas financeiras; que os montantes da dívida consolidada e mobiliária, das operações de crédito e da concessão de garantia se encontram acima de noventa por cento dos respectivos limites; que a despesa pessoal ultrapassou o limite prudencial, etc. (MEIRELLES, p. 710).

A Constituição Federal de 1988 reconhece a importância desses Tribunais ao prever, em seu artigo 74, §2º, que qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União. Nesse contexto, ensina José Afonso da Silva:

No município, a fiscalização, mediante controle externo, será exercida pela Câmara Municipal, na forma da lei. Aqui o controle interno é só do Executivo, não também da Câmara, mas nada impede que a lei o estenda a esta. O controle externo das Câmaras Municipais será auxiliado pelos “Tribunais de Contas dos estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver”. É quase incompreensível o texto e fica ainda mais difícil quando o §4º do artigo 31 veda a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas



Municipais. Vale dizer, o sentido do texto se extrai da situação existente. Em alguns Estados, o controle das contas municipais é feito com o auxílio do próprio Tribunal de Contas estadual. Isso permanece. Em outros, criou-se um órgão especial para o controle dessas contas, e é o Conselho de Contas Municipais, que é, portanto, órgão estadual. Também perdurará como tal. Apenas dois Municípios possuem seus próprios Tribunais de Contas: o Município de São Paulo e o Município do Rio de Janeiro. Ficaram agora definitivamente institucionalizados por força do texto do art. 31, §1º. (SILVA, 2012, p.759-760)

Na mesma linha adverte que: “É a esses Tribunais de contas estaduais e municipais e aos Conselhos de Contas Municipais (também estaduais) que se dirige o art. 75, no que couber, à sua organização, composição e fiscalização, assim como ao Tribunal de Contas do Distrito Federal.” (SILVA, 2012, p. 760)

José Afonso da Silva esclarece ainda que o controle externo é feito por um órgão de natureza política que é o Congresso Nacional (ou Assembleias Legislativas, nos Estados, e as Câmaras Municipais, nos Municípios). Daí deflui que se contamine de inegável teor político, que é amenizado pela participação do Tribunal de Contas, órgão eminentemente técnico (SILVA, 2012, p. 760).

Por seu turno, José Cretella Junior (1988) adverte que: as funções do Tribunal de Contas são de natureza administrativa (emissão de parecer prévio sobre as contas anuais; elaboração de relatório sobre o exercício financeiro encerrado; registro e fiscalização da legalidade dos contratos, das aposentadorias, das reformas e pensões; verificação das contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos e ainda a apreciação das contas dos administradores das entidades autárquicas).

Diante do acima exposto, tem-se que o controle externo há de ser primordialmente de natureza técnica ou numérico-legal. José Afonso da Silva cita em sua obra os ensinamentos de Ramirez Cardona:

[...] já que se trate de um controle técnico

ou de uma vigilância meramente política, seu fundamento repousa no fato principal de que corresponde à coletividade, como cidadania ou contribuinte, não só aprovar mas também vigiar a execução do plano prospectivo de ingressos e gastos na satisfação das necessidades públicas e regulação econômica e social através da atividade financeira. Do Congresso, a quem compete o controle político emana também o controle técnico ou numérico-legal, que, em realidade, é o mais decisivo. Dada a índole política que define a composição e funções do ramo legislativo do poder público, o controle técnico não pode exercitar-se de modo direto por ele ou pelo Parlamento. Para isso institui-se um organismo especializado, chama-se-lhe Corte de Contas ou Controladoria-Geral, com independência do Poder Executivo de modo que se garanta a necessária imparcialidade nesta classe de vigilância da execução orçamentária por parte daquele. (SILVA, p. 760-761)

Muito se tem discutido sobre a natureza jurídica do Tribunal de Contas, sendo que a Constituição Federal define suas atribuições, porém não enfrenta tal assunto, apenas afirmando que os Tribunais de Contas auxiliarão o Poder Legislativo no exercício do controle externo, estando inserido no capítulo dedicado ao Poder Legislativo. Contudo, importante salientar que o Tribunal de Contas auxilia também os Poderes Judiciário e Executivo.

O Tribunal de Contas auxilia o Poder Legislativo no controle externo, ao preparar relatórios e pareceres referentes às contas da Administração Pública, direta e indireta, ao fornecer informações; auxilia a Administração e o Judiciário na tutela da legalidade e no controle interno, orientando a atuação destes poderes e controlando os administradores do erário. (MELO, 2011).

Contudo, não parece razoável que o Tribunal de Contas faça parte do Poder Legislativo, nem do Poder Judiciário, muito menos que seria um quarto Poder, alterando, dessa forma a clássica tripartição de poderes desenvolvida por Montesquieu. Vale registrar que a Constituição de 1988 é expressa ao declarar que são Poderes



da República: o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. Não há qualquer previsão constitucional de um quarto poder.

Todavia, parte da doutrina inclui o Tribunal de Contas como órgão pertencente ao Poder Legislativo e, portanto, hierarquicamente subordinado a este, ou seja, que tal órgão seria mero auxiliar deste Poder. José dos Santos Carvalho Filho (2012), por exemplo, afirma que o Tribunal de Contas da União seria órgão integrante do Congresso Nacional tendo a função constitucional de auxiliá-lo no controle financeiro externo da Administração Pública. Gilmar Mendes (2012), de igual modo, defende que Tribunal de Contas integra o Poder Legislativo.

Relevante frisar aqui que o fato dos Tribunais de Contas integrarem o Poder Legislativo não está a significar a sua subordinação a ele, uma vez que a própria Constituição de 1988 é expressa e enfática ao descrever as funções dos Tribunais de Contas que a eles cabe fiscalizar todo o dinheiro público, inclusive as contas do Poder Legislativo.

Contudo, deve-se ater ao fato que a Constituição não afirma expressamente que o Tribunal de Contas é órgão auxiliar, e sim diz que o controle externo do Congresso Nacional será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas, que possui a atribuição do controle financeiro e orçamentário para colaboração com poder responsável por essa fiscalização. Por isso, não se pode confundir a função com a natureza do órgão.

Dessa forma, pode-se notar que o Poder Legislativo não exerce função de instância superior sobre as Cortes de Contas, não havendo, portanto, qualquer hierarquia entre eles. A única exceção que se pode mencionar, mas que se trata de questão específica seria a hipótese na qual os Tribunais de Contas emitem parecer prévio sobre as contas do Chefe do Executivo, prevista no artigo 71, I, da Constituição, sendo a única situação em que as decisões dos Tribunais de Contas estão sujeitas à revisão, ou melhor, ao referendo político.

Há, ainda, parte da doutrina que afirma que o Tribunal de Contas exerceria função jurisdicional, não pelo fato de a Constituição empregar a palavra “julgamento”, mas devido ao sentido definitivo de manifestação da Corte. Ricardo Lobo Torres entende que o Tribunal de Contas exerce alguns atos típicos da função jurisdicional em sentido material, uma vez que julga as contas dos administradores e responsáveis com todos os requisitos materiais da jurisdição: independência, imparcialidade, igualdade processual, ampla defesa, produção plena das provas e direito a recurso. (TORRES, p. 37)

Todavia, em consonância com o pensamento de José Cretella Junior (1988), a despeito do emprego reiterado de terminologia inadequada (“jurisdição”, “julgar”, “julgamento” etc.), em vários textos constitucionais e legais, e de serem assegurados aos membros do Tribunal garantias, direitos e impedimentos semelhantes aos gozados pela Magistratura, no Brasil não existe o “contencioso administrativo”, típico do sistema francês, ao lado do “contencioso judiciário”, estando a jurisdição plenamente unificada e monopolizada pelo Poder Judiciário.

Ademais, o Tribunal de Contas é um órgão técnico, não jurisdicional. Importante registrar que o Tribunal de Contas não é um órgão do Poder Judiciário, daí a razão de a suas decisões não caber recursos judiciais, mas sim ações, na maioria das vezes, mandados de segurança.

Primeiramente, pois a jurisdição no Brasil é una, sendo função apenas do Poder Judiciário, que é o único que pode decidir com força de coisa julgada. Além disso, quando o Tribunal de Contas julga contas ou a ilegalidade de atos está a exercer atribuição de caráter puramente técnico, de forma independente e eficiente.

O controle exercido pelo Tribunal de Contas, em todos os níveis (federal, estadual e municipal), é de natureza eminentemente administrativa, atuando como órgão de auxílio e cooperação ao Poder Legislativo quando acom-

panha e fiscaliza, diretamente ou por delegações criadas em lei, a execução do orçamento, e quando aprecia a legalidade dos contratos administrativos, mas funciona como corporação autônoma e independente no momento em que julga as contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos e as dos administradores dos entes autárquicos. (BUZAID, 1966, p. 37)

Compete ao Tribunal de Contas igualmente processar e julgar as infrações administrativas contra as leis de finanças públicas, definidas no art. 5º da Lei 10.028/2000, que prevê nos incisos I a IV, infrações administrativas, as quais deverão ser processadas e julgadas pelo Tribunal de Contas a quem compete a fiscalização contábil, financeira, orçamentária da pessoa jurídica de direito público envolvida. Essas infrações são punidas com multa de 30% dos vencimentos anuais do agente que lhes der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal. (MEIRELLES, 2013, p. 309) Percebe-se de igual maneira, que se trata de processo administrativo, não podendo ser compreendido como manifestação de jurisdição propriamente dita.

Por isso, deve-se entender que os Tribunais de Contas são órgãos autônomos e independentes, que, como já dito acima, não pertencem a nenhum dos Poderes, não estando subordinados a nenhum deles, nem podendo sofrer ações inibitórias por parte destes.

Dessa forma entente Carlos Ayres Britto, que afirma:

[...]por este modo de ver as coisas, avulta a indispensabilidade ou a rigorosa essencialidade do papel institucional das Cortes de Contas. De uma parte, não é o Tribunal de Contas da União um aparelho que se acantone na intimidade estrutural do Congresso Nacional. De outra banda, não opera essa mesma Corte de Contas como órgão meramente auxiliar do Congresso Nacional. Sua atuação jurídica se dá a lareira do Congresso, junto dele, mas não do lado de dentro. (BRITTO, 2002, p. 13)

## 4 Conclusões

A Constituição Federal de 1988 ao instituir o Estado Democrático de Direito, teve especial preocupação em descrever as funções a serem exercidas pelos poderes constituídos, quais sejam, o Poder Legislativo, Poder Judiciário e Poder Executivo. Estabeleceu um sistema de freios e contrapesos entre os poderes de maneira que um possa fiscalizar o outro de maneira a evitar abusos e ilegalidades.

Nesse contexto, no que tange à fiscalização das contas públicas, incumbiu o Texto Constitucional, ao Poder Legislativo, além da atividade típica de legislar, a de fiscalizar as contas públicas. Essa atividade é exercida por um órgão autônomo, qual seja os Tribunais de Contas.

A despeito de integrarem o Poder Legislativo, não se encontram subordinados, em sua respectiva esfera, ao Congresso Nacional, às Assembleias Legislativas e às Câmaras Municipais, uma vez que suas decisões não são revistas por essas Casas Legislativas e na medida em que cabe a eles a fiscalização das contas do próprio Poder Legislativo.

A fiscalização das contas públicas, à luz da legislação vigente, especialmente, da Lei de Responsabilidade Fiscal é de extrema relevância para a garantia e aplicabilidade dos princípios constitucionais previstos no caput do art. 37 da Constituição. Sem a atuação eficiente e imparcial dos Tribunais de Contas, não pode a Administração Pública observar detidamente os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Os Tribunais de Contas contam com servidores de alto grau de capacidade técnica e com a independência necessária para exercer o seu mister com eficiência e independência. É necessário exaltar a relevância do papel desempenhado pelos Tribunais de Contas no jul-

gamento das contas públicas e dotá-los cada vez mais da independência que necessitam para exercer o seu papel.

Somente com Tribunais de Contas independentes e com capacidade financeira e técnica é que será possível julgar as contas públicas e evitar desvios e danos ao erário, que tantos prejuízos causam à sociedade brasileira.

### Referências

BRITTO, Carlos Ayres. **Interesse Público**. O Regime Constitucional de Contas. Porto Alegre: n.13, 2002.

BUZAID, Alfredo. O Tribunal de Contas do Brasil. **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 62, n. 2, p. 37-62, dec. 1966. Disponível em: <[revistas.usp.br/rfdusp/article/view/66514](http://revistas.usp.br/rfdusp/article/view/66514)>. Acesso em: 19 maio 2017.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 25. ed., 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 28. ed., 2015.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 17. ed., 2013.

MELLO FILHO, José Celso de. **Constituição Federal Anotada**. São Paulo: Saraiva, 2. ed., 1986.

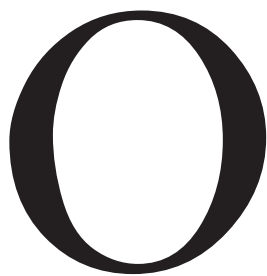
MELO, Paulo Sergio Ferreira. A natureza jurídica das decisões dos Tribunais de Contas. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIV, n. 89, jun 2011. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=9704&revista\\_caderno=4](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9704&revista_caderno=4)>. Acesso em: 16 maio 2017.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 7. ed., 2012.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Atlas, 28. ed., 2012.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 35. ed., 2012.

TORRES, Ricardo Lobo. O Tribunal de Contas e o controle da legalidade, economicidade e legitimidade. **Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, v. 13, n. 22, jul. 1991.



# Organização do Sistema Único de Saúde (SUS): características fundamentais

## **Manoel Henrique Martins**

Mestrando em Gestão de Políticas Públicas pela Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)/ Fundação Perseu Abramo (FPA) e Diretor Executivo da Secretária de Finanças da Prefeitura de Paulínia-SP

## **André Galindo da Costa**

Mestre em Ciências pela Escola de Artes Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo e assessor da Escola Superior de Gestão e Contas Públicas do Tribunal de Contas do Município de São Paulo

## **Daniel Tonelo**

Mestrando em Políticas Públicas pela Universidade Federal do ABC e professor da ETEC/CEPAM

**R**esumo: O Sistema Único de Saúde (SUS) brasileiro está dentre os mais universais e complexos sistemas de oferta de serviços e ações públicas de saúde do mundo. Este artigo tem o objetivo de descrever algumas características importantes de organização do SUS, bem como aspectos relacionados à sua formação histórica. Para o desenvolvimento dessa pesquisa foi realizada uma investigação bibliográfica, uma análise das normas e leis relacionadas ao SUS.

**Palavras-chave:** Controle social. Políticas públicas. Saúde pública. Sistema Único de Saúde.

**Abstract:** The Unified Health System (SUS) is among the most complex and universal public service providers in the world. It is a result of the claims brought by the health reform movement in the 1980s decade. This article aims to describe some of the main features of this health system and its organization, as well as presenting some aspects of its historical formation. This research has been developed through the analysis of the laws and rules related to the SUS.

**Keywords:** Social control. Public policies. Public health. Unified Health System.

## 1 Introdução

Resultado da reivindicação de movimentos sociais, o Sistema Único de Saúde (SUS) é o maior esforço de organização federativa do Estado brasileiro e um dos maiores sistemas de saúde pública universal do mundo. Objetiva prover atendimento integral à saúde de forma descentralizada, gerenciado com participação da comunidade e financiado por todos os entes federados. Tais características impõem uma prática organizativa extremamente complexa. Este artigo descreve alguns aspectos relevantes do SUS. A organização do SUS envolve o contrato entre os municípios, estados e União para troca e complementação de serviços públicos de saúde. A sua gestão se dá por instâncias colegiadas, com participação de gestores, representantes da comunidade e prestadores de serviço, de nível regional e nacional.

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) foi fruto de um conjunto de reivindicações dos mais diversos movimentos sociais e de diferentes agrupamentos políticos. Recebeu o título informal de “Constituição Cidadã” por dar um passo importante na consolidação de direitos civis, políticos e sociais e por ser um marco da transição entre um regime autoritário para um regime mais democrático. Sobre a saúde pública a Carta Magna tem no seu art. 196:

A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para a sua promoção, proteção e recuperação (BRASIL, 2015).

A CF/88 também estabelece que as ações e serviços de saúde devam ser organizados de forma regionalizada e hierarquizada, tendo por diretrizes: descentralização, atendimento integral e participação da comunidade. Seu financiamento deve se dar com os orçamentos da:

seguridade social, União, estados e municípios. O financiamento da saúde também admite recursos oriundos de outras fontes.

O objetivo deste trabalho é apresentar alguns aspectos relevantes que caracterizam a organização do SUS. Também busca mostrar fatores históricos que resultaram na sua formação, como a militância do movimento de reforma sanitária e a 8ª Conferência Nacional de Saúde.

## 2 Antecedentes do SUS

Os anos 1980 no Brasil foram marcados por uma profunda crise econômica seguida de profundas dificuldades orçamentárias. Esse período também foi marcado pela abertura política e por uma crise no modelo de saúde pública. Isso motivou a militância de diversos movimentos sociais, comunidades locais e agrupamento de médicos. Esses reivindicavam melhoria na saúde pública, causa que em determinado momento alcançou projeção nacional (PAIVA; TEIXEIRA, 2014). No final dos anos 1980, também se evidencia uma crise da previdência. Nesse período realiza-se uma forte crítica ao modelo de financiamento da saúde realizado até então. Tal crítica baseava-se em uma suposta priorização de serviços privados com recursos públicos (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1998).

O aumento repentino das taxas de desemprego e de inflação levou também à redução da arrecadação. Tal cenário fez surgir um conjunto de análises sobre o financiamento da saúde. Essas análises geraram diversas críticas à integração da saúde pública com os serviços privados. Diante desse quadro, o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS) teria reduzido as despesas com contratos privados e aumentado as suas despesas no setor público (Esse contexto fez propagar as manifestações em defesa de um sistema público universal PAIVA; TEIXEIRA, 2014).



Os anos 1980 também foram uma época de muita mobilização social. Aconteceu um conjunto de movimentos grevistas de profissionais da saúde. Essas manifestações de insatisfação alcançava certa simpatia popular e pressionava a classe política por mudança. Em 1986, ocorreu a 8ª Conferência Nacional de Saúde, que reuniu uma gama diversificada de representantes da sociedade e de profissionais da saúde. Essa conferência legitimou alguns dos pressupostos políticos do movimento de reforma sanitária e conferiu os pilares sobre os quais se assentariam o SUS. O SUS efetivamente só veio a se consolidar com a Constituição Federal de 1988 (CF/88) (MARTINS et al., 2008).

### 3 O SUS e os campos de atenção à saúde

O SUS é definido pela CF/88 como o conjunto de ações e serviços de saúde prestados por órgãos públicos, da administração direta e indireta de todos os entes federados, embora a iniciativa privada possa participar de forma complementar. O SUS tem na Lei 8.080/90 a base de sua regulamentação, complementada por dezenas de normativas criadas e modificadas ao longo dos seus anos de existência. A CF/88 determina que o SUS deva ser descentralizado, provendo atendimento integral com prioridade preventiva. Além disso, estabelece que ele deve ser gerenciado com participação da população e financiado mutuamente por todos os entes da federação (MATTOS, 2009).

Embora diversas normas distribuam responsabilidades entre os entes federados, o SUS é uma tentativa justamente de transpor as barreiras federativas de modo a articular os entes. Isso porque a saúde pública não pode se limitar a fronteiras, limites geográficos, sociais, econômicos ou políticos (MATTOS, 2009).

Apesar da imensa complexidade do SUS, é possível afirmar que, conforme os artigos 16 a 18 da Lei 8.080/90: cabe à União a coordenação e definição de diretrizes de saúde. Aos estados cabe

coordenar e executar em caráter complementar do sistema de saúde, gerir sistemas de alta complexidade e descentralizar os serviços de saúde para os municípios. Os estados devem também apoiar tecnicamente e financeiramente os entes municipais. Os municípios devem executar os serviços públicos de saúde (TEIXEIRA; SOLLA, 2006).

Em tese, é possível, por exemplo, que a União ou os estados executem serviços elementares, assim como os municípios mantenham hospitais de alta complexidade. A coordenação e o planejamento do SUS devem ser realizados por todos os entes por meio dos comitês intergestores. A execução é prioritariamente executada pelos municípios e tanto a execução quanto o planejamento suplementares ficam a cargo dos estados, mas ao longo de mais de 20 anos de regulamentações, multiplicaram-se as exceções à regra (SOUZA; COSTA, 2010).

O SUS conta com mais de 293 mil estabelecimentos de saúde em todo o país e executou mais de 321 milhões de procedimentos de saúde somente em julho de 2016. Esses procedimentos podem ir de um simples curativo ou vacinação a um transplante de fígado. Considerando que o Brasil possui pouco mais de 200 milhões de habitantes, pode-se afirmar que o SUS coordenou 1,6 procedimentos de saúde por brasileiro, apenas em julho de 2016 (DATASUS, 2016).

Conforme a Portaria 2.203 de 1996, chamada de Norma Operacional Básica (NOB) 1/96, há três campos de atenção à saúde. O primeiro é o assistencial, ligado ao atendimento individual e coletivo em todas as redes de saúde. O segundo é o campo ambiental, ligado às intervenções sanitárias e por último o campo das políticas externas ao setor da saúde, mas que interferem nos processos de saúde, como habitação, lazer e educação.

Sobre os três grandes campos de atenção à saúde, conforme Ministério da Saúde (1997, p. 7):

a. o da assistência, em que as atividades são dirigidas às pessoas, individual ou coletivamente, e que é prestada no âmbito ambulatorial e hospitalar, bem como em outros espaços, especialmente no domiciliar;

b. o das intervenções ambientais, no seu sentido mais amplo, incluindo as relações e as condições sanitárias nos ambientes de vida e de trabalho, o controle de vetores e hospedeiros e a operação de sistemas de saneamento ambiental (mediante o pacto de interesses, as normalizações, as fiscalizações e outros);

c. o das políticas externas ao setor saúde, que interferem nos determinantes sociais do processo saúde-doença das coletividades, de que são partes importantes questões relativas às políticas macroeconômicas, ao emprego, à habitação, à educação, ao lazer e à disponibilidade e qualidade dos alimentos.

A NOB 1/96 diferencia a responsabilidade de cada ente. O nível básico de atendimento da saúde pública é responsabilidade majoritária dos municípios e a atenção especializada é responsabilidade dos estados. Cabe à União coordenar todo o processo, estabelecer normativas, padrões, critérios e cofinanciar todo o sistema (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 1997).

#### 4 Conferência Nacional de Saúde

A Conferência Nacional de Saúde é uma instância colegiada do SUS. A cada quatro anos, nela se reúnem representantes de diversos setores da sociedade para avaliar a situação da saúde e propor diretrizes para a formulação de políticas públicas de saúde. A Conferência Nacional de Saúde pode contar com etapas estaduais e municipais, e as conferências estaduais podem contar com etapas municipais.

As conferências nacionais são paritárias entre cidadãos e demais representantes (governo, prestadores de serviços e profissionais da saúde). No caso federal, a Conferência é presidida pelo presidente do Conselho Nacional de Saúde, mas convocada pelo Presidente da República. A conferência é orientada por um regulamento criado pelo próprio conselho nacional de saúde e aprovada por portaria do Ministério da Saúde.

Nas conferências participam os delegados, que são eleitos diretamente por cada nicho representado (trabalhadores em saúde, usuários do SUS, gestores e prestadores de serviço). Além desses, participam também convidados para acompanhar o evento, coordenar debates e participar de mesas. Por fim, podem participar cidadãos que livremente se cadastram para assistir ou interferir no processo.

O objetivo principal das conferências é avaliar as políticas de saúde e propor políticas e diretrizes de saúde. As avaliações devem orientar a elaboração do Plano Plurianual de Ações (PPA, esfera orçamentária) e os planos de saúde no nível municipal, estadual e nacional. As conferências nacionais de saúde tiveram um papel fundamental na formação e consolidação das políticas públicas de saúde no Brasil. A 8ª Conferência Nacional da Saúde é considerada um marco da saúde pública no Brasil. Isso porque foi dela que saíram as diretrizes para a formação do SUS.

Conforme Conselho Nacional de Secretários de Saúde (2009), existiram sete conferências de saúde entre 1941 e 1980. A 1ª Conferência Nacional de Saúde, que ocorreu no ano de 1941, se organizou em torno de quatro temas principais, os quais são: organização sanitária estadual e municipal, campanha nacional contra lepra e tuberculose, serviços básicos de saneamento e o plano de desenvolvimento da obra nacional de proteção à maternidade, à infância e à adolescência. No ano de 1950, a 2ª Conferência Nacional de Saúde buscou discutir e dar encaminhamento a questões referentes à legislação que trata de higiene e segurança do trabalho.

Em 1963, ocorreu a 3ª Conferência Nacional de Saúde. Essa conferência discutiu a situação sanitária da população brasileira, a municipalização dos serviços de saúde, o plano nacional de saúde e a coordenação de atividades médico-sanitárias em níveis federal, estadual e municipal. A 4ª Conferência Nacional de Saúde se deu no ano de 1967 e tratou sobre os recursos humanos necessários para as atividades de saúde. Em 1975, ocorreu

a 5ª Conferência Nacional de Saúde tendo as seguintes pautas: implementação do sistema nacional de saúde, programa de saúde materno-infantil, sistema nacional de vigilância epidemiológica, programa de controle das grandes endemias e programa de extensão das ações de saúde às populações rurais.

A 6ª Conferência Nacional de Saúde ocorreu no ano de 1977 e preocupou-se com controle de grandes endemias, operacionalização dos novos diplomas legais básicos, interiorização dos serviços de saúde e as ações de saúde às populações rurais. Em 1980, a 7ª Conferência Nacional de Saúde tratou da extensão das ações de saúde através dos serviços básicos.

Em 1986, acontece a 8ª Conferência Nacional de Saúde presidida por Sérgio Arouca, médico e líder do movimento de reforma sanitária. Segundo o Conselho Nacional de Secretários de Saúde (2009, p. 16), essa conferência, em especial, teve uma importância muito significativa já que: “[...] realizada em 1986, já no período da Nova República, marca o momento em que as mudanças ganham contornos claros, ao ampliar o espectro de atores envolvidos e explicitar em seu relatório as diretrizes para reorganização do sistema.” Na ocasião três foram os temas centrais que deram diretriz às discussões: “1) saúde como direito; 2) reformulação do Sistema Nacional de Saúde; e 3) financiamento do setor.” (CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE SAÚDE, 2009, p. 17).

A 8ª Conferência Nacional de Saúde foi marcada também por uma ampla participação da sociedade civil e de movimentos sociais. Ao todo participaram cerca de 4 mil pessoas, das quais mil eram delegados com direito a voz e voto. O principal resultado da 8ª Conferência foi a diretriz de criação de um Sistema Único de Saúde (SUS) que previsse uma ampla reforma sanitária. A organização dos serviços desse sistema prescindia de: descentralização na gestão dos serviços, integralização das ações, unidade das políticas setoriais, regionalização, hierar-

quização, participação popular, municipalização e práticas alternativas de assistência. Isso influenciou diretamente na criação do SUS por meio da garantia constitucional e das leis orgânicas da saúde: Lei 8.080/90 e Lei 8.142/90.

Em 1992, aconteceu a 9ª Conferência Nacional de Saúde tendo como tema central: Municipalização é o caminho. Entre temas importantes de debate nessa conferência estavam o controle social e a implantação do SUS. A 10ª Conferência Nacional de Saúde ocorreu em 1996 e teve como alguns de seus temas de interesse: gestão e organização de serviços de saúde, controle social, financiamento, recursos humanos, políticas públicas e atenção integral. O tema central da 10ª Conferência Nacional de Saúde, que aconteceu em 2000, foi: Efetivando o SUS – Acesso, qualidade e humanização na atenção à saúde com controle social. Nessa conferência, além de se discutir o controle social, financiamento e recursos humanos, também se discutiu: qualidade humanização na atenção à saúde e sobre políticas de informação, educação e comunicação.

No ano de 2003, a 12ª Conferência Nacional de Saúde teve por tema central: Saúde, direitos de todos e dever do Estado, o SUS que temos e o SUS que queremos.

Seus eixos temáticos eram os seguintes:

- 1) Controle social.
- 2) Financiamento da atenção à saúde no Brasil.
- 3) Modelo assistencial e de gestão para garantir acesso, qualidade e humanização na atenção à saúde, com controle social.
- 4) Recursos humanos.
- 5) Políticas de informação, educação e comunicação (IEC) no SUS. (CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE SAÚDE, 2009, p. 22)

A 13ª Conferência Nacional de Saúde que ocorreu no ano de 2007 teve como tema central: Saúde e qualidade de vida, políticas de estado e desenvolvimento. Seus três eixos temáticos foram os seguintes (CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE SAÚDE, 2009, p.22):

- 1) Desafios para a efetivação do direito humano à saúde no Século XXI: Estado, sociedade e pa-

drões de desenvolvimento.

2) Políticas públicas para a saúde e qualidade de vida: o SUS na Seguridade Social e o pacto pela saúde.

3) A participação da sociedade na efetivação do direito humano à saúde.

## 5 Conselho de saúde, plano de saúde e comissões intergestores

Para além de um sistema federativo de saúde, o SUS também instalou no país uma noção específica de controle social e participação popular. Isso se deu principalmente com os conselhos de saúde instituídos no nível municipal, estadual e federal. Os conselhos são órgãos coletivos e permanentes formados por cidadãos, profissionais da área da saúde, instituições governamentais e prestadores de serviços de saúde. São compostos por membros da sociedade civil em número paritário à soma dos representantes do governo, profissionais da saúde e prestadores de serviço (COELHO, 2007).

Quanto à participação popular, os conselhos são responsáveis por operar dentro do SUS em dois sentidos principais: o primeiro sentido é o de levar projetos do governo à população, informando sobre como acessam serviços de saúde e conscientizando a população sobre direitos e deveres. Num segundo sentido transmitem sugestões da população ao governo. No entanto, é dentro do âmbito institucional que a força dos conselhos aparece, pois há poder de veto em planos e na prestação de contas das secretarias de saúde. Por exemplo, se um conselho rejeitar o plano apresentado anualmente por uma secretaria de saúde, o governo federal não repassa parte dos recursos para essa mesma secretaria (COELHO, 2007).

Os recursos financeiros do SUS são movimentados sob a fiscalização do conselho de saúde do respectivo ente (art. 33 da Lei 8.080/90). Há também casos de responsabilidades específicas dos conselhos, como, por exemplo, a normatização sobre a dispensa de medicamentos de forma

suplementar. Nesse caso, quando não há protocolo clínico ou uma diretriz terapêutica (art. 19-P, inciso III, da Lei 8.080/90). Em regra, os conselhos são criados por lei do próprio ente federado, porém com base na Lei 8.142/90.

Conforme Martins et al. (2008), a atuação dos conselhos sofre com a indicação de membros para cadeiras de setores que não necessariamente representam os interesses da sociedade. Muitas vezes os representantes dos conselhos são pouco conhecidos pela população. Em outros casos, mesmo que a presença quantitativa de representantes da sociedade seja adequada, não se observa a correspondência direta da capacidade de intervenção desse grupo. Desse modo:

Nota-se que os próprios gestores e membros dos conselhos apresentam um conhecimento insatisfatório sobre o papel e importância do mesmo. Essa realidade tem sido apontada por diversos autores como fator limitante à implantação do princípio da participação social em diversos municípios brasileiros [...] esta situação de desconhecimento de alguns membros tem sido muitas vezes utilizada por alguns gestores e autoridades públicas como pretexto para reforçar a imagem que os representantes dos usuários são técnica e socialmente despreparados para perceberem com clareza a lógica de funcionamento e as necessidades do sistema de saúde. Justificam, assim, a atuação dos gestores no controle das atividades do conselho, como a definição dos membros, a determinação das agendas do conselho, definindo quais assuntos são considerados pertinentes e relevantes, dentre outras. Como consequência, os conselhos acabam sendo interpretados como instâncias meramente homologatórias das decisões do gestor, atendendo muito mais a uma formalidade legal do sistema do que propondo formas de alterações nas relações de poder entre sociedade e Estado (MARTINS et al., 2008, p. 113).

Conforme a Lei 8.080/90, é obrigação de cada um dos entes da federação elaborar o seu plano quadrienal de saúde através de suas secretarias de saúde ou do Ministério da Saúde. Cabe



aos gestores elaborarem o plano e aos conselhos de saúde discuti-los e aprová-los. O plano deve conter um diagnóstico da saúde, intenções de políticas públicas, prioridades e metas de forma detalhada. Desse modo, o plano dará origem aos programas e projetos que serão incluídos nas peças orçamentárias do respectivo ente federado.

Até o momento foi descrita brevemente a metodologia de macroplanejamento do SUS: as conferências de saúde definem diretrizes gerais de saúde, os gestores elaboram os planos e os conselhos de saúde fiscalizam a execução de tais planos, esses planos devem ser consolidados em sentido ascendente, do município para a União. Há ainda dois órgãos fundamentais no sistema federativo brasileiro de saúde, que são compostos pelos gestores de saúde que intermedeiam a relação em nível estadual e federal. Esses órgãos são as comissões intergestores bipartite e tripartite.

As comissões intergestores são duas. A comissão intergestores bipartite em nível estadual é integrada pelas secretarias municipais de saúde e pela secretaria estadual de saúde do respectivo estado. Já a comissão intergestores tripartite que é composta pelo Ministério da Saúde, pelo Conselho Nacional de Secretários de Saúde (CONASS) e pelo Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (CONASEMS) (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 1997).

Nas comissões intergestores acontece a formalização da pactuação de programas e projetos, em termos qualitativos e quantitativos de modo a permitir um planejamento tático. Por exemplo, o estabelecimento de áreas em que hospitais poderão ser definidos como especializados em oncologia ou para atendimento de vítimas de acidentes com fogo. Também definem quais dessas áreas exigem estruturas especializadas de atendimento, ou mesmo atendimento infantil. Em geral, as comissões intergestores decidem os aspectos de articulação do planejamento (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 1997).

## 6 Pactuação Integrada

Na transição entre o campo estratégico e o campo tático do SUS, insere-se a pactuação integrada. Ela nada mais é que um amplo processo de contratualização no SUS, chamado oficialmente de Programação Pactuada e Integrada (PPI). A PPI acontece de forma ascendente, conforme a Portaria MS 1.097/06, estabelecendo objetivos, metas e prioridades do nível municipal para o estadual, e deste para o federal.

Faz-se necessária uma digressão. O que seria contratualização do SUS no Brasil? No SUS, por cultura e costume, a concepção de contratualização é ligada à contratação de serviços de saúde com prestadores da área privada. No entanto, Alcoforado (2005, p. 1), ao se referir ao Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado de 1995 (PDRAE), considera que:

No novo modelo de Estado brasileiro, adotado com a Reforma do Estado, o instrumento mais poderoso para se trabalhar com resultados e modernizar o serviço público é o Contrato, em sentido amplo e estrito. Amplo quando compreende o acordo de vontades dos atores da Administração Pública e das instituições que representam, e estrito no sentido de se fazer os pactos, de se restringir ou focar as atividades das organizações ao previsto e acordado.

O contrato, nessa concepção, pode ser firmado entre instituições de qualquer natureza jurídica para instituir práticas de planejamento, avaliação, execução e monitoramento. Ele é construído por um processo com três etapas: negociação, construção do instrumento e gerenciamento. Seu objetivo principal é focar nos resultados a serem alcançados (ALCOFORADO, 2005).

Outro termo importante a ser definido está na palavra: acoplamento. Muito utilizado em engenharia de software, esse termo parece traduzir o efeito causado pela técnica de con-



tratualização no setor público. Acoplamento na tecnologia da informação é o grau de dependência que um módulo de um sistema tem de outro módulo, considerando que um sistema é composto por dois ou mais módulos com funções diferentes. Mesmo sentido do dicionário Aurélio (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2016): “Junção ou engate de mecanismos para produzir trabalho. União de dois circuitos, com a finalidade de transferir energia de um para outro.”.

Quanto mais acoplados são dois sistemas, maior a probabilidade de um problema em um deles causar um problema no outro. Por exemplo: suponha que um sistema de e-mail seja composto de dois módulos: módulo “enviar” e o “ler”. Se um erro no módulo “ler” causar um travamento no módulo “enviar”, concluir-se-á que o sistema está acoplado. No entanto, se um erro no módulo “ler” não causar problemas no módulo “enviar”, concluir-se-á que o sistema está desacoplado. (ORTIZ et al., 2002)

Para se evitar o acoplamento, criam-se interfaces entre os sistemas, protocolos bastante claros de comunicação entre os diversos módulos que estacam os eventuais problemas, de modo a isolar as responsabilidades de cada módulo. Assim, eventuais problemas permanecem no módulo de origem do problema ou rapidamente são tratados adequadamente pelo segundo módulo, sem causar um problema geral no sistema.

O contrato, o pacto e termos relacionados são, para o contexto de reforma do Estado brasileiro, o desacoplamento de órgãos públicos. O contrato é a interface de comunicação, uma vez que prevê os resultados e metodologia de avaliação. Por exemplo, quando há contratualização de resultados entre um órgão principal e um órgão agente e ao executar os trabalhos o órgão agente tem problemas em suas atividades meio, como licitações atrasadas ou desfalque de pessoas, tais problemas não

deverão impactar nas atividades do órgão principal. Isso porque o objeto contratado são os resultados e não as atividades meio. Tais problemas do órgão agente impactarão nas atividades do órgão principal apenas no caso do contingenciamento desse tipo de problema pelo órgão principal (ALCOFORADO, 2005).

Contratualização, portanto, é termo utilizado neste trabalho de forma mais abrangente que a utilizada pelo próprio SUS. Significa todo processo de formalização de contratos e equivalentes, entre entidades públicas, privadas e do terceiro setor, cujo objetivo seja desacoplar a administração pública.

Estes contratos são os chamados Contratos Organizativos da Ação Pública da Saúde ou os Termos de Compromisso para Garantia de Acesso. Eles são firmados entre os entes federados. Os entes estabelecem metas de atendimento e metas orçamentárias para que uma unidade de saúde (unidade de referência) atenda outra. Há diversas cláusulas e garantias no contrato: regras de repasse financeiro e inclusive definição de comarca para resolução de eventuais conflitos. Esses contratos possuem duração variável (ALBUQUERQUE; VIANA, 2015).

Por exemplo: na região do município de Campinas, os municípios pactuam com o estado de São Paulo o atendimento de especialidades e diagnósticos que não dispõem em suas redes municipais, direcionando parte destes atendimentos à Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), que mantém um hospital regional, com diversos equipamentos avançados de diagnósticos e profissionais altamente especializados. Essa estrutura é mantida e administrada pelo governo do estado de São Paulo. Conforme interpretação do art. 3º, § 1º, da Portaria MS 1.097/06, a Prefeitura de Campinas pode pactuar com seus municípios vizinhos, como Paulínia, por exemplo, a utilização de leitos no hospital municipal de Paulínia. (MINISTÉRIO

DA SAÚDE, 2006)

Conforme o art. 3º, inciso VI, da MS 1.097/06, são estabelecidas as redes de atenção ou redes de especialidades. Pode-se criar uma rede especializada em cardiologia numa região específica, entre municípios que contam com médicos generalistas em sua rede básica equipamentos de diagnóstico no hospital da cidade vizinha, custeados por um consórcio municipal e médicos cirurgiões que recebem pela folha de pagamento da secretaria de saúde do estado. Em síntese, é possível que se construam redes de saúde com profissionais de quaisquer entes federados, redes de tamanhos variados e ampliáveis, vivas e orgânicas. (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2006)

Em geral, a pactuação obedece as seguintes etapas:

- 1 - Etapa Preliminar de Programação
- 2 - Programação Municipal
- 3 - Pactuação Regional
- 4 - Consolidação da PPI Estadual

No momento da pactuação integrada, os recursos financeiros começam a ser direcionados de forma específica para cada ente federado. A partir da consolidação das metas e prioridades no nível federal, depois da elaboração dos planos municipais e estaduais e as respectivas conferências de saúde, inicia-se o movimento contrário. Esse fluxo vai do âmbito federal para o estadual e municipal, estabelecendo-se limites para repasses financeiros (tetos) e provisionando-se recursos, todos pactuados nas comissões intergestores (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 1997).

Os limites financeiros da assistência por município devem ser definidos globalmente em cada estado a partir da aplicação de critérios e parâmetros de programação ambulatorial e hospitalar, respeitado o limite financeiro estadual, e a definição de referências intermunicipais na PPI. Dessa forma, o limite financeiro

por município deve ser gerado pela programação para o atendimento da própria população, deduzida da necessidade de encaminhamento para outros municípios e acrescida da programação para atendimento de referências recebidas de outros municípios (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 1997).

## 7 Considerações finais

Este trabalho buscou realizar uma análise de natureza exploratória sobre o SUS. Foi possível realizar o levantamento de um conjunto de definições sobre conceitos relevantes no contexto do SUS. Também permitiu a compreensão da importância que a 8ª Conferência Nacional de Saúde e a Constituição Federal de 1988 teve sobre o seu surgimento. Com essa pesquisa surgiu um conjunto de inquietações e reflexões sobre a forma de organização e a própria formação do SUS.

O SUS é resultado direto do cenário e dos atores sociais presentes na dinâmica política dos anos 1980. Acontecimentos como a crise econômica e da previdência, redemocratização, assembleia constituinte, movimento de reforma sanitária e a 8ª Conferência Nacional de saúde geraram uma forte influência na constituição de um sistema de saúde público e universal. A 8ª Conferência Nacional de Saúde, em especial, teve um papel fundamental para a formação do SUS. Nela fez-se representar diversos segmentos da sociedade que reivindicavam por uma nova política de saúde pública.

Chama a atenção que a 8ª Conferência tenha sido um divisor de águas. As conferências anteriores a ela tiveram temáticas de natureza mais técnica, administrativa e de combate a epidemias. As conferências que ocorreram após a 8ª conferência mostram-se com uma preocupação muito acentuada em dar operacionalidade às diretrizes e aos princípios do SUS e em estimular a participação e o controle social.

As chamadas leis orgânicas da saúde foram fundamentais para a consolidação do SUS.

Elas deram maior funcionalidade ao sistema, gerando efeitos concretos e completando lacunas deixadas pela Constituição. As leis orgânicas da saúde são: a Lei 8.080/90 e 8.142/90.

Os conselhos são até o momento as mais importantes instâncias de participação e de controle social dos usuários do SUS. No entanto sua atuação necessita de um olhar crítico. No momento, são várias as análises que apontam limitações à representação dos conselhos de saúde e de como algumas práticas não permitem que ela cumpra com as suas atribuições de origem. As limitações identificadas nos conselhos contrapõem-se às importantes atribuições que eles têm. Cabe destacar, por exemplo, que compete aos conselhos a aprovação dos planos quadrienais de saúde.

As comissões intergestores bipartite e tripartite apresentam um papel fundamental na gestão do SUS, já que é nelas que são realizadas a pactuação de projetos e programas de saúde entre os diferentes entes federativos. Outro elemento importante para compreender o SUS é o processo de pactuação, já que esse define atribuições e repasses financeiros.

## Referências

ALBUQUERQUE, Mariana Vercesi; VIANA, Ana Luiza d'Ávila. Perspectivas de região e rede na política de saúde brasileira. **Saúde Debate**. Rio de Janeiro. v. 39, p. 28 -38, dez. 2015.

ALCOFARADO, Flavio Carneiro Guedes. Contratação e eficiência no setor público: as organizações sociais. In: **X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**. Santiago, Chile. Anais do X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Caracas: CLAD, p. 1-15, 2005.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)> Acesso em: 16 nov. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei 8.080/90**. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8080.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8080.htm)> Acesso em: 6 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei 8.142/90**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8142.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8142.htm)> Acesso em: 6 dez. 2016.

COELHO, Vera Schattan. A democratização dos conselhos de saúde: o paradoxo de atrair não aliados. **Novos estudos – CEBRAP**. São Paulo. n. 78, p. 77-92, jul. 2007.

CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE SAÚDE. **As conferências nacionais de saúde: evolução e perspectivas**. Brasília: CONASS, 2009.

DATASUS. **Departamento de Informática do SUS**. Disponível em: <<http://datasus.saude.gov.br/>> Acesso em: 30 ago. 2016.

MARTINS, Poliana Cardoso et al.. Conselhos de saúde e a participação social no Brasil: matizes da utopia. **Physis: Revista de Saúde Coletiva**. Rio de Janeiro, v. 18, n. 1, p. 105-121, 2008.

MATTOS, Ruben Araujo. Princípios do sistema Único de Saúde (SUS) e a humanização das práticas de saúde. **Interface – Comunicação, Saúde, Educação**. Botucatu. v. 13, supl. 1, p. 771-780, 2009.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Norma Operacional Básica de Saúde/NOB-SUS 96**. Brasília: Ministério da Saúde, 1997.

\_\_\_\_\_. **Portaria nº 1.097 de 22 de maio de 2006/Portaria MS 1.097/2006**. Disponível em <[http://www.saude.ba.gov.br/portalcib/images/arquivos/Portarias/2013/PT\\_MS\\_N\\_1097\\_22.05.2006.pdf](http://www.saude.ba.gov.br/portalcib/images/arquivos/Portarias/2013/PT_MS_N_1097_22.05.2006.pdf)> Acesso em: 15 nov. 2016.

OLIVEIRA, Jaime de Araújo; TEIXEIRA, Sonia Fleury. **Planejamento e gestão em saúde**. Petrópolis: Vozes, 1998.

ORTIZ, Jorge Luis Roel et al.. Acoplamento de conversores estáticos com malha de controle e dispositivos eletromagnéticos não-lineares. **Sba Controle & Automação**. Campinas. v. 13, n.1, jan./abr. 2002.

PAIVA, Carlos Henrique Assunção; TEIXEIRA, Luiz Antonio. Reforma sanitária e a criação do sistema Único de Saúde: notas sobre contextos e autores. **História, Ciências, Saúde – Manguinhos**. Rio de Janeiro. v. 21, n.1, p. 15-35, jan./mar. 2014.

SOUZA, Georgia Costa de Araújo; COSTA, Iris do Céu Clara. O SUS nos seus 20 anos: reflexões num contexto de mudanças. **Revista Saúde e Sociedade**. São Paulo. v. 19, n. 3, p. 509-517, 2010.

TEIXEIRA, Carmem Fontes; SOLLÁ, Jorge Pereira. **Modelo de atenção à saúde: promoção, vigilância e saúde da família**. Salvador: Edufba, 2006.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Dicionário Aurélio**. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/dicionario/home.asp>> Acesso em: 12 set. 2016.

# O cotidiano e a efetivação de uma cultura de direitos e de cidadania

**Antônia Conceição dos Santos**

Assistente Social. Mestre e doutoranda em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Assessora de Gabinete da Escola Superior de Gestão de Contas Públicas do Município de São Paulo.

**Resumo:** O presente estudo aborda o cotidiano numa perspectiva de direitos e de cidadania, com ênfase no controle social. Apresenta de forma introdutória, uma reflexão sobre a participação da sociedade civil nos espaços conselhistas na gestão de políticas públicas e aborda os mecanismos de controle social implantados com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Procura refletir como o cotidiano é mediatizado pelas relações sociais, e como se dá a manipulação dessas relações. Por outro lado, busca compreender a atuação dos sujeitos sociais, enquanto detentor de direitos e, portanto, capaz de participar do processo de formulação, fiscalização e acompanhamento das políticas públicas. Discute ainda o papel do Estado e os limites da atuação dos conselhos enquanto órgãos autônomos da sociedade.

**Palavras-chaves:** Políticas Públicas. Cidadania. Conselhos de direitos. Fiscalização. Democracia.

**Abstract:** This study presents the everyday life in a perspective of rights and citizenship, with an emphasis on social control. It introduces a reflection on the participation of civil society in council spaces in the management of public policies and addresses the mechanisms of social control implemented with the promulgation of the Federal Constitution of 1988. It

seeks to reflect how daily life is mediated by social relations, and how is the manipulation of these relations. On the other hand, it seeks to understand the performance of social subjects as a rights holder and, therefore, able to participate in the process of formulating, supervising and monitoring public policies. It also discusses the role of the State and the limits of the action of the councils as autonomous organs of society.

**Keywords:** Public policies. Citizenship. Rights and supervisory boards. Democracy.

O presente trabalho contém uma aproximação preliminar acerca do que vem a ser uma cultura de efetivação de direitos e cidadania. Nesse contexto, o artigo tem o objetivo de pontuar o debate e compreender ou mesmo aprender como essa cultura se desenvolve no cotidiano de nossas vidas, e no cotidiano profissional e, institucional, entendendo que é no cotidiano que se constrói as relações sociais. Nesse sentido, é preciso aprender que há uma dimensão política até naquilo que aparentemente nos parece insignificante. Através da mediação profissional e institucional, é possível contribuir para a construção de uma sociedade mais justa e solidária.

Lefebvre (1996, p. 7), ao referir-se a Ulisses, personagem do livro *Odisseia*, afirma que o cotidiano surge em cena revestida pelo épico, por máscaras, por vestimentas e por cenários. O autor sustentou que “é exatamente a vida universal e o espírito do tempo que se apoderam dele, todos os recursos da linguagem vão ser empregados para que se exprima a cotidianidade com sua riqueza e miséria”. O autor diz, ainda, que, o cotidiano se expressa na musicalidade escondida que não se separa da linguagem e da literatura.

Nessa perspectiva, o homem vive em seu anonimato “um homem qualquer no absoluto, o anônimo e o divino se identificando, o Eu se junta ao Homem e o Homem resvala justamente na banalidade”. (LEFEBVRE, 1996, p. 9).

A vida cotidiana se manifesta pelas relações sociais, nas desigualdades, nas sensações, no contraditório, no encanto e desencanto, na alegria e na tristeza, no crítico e no acrítico, na esperança e na desesperança, na construção e na desconstrução, no amor e no desamor, no ir e vir, nas várias formas de viver e sobreviver, nos saberes, na esperança e na desesperança, nas diversas expressões culturais, nos projetos de futuro, e outros elementos não citados.

Assim, compreende-se que não é possível olhar o cotidiano somente de forma superficial, mas, sim, entendendo o significado das mensagens, dos símbolos, da linguagem, da arte, da música, do teatro, da poesia e de todas as manifestações culturais, e dos sinais nelas expressados, assim como, a relação com o contexto político, econômico e social em que se encontra inserido.

Para o autor, o conceito cotidianidade vem da filosofia, sem a qual não é possível ser compreendido pleno e historicamente. Pontua que a filosofia, considerada no seu conjunto, na sua totalidade, encerra o projeto de um ser humano, livre, completo, plenamente realizado, racional, real e total. (LEFEBVRE, 1996, p. 9).

É no cotidiano que construímos relações e onde a mediamos. Nele aprendemos que há uma dimensão política em todas as nossas relações. Através da mediação das nossas práticas é possível contribuir para uma sociedade mais justa, solidária e menos desigual. Desta forma, podemos compreender as contradições visíveis ou invisíveis e a riqueza de diversidades multifacetárias onde estão inseridos os sujeitos sociais. Segundo Heller (2016, p. 35-36):

A vida cotidiana é a vida de todo homem. Todos a vivem, sem nenhuma exceção, qualquer que seja seu posto na divisão social do trabalho intelectual ou físico. Ninguém consegue identificar-se com sua atividade humano-genérica a ponto de desligar-se inteiramente da cotidianidade. [...] a vida cotidiana é a vida do homem inteiro; ou seja; o homem participa na vida cotidiana com



todos os aspectos de sua individualidade, de sua personalidade. Nela, colocam-se “em funcionamento” todos os seus sentidos, todas manipulativas, seus sentimentos, paixões, ideias e ideologias.

Como destacado por Heller (2016, p. 35-36), nem todas as capacidades do homem são efetivamente exercidas, já que ele não tem condições temporais e materiais para realizá-las, assim, não pode aguçá-la em toda sua intensidade. Ela afirma, por exemplo, que a vida cotidiana, além de heterogênea, é também, hierárquica e se modifica de modo específico conforme a estrutura econômico-social. Nessa perspectiva, destacamos que o trabalho ocupou papel relevante nessa hierarquia, como os servos, no período pré-histórico que se mantiveram durante um longo período nessa escala hierárquica.

Assim, o conceito de hierarquia e heterogeneidade são concebidos na perspectiva de naturalizar a produção e reprodução do trabalho. Para a autora, a heterogeneidade, “é imprescindível para a explicação normal das relações sociais, e contribui para as formas de intercâmbio simultâneo”.

Na medida em que o homem é um ser particular e um ser genérico, necessita satisfazer suas necessidades particulares, porém, suas atividades tem um caráter genérico. Sob essa perspectiva Heller (2016, p. 40) afirma que o homem é um ser social, e o trabalho tem frequentemente motivações particulares, porém, ele é socialmente necessário.

Nesta perspectiva, o particular, é um modo em que o homem se manifesta – não vive sozinho, mas integra desde o nascimento, diversas instituições sociais “encarregadas de reproduzir as relações sociais, família, escola, comunidade, igreja, partidos políticos, meios de informação, mídia, redes sociais, Estado, magistrados entre outros.”

Como bem destacado por Chauí (1980, p. 75) “essas instituições e o conjunto das relações sociais são pensadas ou interpretadas por meio das ideias jurídicas, pedagógicas, morais, religiosas, científicas, filosóficas, artísticas, políticas, culturais”.

É sabido que a inerente desigualdade social e econômica presente em nossa sociedade se constitui em um grande desafio às diferentes

instituições e suas competências: o Executivo, o Judiciário, o Ministério Público, a Defensoria Pública, o Legislativo, os Tribunais de Contas e os demais órgãos que tem como missão o desenvolvimento do controle externo e interno da gestão pública.

Nesse sentido, a perspectiva de gestão das políticas públicas voltadas ao combate das desigualdades sociais e a exclusão traz em cena o debate sobre a participação da sociedade no controle e fiscalização das políticas públicas. A existência de uma política pública pode revelar sua capacidade de interferência nas situações de exclusão social, visando colocar os sujeitos na condição de protagonistas a caminho da inclusão social. “Faz-se necessário o modo pelo qual a política opera, levando em conta a cultura, a geografia da própria população com a qual trabalha e a participação dos cidadãos” (KOGA, 2002, p. 23).

A literatura aponta que países anglosaxões como a Austrália, Grã-Bretanha, Nova Zelândia e a maioria dos países europeus, como França, Itália e regiões autônomas na Espanha, “trabalham esta perspectiva, tendo em vista as chamadas políticas sociais territoriais ou políticas sociais territorializadas, o que lhes permite uma reflexão mais aprofundada sobre a própria gestão descentralizada e integrada destas políticas” (KOGA, 2002, p. 22-23). A autora diz ainda que é grande o debate sobre os desafios, limites e as possibilidades das políticas sociais calcadas na perspectiva das políticas territoriais.

O debate sobre a descentralização e gestão social tem em seu cerne a concepção de que o crescimento desordenado dos gastos públicos e a má gestão dos serviços públicos fragilizam as instituições políticas e os mecanismos de controle.

Wanderley (2013) sintetiza a gestão social da seguinte forma:

A gestão social tem significado abrangente não se reduzindo apenas à gerência técnico-administrativa de serviços e programas sociais. Refere-se fundamentalmente à governança das políticas se programas sociais públicos; intervém na qualidade de bem estar ofertada pela nação; na cultura política

impregnada no fazer social; nas prioridades inscritas na agenda política; nos processos de tomada de decisão se implantação de políticas e programas sociais, nos processos de adesão dos sujeitos sociais implicados. [...] guarda um sentido retotalizador do conjunto de variáveis, constrangimentos, oportunidades, processos e projetos políticos que dão direção e forma a gestão das ações sociais públicas (WANDERLEY, 2013, p. 43).

Em consonância com o pensamento da autora, Bravo (2013, p. 42), afirma que a gestão social se fundamenta na concepção de um “Estado Social de Direito” em que todos os cidadãos são sujeitos de direitos civis, políticos e sociais, prescritos na Constituição Federal de 1988, princípios que “dão forma e conteúdo às políticas, programas e aos serviços públicos”. A autora sintetiza de maneira didática que o “termo Gestão Social pública é aplicado tanto na Gestão Social de iniciativas do Estatal, como nas oriundas da sociedade civil, Organizações e movimentos sociais com caráter público não estatal”.

Ressaltamos que a Constituição Federal de 1988, inova ao trazer o paradigma da democracia participativa ao institucionalizar a participação social através dos conselhos de direitos no controle e fiscalização das políticas públicas. No entanto, a participação política da sociedade requer a quebra de paradigmas cristalizados em que as decisões políticas e a gestão pública são centralizadas nos gabinetes e a elaboração dos planos, programas e projetos se dá de formas centralizadas nas mãos de alguns.

Nesse sentido, Wanderley (1991) contribui com o seguinte:

Alguns traços perversos da vida pública nacional, a “Lei da vantagem”, a corrupção institucionalizada e a descrença nos políticos profissionais e nas instituições têm acarretado apatia, acomodação, a não participação e o refúgio escapista na vida privada. Como as informações importantes são sonegadas, e as políticas elaboradas preocupam-se mais em “faturar” efeitos políticos do que resultados efetivos, como as decisões são remetidas às instâncias superiores e o fisiologismo tor-

na-se um mal aparentemente inextirpável, a “maioria silenciosa” dos centros urbanos é encarada na condição de morador e não de cidadã (WANDERLEY, 1991, p. 25).

Isso significa que a gestão democrática ainda é vista por alguns gestores de forma preconceituosa e discriminatória. Podemos citar como exemplo afirmação corrente de que a sociedade civil não está preparada para exercer este papel, apesar de todos os mecanismos legais prescritos na Constituição Federal de 1988. Outro aspecto importante é a não partilha do poder.

Vários autores, entre eles Luís Eduardo Wanderley (1991, p. 27), entendem que a participação da sociedade na gestão dos serviços públicos é uma lição de aprendizado, como experimento viável e como exercício de efetiva parcela de poder.

No entanto em nosso país, esse entendimento e reconhecimento de gestão democrática e partilhada é pouco aplicado e desconhecido pela maioria da sociedade. Mais preocupante ainda é que passados 28 anos da promulgação da CF 88, a maioria dos gestores desconhecem os dispositivos legais de participação social que está assegurado na Constituição Federal de 1988. Apesar de ser um tema antigo no Brasil, para alguns ele ainda é novo.

As pesquisas apontam que a implantação de práticas conselhistas se deu em governos democráticos que instituíram diversos canais de participação. Porém, a cultura da participação social em nossa sociedade ainda é incipiente e necessita de superação dos limites institucionais, burocráticos, políticos e autônomos para a sua efetivação.

Existem diversos conselhos, no entanto, eles não garantem o controle e a qualidade da fiscalização necessária nas políticas públicas. Requer um empoderamento da sociedade civil sobre o seu papel como “cidadão por inteiro”, portador de direitos civis, políticos e sociais que estão inseridos na cidade onde vivem, independente de interesses particulares e específicos. Cidadãos que constroem sua própria história e participam ativamente nos processos decisórios e na condução política e social onde vivem.

Por outro lado, as políticas públicas nem sempre dão conta de interferir nas situações de exclusão social, para isso, no processo de elaboração dos planos, programas e projetos, é preciso considerar as diferenças regionais, a cultura, os valores, a geografia, anseios, as formas de organização social e os significados dessa realidade. Aliás, para que tal planejamento tenha eficácia, a participação dos sujeitos sociais é de fundamental importância no enfrentamento da exclusão social.

Nesta perspectiva, a cidade de São Paulo, em 2001, realizou uma reforma administrativa através da criação das Subprefeituras visando à descentralização da gestão dos serviços. Uma questão debatida hoje e que merece um aprofundamento é se essa descentralização existe de fato ou se as políticas continuam centralizadas.

Alguns pesquisadores entendem que é preciso que haja uma descentralização plena, com ampla participação da sociedade na produção dessas políticas. Por outro lado, a descentralização não altera o modelo e a lógica anterior. Ela acontece de forma parcial na medida em que as regras da gestão continuam centralizadas, cabendo ao território a execução das ações do governo em que a participação dos sujeitos sociais ficam subjugada às formas tradicionais de gestão das políticas, a ponto de não significarem uma mudança na sua matriz de concepções, diretrizes e estratégias de ação. (KOGA, 2002, p. 22).

Nesse sentido Koga (2002, p. 30) afirma que descentralização dos serviços por si só, sem a descentralização orçamentária e, também, do ponto de vista da gestão, não garantem a autonomia das Subprefeituras.

Segundo Koga (2002, p. 25), a descentralização plena, refere-se ao aspecto financeiro, pois, tendo em vista que equivale às despesas indeterminadas, podendo facilitar “o retorno de medidas centralizadoras a fim de equilibrar as finanças e o controle dos sujeitos locais e consiste na produção efetiva de políticas públicas locais e da capacidade

dos sujeitos sociais locais e acompanhar produzir a ação pública”.

Porém, observa-se que a exclusão dos sujeitos sociais nos processos decisórios no âmbito das políticas públicas interfere no resultado e na piora da qualidade de vida dos cidadãos.

Na perspectiva da descentralização administrativa continua o modelo e a lógica anterior, com regras de gestão centralizadas e apenas transferidas para o nível local. KOGA (2002, p. 27) diz que “a intersectorialidade e a participação dos sujeitos locais ficam subjugadas às formas tradicionais de gestão das políticas, a ponto de não significarem uma mudança na sua matriz de concepções, diretrizes e estratégias de ação”.

Sob essa perspectiva, Koga (2002, p. 28) afirma que o problema consiste na produção efetiva das políticas sociais territoriais e da capacidade dos sujeitos locais se apropriarem de dados e ferramentas para o planejamento e controle das ações de forma que efetivamente expressem as demandas da sociedade.

Nesse sentido, o enfrentamento da realidade desigual traz consigo o desafio de enfrentar as desigualdades de forma desigual, considerando as diferentes demandas regionais e sua diversidade e demandas.

Sob essa perspectiva, vale destacar que a participação cidadã contribui para uma gestão melhor do território, através dos conselhos de políticas públicas com representatividade e autonomia, de forma que supere a cultura da não participação nesses espaços. Vale destacar, a descentralização administrativa contribui também para o exercício da democracia e do aperfeiçoamento da gestão das políticas públicas, através da distribuição espacial, demográfica e administrativa dos serviços.

A descentralização administrativa de São Paulo só é possível com autonomia política e orçamentária das Subprefeituras e com a efetiva participação na elaboração de diretrizes, metas e prioridades da gestão pública.

É no território que a democracia acontece, e é nele, que se vive e ocorre as diversas experiências. Vale destacar que a sociedade dispõe de diferentes espaços participativos como os fóruns, movimentos, ONGs, igrejas, associações que realizam atividades sociais em parceria com o Estado.

Outro aspecto importante é o empoderamento e o fortalecimento dos conselhos e dos diversos sujeitos sociais, no sentido de contribuir para uma gestão melhor, de forma que os gestores ultrapassem as barreiras técnico-administrativas e políticos, que permeiam as relações de poder e que os cidadãos se apropriem de informações e dados legais, indicadores econômicos e sociais para que de fato produzam políticas públicas e impacto na realidade social.

Sob esta perspectiva, Gonh (2001, p. 34) ressalta alguns aspectos relevantes da prática conselhistas: acesso à informação e democratização das ações dos conselhos, formação e capacitação dos conselheiros, principalmente o segmento da sociedade civil. Fiscalização e controle sobre os atos dos conselheiros, aplicabilidade das deliberações dos Conselhos pelo Executivo, representatividade qualificada dos segmentos que compõe os Conselhos.

Nesse sentido, a atuação dos conselhos se dá fundamentalmente nas políticas públicas, como garantia dos direitos sociais, sob a ótica da distribuição de riqueza. Segundo Santos (2012, p. 12), os conselhos podem constituir-se em espaços de luta pela democratização e transformação social, ou em espaço de manutenção da dominação, da exclusão e das desigualdades sociais. A afirmação da autora vai de encontro ao pensamento de Dagnino (2002, p. 42) que considera que os espaços conselhistas e participativos não são suficientes para a transformação social, afirmando que é um equívoco atribuir esse papel a eles.

Sob essa perspectiva Bravo (2006, p. 93) afirma que os conselhos não podem ser nem supervalorizados, nem subvalorizados e são fundamentais para a socialização da informação e a formulação de políticas sociais, entretanto têm que ser visualizados como uma das múltiplas arenas em que se trava a disputa hegemônica no país.

A autora diz ainda que, existem diferentes abordagens sobre os conselhos e esse debate está presente em diferentes matrizes de pensamento liberal e de esquerda. Para os liberais, são entendidos como espaço de colaboração, e pelas correntes de pensamento à esquerda são entendidos como possibilidades de transformação social e democratização do poder.

Bravo (2006, p. 86), diz que a literatura sobre a prática conselhistas não é hegemônica e possui várias vertentes de análise, em que as pesquisas empíricas e teóricas apontam que os conselhos são concebidos como espaço consensual, com diferentes interesses sociais que visam à construção hegemônica de interesses comuns. Para a autora, essa concepção desconsidera a correlação de forças e representa o pensamento de diversas instâncias políticas.

É importante destacar que existem autores que concebem os conselhos como instrumento de cooptação da sociedade civil por parte do poder público. Nesse sentido, é preciso destacar a importância de formação contínua e o acesso aos recursos da informação sejam elementos essenciais para a participação social.

O desenvolvimento das novas tecnologias da informação e comunicação possibilitou o acesso crescente aos dados estatísticos no âmbito das políticas públicas. No Brasil, a expansão do uso de indicadores sociais e de sistemas de informações integrados às estruturas governamentais vêm produzindo avanços e desafios no âmbito da gestão das políticas públicas (ARREGUI, 2012, p. 73).

A autora destaca que nos últimos anos houve grande avanço e incorporação sistemática de indicadores sociais no ciclo das políticas públicas. Destaca o Índice de Vulnerabilidade Social da cidade de São Paulo e de Exclusão e Inclusão Social que subsidiaram a implantação da Política na área da Assistência Social e da Educação. Cita ainda que as tecnologias de informação e telecomunicações contribuíram para que o cidadão acesse via internet dados estatísticos, econômicos e sociais,



demográficos e setoriais produzidos pelos diferentes órgãos públicos e agências públicas.

Porém, vários autores trazem à tona a preocupação apenas com dados quantitativos nas políticas sociais.

Nesse sentido diz:

[...] o esforço para melhorar a gestão da informação se o uso de indicadores sociais na gestão na gestão pública é prerrogativa tanto técnica como política. Técnica no sentido de aprimorar e institucionalizar as funções de monitoramento e avaliação como parte do processo de gestão, para utilização de dados e informação realmente política e seus programas. Também é uma ação política devido à importância de tornar públicas informações de qualidade, de modo que a sociedade possa influenciar os rumos da política, fortalecendo a cultura da transparência, de prestação de contas e de controle social na administração pública (ARREGUI, 2012, p.73).

Podemos concluir que a participação social na esfera pública representa um grande progresso para a gestão das políticas públicas, no entanto, ainda é preciso refletir sobre os limites dessa participação e a autonomia política que ainda não se constituiu efetivamente na nossa sociedade.

É preciso refletir a cultura de direitos e o cotidiano retratado na música de Chico Buarque de Holanda: “todo dia ele faz tudo sempre igual, me sacode às 6:00 horas da manhã, me sorri um sorriso pontual e me beija com a boca de hortelã”. Não estamos falando apenas de notícias de jornais, acidentes e resoluções que acontecem diariamente. É preciso pensar as cenas e fatos do cotidiano que muitas vezes passam despercebidos e entram para história sem que sejam tomadas mediadas e respostas do poder público e da sociedade.

## Referências

ABREU, Marina Maciel. **A relação entre o Estado e a sociedade civil.** A questão dos conselhos de di-

reitos e a participação social. Serviço Social & Movimento Social. São Luís: Ed. UFMA, v. 1, 1999.

ARREGUI, Carola C. **Gestão Social:** desafios e perspectivas no uso da informação e dos indicadores sociais. In: *Gestão Social: mobilizações e conexões.* São Paulo: LCTE, 2013.

BENEVIDES, Maria V. **A Cidadania Ativa, referendo, plebiscito e iniciativa popular.** São Paulo: Ática, 1991.

BRAVO, Maria Inês Souza. **Desafios atuais do controle social no Sistema Único de Saúde (SUS).** São Paulo: Cortez, 2006.

\_\_\_\_\_. **Gestão democrática na saúde:** o potencial dos conselhos. In: BRAVO, Maria Inês Souza; PEREIRA, Potyara Amazoneida (orgs.). *Política social e democracia.* São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2001.

\_\_\_\_\_; MATOS, M. C.; ARAÚJO, P. S. X. **Capacitação para conselheiros de saúde – textos de apoio.** Rio de Janeiro. UERJ/Depex?Nape, 2001.

CAMPOS, Edval Bernardino. **Assistência Social:** do descontrole social. São Paulo: Cortez, n. 88, 2006.

CARVALHO, Antonio Ivo de. **Conselhos de Saúde no Brasil:** participação cidadã e controle social. Rio de Janeiro: Fase/Ibam, 1995.

CASTRO, Alba Tereza Barroso. **Espaço Público e cidadania:** uma introdução ao pensamento de Hannah Arendt. São Paulo: Cortez, 2013, n. 59.

CHAUÍ, Marilena. **O que é ideologia.** São Paulo: Brasiliense, 1980.

CORREIA, M. V. C. **Desafios para o controle social:** subsídios para capacitação de conselheiros de saúde. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2005.

\_\_\_\_\_. **Que controle social?** Os conselhos de saúde como instrumento. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2000.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci:** um estudo sobre seu pensamento político. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

FERRAZ, Ana Targina Rodrigues. **Cenários da participação política no Brasil:** os conselhos gestores de políticas públicas. São Paulo: Cortez, 2006, n. 88.



GOHN, Maria da Glória. **Conselhos populares e participação popular**. Serviço Social & Sociedade. São Paulo: Cortez, n. 34, 1990.

HELLER, Agnes. **O cotidiano e a história**: Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2006.

KOGA, Dirce. **Cidades entre territórios de vida e territórios vividos**. São Paulo: Cortez, 2002, n. 72.

LEFÉBVRE, Henri. **A vida cotidiana no mundo moderno**. Trad. Alcides João de Barros. São Paulo: Ática, 1991.

NETTO, José Paulo. **Para a crítica da vida cotidiana**. In: Carvalho, Maria do Carmo Brant de, e Netto, José Paulo. *Cotidiano: Conhecimento e crítica*. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

RAICHELIS, Raquel. **Articulação entre os conselhos de políticas públicas** – uma pauta a ser enfrentada.

SANTOS, Antônia C. dos. **Conselho Municipal de Saúde de São Paulo**: O Controle Social nas gestões de Celso Pitta e de Marta Suplicy. Dissertação (Mestrado em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo), São Paulo, 2012.

TELLES, Vera da Silva. **Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social** – caminhos da constru-

ção democrática. São Paulo: Cortez, 2005.

\_\_\_\_\_. **Espaço público e espaço privado na constituição do social**: notas sobre o pensamento de Hannah Arendt. *Tempo Social*. São Paulo, USP, 1990.

WANDERLEY, Luiz Eduardo. **Participação popular**: poder e conselhos. São Paulo em Perspectiva. São Paulo: Fundação Seade, n.5, 1991.

WANDERLEY, Mariangela B. **Gestão Social e políticas públicas**: uma questão ainda em debate no século XXI. In: *Gestão Social: mobilizações e conexões*. São Paulo: LCTE, 2013.

# Como publicar artigos na Revista Simetria do TCMSP

## A revista

A Revista Simetria, da Escola Superior de Gestão e Contas Públicas Conselheiro Eurípedes Sales, vinculada ao Tribunal de Contas do Município de São Paulo, é uma publicação cujo objetivo é difundir estudos e pesquisas realizadas em suas áreas de pesquisa, vinculadas ao Direito Público, ao Controle Externo e às Políticas Públicas.

Os estudos e pesquisas publicados na revista buscam oferecer subsídios teórico-práticos para a qualificação dos servidores públicos de todas as esferas, contribuindo assim para a melhoria do serviço público prestado à população brasileira.

## Do direito autoral

Os textos aprovados são publicados sem alteração de conteúdo. Os conceitos e as opiniões emitidos em trabalhos doutrinários assinados são de inteira responsabilidade de seus autores. Os artigos publicados poderão ser divulgados em outros canais, desde que citada a Revista Simetria, ano, número e data de publicação como primeiro veiculador do trabalho.

## Diretrizes para autores

### Envio de artigos

Os artigos que estiverem de acordo com os padrões estabelecidos devem ser encaminhados para o endereço eletrônico: revista\_escola@tcm.sp.gov.br

### Processo de seleção dos artigos

A seleção de artigos observa os seguintes critérios:

1. Adequação às linhas temáticas da revista;
2. Qualidade, objetividade e impessoalidade do texto produzido;
3. Observância aos padrões estabelecidos para publicação.

### Avaliação por pares

Os artigos a serem publicados são selecionados pelos membros do Conselho Editorial. Para assegurar imparcialidade ao processo, os artigos são submetidos ao processo de avaliação às cegas. Após avaliação prévia, são removidas todas as informações que podem evidenciar a autoria e os artigos são encaminhados a dois pareceristas da área temática específica do trabalho.

### Ausência de remuneração

A aprovação e publicação de trabalhos na Revista Simetria não dão aos autores o direito de percepção de qualquer retribuição pecuniária, devido à gratuidade na distribuição do periódico.

A publicação resguarda os direitos autorais, na forma da Lei.

---

## Submissão de Artigos

É importante observar as orientações relacionadas adiante, uma vez que serão avaliados apenas os trabalhos que estiverem em conformidade com os padrões estabelecidos pela Revista.

1. A contribuição deve ser original e inédita, bem como não estar em processo de avaliação por outra publicação.
2. O texto submetido deve ser apresentado em formato e linguagem adequados a uma futura publicação como texto acadêmico e/ou técnico-científico.
3. O texto deve ser apresentado em formato DOC, ou DOCX, não podendo ultrapassar 2MB. É necessária a observância dos padrões das normas técnicas.
4. A fonte utilizada deve ser Times New Roman - tamanho 11; espaçamento simples; títulos e subtítulos em negrito.
5. O emprego de itálico deve se limitar a termos que não estejam na língua de redação do artigo. Não se pode utilizar sublinhado para o destaque de termos em língua estrangeira.
6. O tamanho do artigo não deve exceder o total de quinze páginas, incluindo títulos, resumos, tabelas, figuras, mapas e referências.
7. Os artigos devem trazer, obrigatoriamente, em português e em inglês, título, resumo (máximo 250 palavras) e palavras-chave (3 a 5).
8. Junto ao nome do autor deverá ser inserido seu currículo de modo sucinto, não excedendo 4 linhas, destacando formação acadêmica – com a titulação mais elevada –, atividade profissional e endereço eletrônico.
9. As tabelas e ilustrações (mapas, diagramas, organogramas, quadros, fotografias, gráficos, fluxogramas, entre outros) devem ser apresentadas no corpo do documento, com a melhor qualidade gráfica possível (preferencialmente 300 dpi). Caso seja necessário, quando da edição final do texto, os originais serão solicitados. A apresentação das tabelas segue as orientações da obra do IBGE intitulada Normas de apresentação tabular (1993) e as ilustrações, a norma NBR 14724, da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).
10. O artigo deve obedecer aos requisitos formais de citação Autor-Data no corpo do texto, conforme NBR 10520, da ABNT, e incluir notas de rodapé apenas explicativas.
11. As informações oriundas de comunicação pessoal, trabalhos em andamentos ou não publicados devem ser indicadas exclusivamente em nota de rodapé da página em que forem citadas.
12. O trabalho deve conter, ao final, lista de referências completas dos documentos utilizados pelo autor para seu embasamento teórico, elaboradas de acordo com a versão mais atual da NBR 6023 da Associação Brasileira de Normas Técnicas.

# Escola de Contas do TCMSP

## Centro de formação e informação para servidores públicos e a sociedade



A Escola Superior de Gestão e Contas Públicas Conselheiro Eurípedes Sales, do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, é uma instituição de ensino reconhecida como centro de excelência na formação, capacitação gerencial, treinamento, pesquisa, produção acadêmica e de debates.

A Escola de Contas, em caráter pioneiro, foi credenciada no Conselho Estadual de Educação (CEE/SP), para oferecer cursos de pós-graduação *lato sensu* em nível de especialização.

### Cursos pós-graduação

*Em nível de especialização, têm por objetivo aprofundar conhecimentos em Controle Externo e Direito Público.*

*Em nível de aperfeiçoamento, visam à ampliação de conhecimento na área de Políticas Públicas.*

### Cursos de curta duração e extensão

*Visam difundir conhecimento para a comunidade em geral nas áreas de Controle Externo, Direito Público e Políticas Públicas.*

### Palestras, seminários, workshops, encontros, eventos itinerantes

*Ministrados pelo corpo docente da Escola de Contas, profissionais do TCM e convidados especialistas nas diversas áreas, os eventos exploram temas ligados a Administração Pública e de interesse para os servidores públicos e a sociedade em geral.*

Escola Superior de Gestão e Contas Públicas  
Conselheiro Eurípedes Sales  
Av. Prof. Ascendino Reis, 1130 | Vila Clementino  
04027-000 | São Paulo SP  
☎ 11 5080-1387 | [escoladecontas@tcm.sp.gov.br](mailto:escoladecontas@tcm.sp.gov.br)  
[www.escoladecontas.tcm.sp.gov.br](http://www.escoladecontas.tcm.sp.gov.br)



Escola Superior de Gestão e Contas Públicas Conselheiro Eurípedes Sales



[/escoladecontas](https://www.facebook.com/escoladecontas)



[@escolaTCMSP](https://twitter.com/escolaTCMSP)



[/escoladecontastcmsp](https://www.youtube.com/escoladecontastcmsp)

**UNINOVE**



*Universidade Nove de Julho*

**A UNINOVE COM VOCÊ É 10**



**Escola Superior de Gestão e Contas Públicas Conselheiro Eurípedes Sales**

[www.escoladecontas.tcm.sp.gov.br](http://www.escoladecontas.tcm.sp.gov.br)

Av. Prof. Ascendino Reis, 1130  
Vila Clementino – CEP: 04027-000  
São Paulo – SP

Tel.: 11 5080-1387

[escoladecontas@tcm.sp.gov.br](mailto:escoladecontas@tcm.sp.gov.br)