

# Simetria

Ano I - Nº 1 - 2016

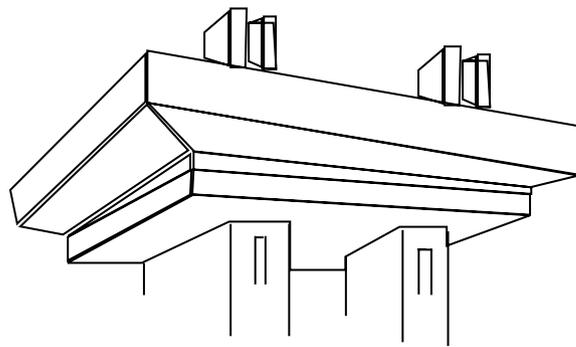
Revista da Escola Superior de Gestão e Contas Públicas Conselheiro Eurípedes Sales do Tribunal de Contas do Município de São Paulo



 **ESCOLA  
CONTAS**  
TCMSP  
Escola Superior de Gestão e Contas Públicas Conselheiro Eurípedes Sales

Ética, valores,  
transparência e cidadania

A independência dos Tribunais de Contas como instrumento do efetivo exercício do controle externo da Administração Pública



## **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

### Diretor-Presidente

Conselheiro João Antonio

### Diretor pedagógico

Moacir Marques da Silva

### Equipe Editorial

Bárbara Popp, Adriana Manolio, Djair Galvão Freire

### Colaboradores

Roberto Tanzi Braguim, João Antonio, Wagner Dal Medico, André Galindo da Costa, Daniel Tonelo, Amândio Martins, José Frederico Meier Neto, Simone Foyen, Alessandra Mara Cornazzani Sales, Antonia Conceição dos Santos

### TI e Comunicação

Gilson Pinto, Nelson G. Nascimento, Érica Nagumo, Raul Fernandes

### Projeto gráfico, produção e editoração

Pluricom Comunicação Integrada®

### Foto da capa

Diego Moura

### Impressão

Elyon Indústria Gráfica

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

- 6 **A independência dos Tribunais de Contas como instrumento do efetivo exercício do controle externo da Administração Pública**  
Roberto Tanzi Braguim
- 13 **Ética, valores, transparência e cidadania**  
João Antonio da Silva Filho

## Políticas Públicas

- 18 **Teoria Geral da Administração e os Processos de Gestão dos Recursos na Área Pública**  
Wagner Dal Medico
- 32 **ETEC CEPAM: Modelo de ensino técnico nas áreas governamental e social no Brasil**  
André Galindo da Costa e Daniel Tonelo
- 41 **Ações da administração pública municipal de São Paulo para o enfrentamento do descarte irregular de resíduos da construção civil (RCC) nos logradouros públicos**  
Amândio Martins
- 59 **Indicadores de Resultados: Atividades de Zeladoria na Cidade de São Paulo**  
José Frederico Meier Neto

## Direito Público

- 65 **Impacto do Direito Ambiental no Poder Econômico**  
Simone Foyen

## Controle Externo

- 78 **Tribunal de Contas no Constitucionalismo: presença na América Latina, estrutura e competência na Federação Brasileira**  
Alessandra Mara Cornazzani Sales
- 94 **O Controle Social: sua importância no binômio “Políticas Públicas e Cidadania”**  
Antônia Conceição dos Santos

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

# Carta ao Leitor

# C

aro leitor,

Tenho a honra e a satisfação de apresentar a primeira edição da REVISTA SIMETRIA, da Escola Superior de Gestão e Contas Públicas Conselheiro Eurípedes Sales, do Tribunal de Contas do Município de São Paulo.

A Escola Superior de Gestão e Contas Públicas Conselheiro Eurípedes Sales tem contribuído no controle prévio da Administração Pública, garantindo apoio ao cumprimento do controle externo realizado pelo Tribunal de Contas do Município de São Paulo.

Sob as mais variadas formas de ensino, as atividades da Escola estão direcionadas ao aprimoramento da gestão e do controle das contas públicas, compreendendo três linhas de pesquisa: Controle Externo, Direito Público e Políticas Públicas.

Nesse contexto, a Escola passa a editar periodicamente a presente revista com o objetivo de produzir reflexões por parte dos servidores públicos, da comunidade acadêmica e da sociedade interessada, mediante artigos que expressam opiniões e resultados de pesquisa.

Espera-se, com esta iniciativa, incentivar o debate e a produção científica acerca de temas que tenham correlação com o aperfeiçoamento da gestão e do controle das contas públicas no País.

Aproveito a oportunidade para agradecer e cumprimentar a todos que colaboraram com seus artigos e, ao mesmo tempo, convidar pesquisadores e demais interessados a submeter seus trabalhos para futuras publicações.

Boa leitura.

*João Antonio da Silva Filho  
Conselheiro Corregedor do TCMSP  
Diretor-Presidente da Escola de Contas*

# A independência dos Tribunais de Contas como instrumento do efetivo exercício do controle externo da Administração Pública

**Roberto Tanzi Braguim**

Presidente do Tribunal de Contas do Município de São Paulo e formado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP)

O Estado de Direito teve seus alicerces erigidos sob o ecoar de duas teorias: a da soberania popular de Rousseau<sup>1</sup>, segundo a qual o poder do Estado seria resultado da soma das pequenas parcelas de poder recebidas por deliberação de cada indivíduo componente da sociedade, e a da separação de poderes que, na visão perpetrada por Montesquieu, importava na distinção das funções governamentais nominadas legislativa, executiva ou judicial, tendo por objetivo fundamental a necessidade do poder ser detido pelo próprio poder<sup>2</sup>.

A associação dessas ideias resulta na síntese de que o poder exercido pelo Estado deve ser controlado, pois delegado pelo povo, seu verdadeiro detentor e, como garantidor desta premissa, apresenta-se o Direito Administrativo, ramo autônomo do Direito Público, composto por princípios e normas aptos a garantir a submissão do Estado à legislação vigente, relação esta sob a égide de um Poder Judiciário independente e do legítimo exercício do controle externo pelos órgãos especialmente instituídos para este fim.

Nessa medida<sup>3</sup>, o Direito Administrativo adveio para “regular a ação dos governantes nas relações com os administrados” e “trazer, em antítese ao período histórico precedente – o do

Estado de Polícia -, justamente a disciplina do Poder, sua contenção e a inauguração dos direitos dos, já agora, administrados – não mais súditos”<sup>4</sup>.

Assim, cumpre ao Direito Administrativo um papel fundamental na vigilância da Administração Pública, cujo objetivo nuclear se traduz na realização concreta das diretrizes traçadas pelo Governo, o qual conduz politicamente o Estado e define suas diretrizes principais.

A Administração Pública, no exercício da função administrativa que lhe é atinente, está adstrita a satisfazer interesses públicos, voltados exclusivamente ao proveito da coletividade, e não interesses individuais, estes sempre dependentes dos desejos e eventuais excentricidades da pessoa interessada. A busca do interesse público constitui pressuposto teleológico dos atos administrativos.

Portanto, a concessão de poder à Administração só se justifica e se faz legitimada quando fundamentada no reconhecimento dos valores atinentes à constituição do Estado de Direito, sendo tal poder instrumento da viabilização do bem comum que perfaz a finalidade genérica das normas, seja por meio de um ato vinculado ou um ato discricionário<sup>5</sup>.

Definida, portanto, a razão de ser da atuação administrativa, necessário se faz zelar para que sua legítima finalidade não seja desvirtuada. Assim, a Administração Pública está sujeita, além do controle jurisdicional que alcança a apreciação de qualquer lesão ou ameaça a direito<sup>6</sup>, aos controles internos e externos, exercidos pela própria Administração Pública enquanto integrante da estrutura organizacional do Poder Executivo e por órgãos a ele estranhos, tais como o Ministério Público e os Tribunais de Contas.

A existência das Cortes de Contas no âmbito do Estado de Direito não raramente suscita questionamentos acerca de seu enquadramento

em um dos três poderes consagrados por nossa Constituição Federal: Legislativo, Executivo ou Judiciário.

Como premissa desta discussão é preciso expor o fato de que a aludida teoria da tripartição de poderes, tal como difundida por Montesquieu, deve ser analisada sem se perder de vista o contexto histórico da época em que foi criada, o qual abarcava uma organização estatal diferente da atualmente existente e demandava soluções menos complexas para as intrincadas relações de poder observadas na atualidade.

Assim, mais importante do que a contagem meramente matemática da divisão de poderes estipulada pela teoria em questão é sua própria intelecção principiológica, consistente na absoluta necessidade de frear o poder pelo poder, visando a impedir abusos dos governantes. E isso se dá independentemente da multiplicidade de atribuições funcionais do Estado que, muitas vezes, são exercidas por órgãos incapazes de se enquadrar em um dos poderes perpetrados pela clássica tripartição.

Com efeito, no Brasil, esse é o caso do Ministério Público, da Advocacia e Defensoria Públicas e dos Tribunais de Contas, órgãos cujas atuações caracterizam-se pela independência hierárquica e política aos poderes Legislativos, Executivo e Judiciário, autonomia esta da qual dependem suas próprias funções existenciais dentro do Estado Democrático de Direito.

Especificamente, no caso dos Tribunais de Contas, pouco se cogitou acerca de um enquadramento no âmbito do Poder Executivo, até porque tal suposição afrontaria de forma visceral a lógica do exercício do controle externo que, neste caso, seria exercido por um membro de um mesmo corpo funcional sob a égide da subordinação.

De outra parte, não faria sentido a Constituição Federal, em seus artigos 73 caput e parágrafo 3º, se ocupar da equiparação das Cortes de

Contas à organização administrativa e funcional do Poder Judiciário, notadamente no que se refere às garantias, prerrogativas e impedimentos dos magistrados aos Ministros ou Conselheiros, caso fosse um órgão a este Poder pertencente.

## Cumprimento ao Direito Administrativo a vigilância da Administração Pública

Por fim, com relação ao Poder Legislativo, a suposta vinculação também não se cogita, a começar pela clareza da expressão utilizada pelo caput do artigo 71, que caracterizou o Tribunal de Contas da União como órgão de auxílio do Poder Legislativo, e não como órgão auxiliar, deixando de discorrer acerca de qualquer relação orgânica ou hierárquica entre eles.

Nesse sentido, importante destacar a valiosa lição de Carlos Ayres Brito: “(...) começo por dizer que o Tribunal de Contas da União não é órgão do Congresso Nacional, não é órgão do Poder Legislativo. Quem assim me autoriza a falar é a Constituição Federal, com todas as letras de seu art. 44, litteris: ‘O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal’. Logo, o Parlamento brasileiro não se compõe do Tribunal de Contas da União. De sua natureza orgânica ou formal deixa de fazer parte a Corte Federal de Contas e o mesmo é de se dizer para a dualidade Poder Legislativo/Tribunal de Contas, no âmbito das demais pessoas estatais de base territorial e de natureza federada”<sup>7</sup>.

Contudo, o caráter colaborativo decorrente da atividade de controle externo das Cortes de Contas e do Poder Legislativo, ainda que inexistente qualquer subordinação hierárquica entre eles, justifica o estreito relacionamento que os circundam, porquanto, ainda que cada qual

exerça suas funções mediante o exercício de competências constitucionais heterogêneas, ambos trabalham em prol da fiscalização financeira e orçamentária da gestão pública.

Assim é que, na esteira do disposto no artigo 71 caput e parágrafo único da Constituição Federal, os Tribunais de Contas, em atuação conjunta do Congresso Nacional, mas de forma independente, são destinatários de atividades especializadas únicas e responsáveis pelo exercício do controle externo, consistente na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da Administração Direta e Indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia das receitas.

Com relação às Cortes de Contas estaduais, dos municípios e municipais, as competências, equiparações, garantias e autonomia previstas na Seção IX – Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária – também derivam diretamente de determinação constitucional, conforme disposto no caput de seu artigo 75.

E, no caso do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, as competências instituídas pela Carta Magna são corroboradas e devidamente adequadas pelos artigos 31, § 3º e 151, parágrafo único, da Constituição do Estado de São Paulo, os quais determinam que os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos e subsídios dos Desembargadores do Tribunal de Justiça do Estado, com a aplicação, aos Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, das normas pertinentes aos Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado.

O arcabouço legislativo que contorna a legitimidade de atuação do Tribunal de Contas do Município de São Paulo<sup>8</sup> é complementado com a Lei Orgânica do Município de São Paulo<sup>9</sup> e a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, as quais arrolam diversas

competências específicas e eivadas de tecnicidade exclusivas do órgão, dentre as quais se destacam: a apreciação das contas prestadas anualmente pelo Prefeito e pela Câmara; a sustação da execução de atos impugnados; a realização de auditoria financeira e orçamentária da Administração Municipal e da Câmara e a apreciação da legalidade das concessões iniciais de aposentadorias e das pensões concedidas pelo Município.

Tais competências se estendem à fiscalização financeira das entidades com personalidade jurídica de direito privado, cujo capital pertença exclusiva ou majoritariamente ao Município, ou a qualquer entidade da respectiva Administração Indireta, sem prejuízo do controle exercido pelo Executivo.

Ao analisar o rol das atividades de atuação exclusivo do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, se conclui que o exercício de suas atribuições é de essencial valia em prol da efetiva realização do controle externo no âmbito do Município de São Paulo, que é ente federativo dotado de proporções únicas e complexidade peculiar, não apenas sob o ponto de vista estrutural e econômico-financeiro, mas também populacional, social e urbanístico.

Com números que desafiam a realidade de diversas nações, sendo o quinto maior orçamento dentre os estados brasileiros com um valor estimado em R\$ 51,3 bilhões para o exercício de 2015, a grandeza do Município de São Paulo, por si só, justifica a existência de um órgão de controle próprio para garantir a correta destinação do dinheiro público, passando pela verificação das escolhas levadas a efeito pela gestão administrativa e seus respectivos contratos e demais atos administrativos, vinculados ou discricionários, os quais devem ser editados sempre e em qualquer hipótese de acordo com a carga axiológica do sistema jurídico pátrio<sup>10</sup>, além das normas de toda espécie.

Ao observar os procedimentos de fiscali-

zação instaurados pelo Tribunal de Contas do Município de São Paulo, tais como as modalidades Acompanhamento de Edital e de Execução Contratual, é possível verificar a relevância de suas ações institucionais no processo de otimização da gestão pública, a exemplo das análises efetuadas nos editais sobre merenda escolar terceirizada, limpeza de piscinões, remoção de árvores e manutenção dos pavimentos viários destinados ao transporte coletivo que, dentre outras, obstaculizou gastos públicos desnecessários ou praticados em contrariedade com as disposições legais vigentes.

Desta feita, se indiscutível se apresenta a relevância de uma atuação eficaz no controle externo das atividades desempenhadas pelo Poder do Estado em prol da atuação legal e legítima da Administração Pública, as características peculiares do Município de São Paulo evidenciam sobremaneira a necessidade de fortalecimento das instituições destinadas ao exercício do controle externo na incansável busca pela obstrução da prática administrativa em desacordo com o ordenamento jurídico pátrio .

A independência institucional dos Tribunais de Contas, notadamente o reconhecimento de tais instituições como parcela essencial e única no plano apresentado pela Constituição Federal para a fiscalização dos atos públicos, contribui para a solidez do Estado Democrático de Direito, especialmente diante do contexto político atualmente vivenciado pela sociedade brasileira, em que o clamor pelo combate à corrupção nas instituições públicas vai ao encontro da consciência crítica crescente da população que, cada vez mais, evidencia não mais tolerar questões atinentes à malversação do dinheiro público.

Resgatando, portanto, a máxima que norteia a República brasileira, de viés estritamente democrático, segundo a qual todo poder emana do povo, as Cortes de Contas possuem papel fundamental na verificação do cumprimento do interesse da co-

atividade em detrimento das pretensões de cunho privado no âmbito das contas públicas, garantindo a probidade e eficácia da Administração, inclusive na destinação dos recursos subtraídos da população por meio dos tributos.

As Cortes de Contas viabilizam, ademais, o exercício do controle social por meio de variados instrumentos de iniciativa popular, na medida em que é facultado ao cidadão denunciar irregularidades ou ilegalidades<sup>11</sup> ao Tribunal de Contas da União e aos demais Tribunais de Contas, nos termos do disposto nos já citados artigos 74, parágrafo 2º, e 75 da Constituição Federal.

E, no caso do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, seu Regimento Interno, instituído pela Resolução nº 03/02, atualizada

## É absoluta a necessidade de frear o poder pelo poder, visando a impedir abusos dos governantes

pela Resolução nº 01/13, prevê que qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para formular representação ou denunciar irregularidades ou ilegalidades .

Há, ainda, a possibilidade de o cidadão manifestar-se ao Tribunal de Contas do Município de São Paulo por meio do link “Fale Conosco” ou comunicar-se com sua Ouvidoria, ambas as hipóteses por meio do sítio da instituição na internet, consolidando-se, assim, o vínculo contributivo que deve existir entre o poder fiscalizatório do Estado e a sociedade, que demonstra anseio por maior participação na política nacional.

Além de instrumentalizar o exercício da cidadania e da iniciativa popular, como forma de estopim do controle externo dos atos administrativos, o fortalecimento do Tribunal de Contas do Município tem outro capítulo estruturado na criação de sua Escola de Contas<sup>12</sup>, cuja atividade

educativa tem como prerrogativa fundamental a atualização doutrinária e legislativa, reciclagem e ensino de novas tecnologias úteis para a maior eficiência do controle externo, bem como o desenvolvimento das práticas administrativas visando à capacitação do agente público, realizador do interesse coletivo.

Aclara-se, portanto, o fato de que qualquer proposta atentatória à existência ou autonomia das Cortes de Contas e, em especial, do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, ameaça a estrutura basilar do próprio Estado de Direito e, conseqüentemente, do controle externo, abrindo-se grande espaço para que os gastos públicos sejam exarados em desconformidade com o interesse público, fundamento único do exercício do poder no Estado de Direito.

É cediço que a fragilização dos mecanismos de controle em uma nação, seja este controle interno, externo ou social, resulta na fertilização de terreno propício ao crescimento da corrupção, mal que deve ser estancado por meio de uma incessante vigilância de fortalecidas instituições.

Os Tribunais de Contas, no exercício de suas funções técnicas voltadas ao controle institucional e social do orçamento público, colaboram para a garantia da integridade de atuação do agente público, produzindo, assim, a cada julgamento, a qualificação da gestão pública e o retorno de valores éticos aos órgãos fiscalizados.

Além disso, pode-se extrair a conclusão de que a corrupção tem seu espaço de atuação estreitado diante do efetivo exercício da função de controle das receitas e das despesas públicas ao encargo dos Tribunais de Contas, com resultados potencializados se verificada atuação concomitante com outros órgãos públicos, a exemplo do Ministério Público, cada qual no seu campo de atuação específico e heterogêneo.

Não há dúvidas, portanto, que a atual conjuntura social pátria clama pelo fortalecimento da

atuação ativa de instituições essenciais como o Tribunal de Contas do Município de São Paulo, que detém a competência constitucionalmente instituída de zelar pelo alcance do interesse público consubstanciado na gestão administrativa submissa aos princípios constitucionais e demais normas vigentes, por meio da fiscalização contábil, financeira e orçamentária, operacional e patrimonial de todos os órgãos e entidades da Administração Direta, Autárquica e Fundacio-

nal do Município de São Paulo.

O reconhecimento expresso do Tribunal de Contas do Município de São Paulo enquanto instituição permanente de Estado é medida que se afigura necessária, pois vai ao encontro da estabilidade da função de controle externo pátrio e da plenitude do exercício do julgamento das contas públicas, em franca colaboração com um Estado Democrático de Direito brasileiro robusto e incontestado.

---

<sup>1</sup> “Ora, como é impossível aos homens engendrar novas forças, mas apenas unir e dirigir as existentes, não lhes resta outro meio, para se conservarem, senão formando, por agregação, uma soma de forças que possa arrastá-los sobre a resistência, pô-los em movimento por um único móbil e fazê-los agir de comum acordo. Essa soma de forças só pode nascer do concurso de diversos; contudo, sendo a força e a liberdade de cada homem os primeiros instrumentos de sua conservação, como as empregará ele, sem se prejudicar, sem negligenciar os cuidados que se deve? Esta dificuldade, reconduzida ao meu assunto, pode ser enunciada nos seguintes termos. ‘Encontrar uma forma de associação que defenda e proteja de toda a força comum a pessoa e os bens de cada associado, e pela qual, cada um, unindo-se a todos, não obedeça portanto senão a si mesmo, e permaneça tão livre como anteriormente.’ Tal é o problema fundamental cuja solução é dada pelo contrato social”. Du Contract Social. Jean-Jacques Rousseau. Livro I, Capítulo VI – Do Pacto Social, p. 09.(www.dominiopublico.gov.br)

<sup>2</sup> “A democracia e a aristocracia não são Estados livres por natureza. A liberdade política só se encontra nos governos moderados. Mas ela nem sempre existe nos Estados moderados; só existe quando não se abusa do poder; mas trata-se de uma experiência eterna que todo homem que possui poder é levado a dele abusar; ele vai até onde encontra limites. Quem o diria! Até a virtude precisa de limites.

Para que não se possa abusar do poder, é preciso que, pela disposição das coisas, o poder limite o poder. Uma constituição pode ser tal que ninguém seja obrigado a fazer as coisas a que a lei não obriga e a não fazer aquelas que a lei permite”. Montesquieu. O Espírito das Leis, 1748. p.74 (www.dhnet.org.br)

<sup>3</sup> A corroborar as teorias desenvolvidas por Rousseau e Montesquieu, a Carta Magna Brasileira instituiu como seus fundamentos nucleares a constituição da República Federativa do Brasil como Estado Democrático de Direito, onde todo poder emana do povo, sendo poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário (Artigo 1º, caput e parágrafo único, e Artigo 2º da Constituição da República Federativa do Brasil).

<sup>4</sup> CURSO DE DIREITO ADMINISTRATIVO. Celso Antônio Bandeira de Mello. 27ª edição. 2010. p. 47

<sup>5</sup> O interesse público aparece, ao mesmo tempo, como fundamento, limite e instrumento do poder. Odete Medauar. O Direito Administrativo em evolução. Ed. Revista dos Tribunais, 2ª edição. 2003. p. 185 apud Marie-Pauline Deswarte. Intérêt general, bien commun. Revue du droit public. Paris, set-out. 1998. P. 1.309.

<sup>6</sup> Artigo 5º, inciso XXXV da Constituição Federal.

<sup>7</sup> O regime Constitucional dos Tribunais de Contas. O Novo Tribunal de Contas. 2ª Edição. Belo Horizonte: Fórum. 2004. p. 176.

<sup>8</sup> Art. 14 - Compete privativamente à Câmara Municipal: (...)

XV - fiscalizar e controlar diretamente os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta, acompanhando sua gestão e avaliando seu resultado operacional, com o auxílio do Tribunal de Contas do Município, sempre que solicitado; (...)

§ 4º - A Câmara Municipal de São Paulo deverá criar uma Comissão Permanente voltada especificamente para o exercício da fiscalização e do controle dos atos do Poder Executivo, incluídos os da Administração Indireta, sem prejuízo das competências constitucionais atribuídas ao Plenário da Câmara e ao Tribunal de Contas do Município.

<sup>9</sup> Art. 18 - A competência do Tribunal compreende a apreciação das contas do Prefeito Municipal e as da Mesa da Câmara Municipal, a apreciação da aplicação das parcelas ou quotas-partes transferidas ao Município, provenientes de recursos tributários arrecadados pela União, o desempenho das funções de auditoria financeira e orçamentária sobre as contas das unidades administrativas dos órgãos municipais, e o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos e da legalidade das concessões iniciais de aposentadorias e pensões concedidas pelo Município, bem como o exame e o julgamento da aplicação de auxílios e subvenções concedidos pelo Município a entidades particulares de caráter assistencial.

<sup>10</sup> Acerca do tema, destaca-se a lucidez do Acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 215 MC/PB, tendo como Relator o Ministro Celso de Mello, em decisão norteada por argumentos que se adequam perfeitamente aos dias atuais. Confira-se a ementa, in verbis:

“Ação Direta de Inconstitucionalidade - Constituição do Estado da Paraíba - Tribunal de Contas Estadual - limitação de seus poderes - instituição de sistema de aprovações fictas - divergência com o modelo federal - medida cautelar - deferimento parcial. - com a superveniência da nova constituição, ampliou-se, de modo extremamente significativo, a esfera de competência dos Tribunais de Contas, os quais foram investidos de poderes jurídicos mais amplos, em decorrência de uma consciente opção política feita pelo legislador constituinte, a revelar a inquestionável essencialidade dessa instituição surgida nos albores da República. A atuação dos Tribunais de Contas assume, por isso, importância fundamental no campo do controle externo e constitui, como natural decorrência do fortalecimento de sua ação institucional, tema de irrecusável relevância. O regramento dos Tribunais de Contas estaduais, a partir da Constituição de 1988 - inobstante a existência de domínio residual para sua autônoma formulação - é matéria cujo relevo decorre da nova fisionomia assumida pela federação brasileira e, também, do necessário confronto dessa mesma realidade jurídico-institucional com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que, construída ao longo do regime constitucional precedente, proclamava a inteira submissão dos estados-membros, no delineamento do seu sistema de controle externo, ao modelo jurídico plasmado na Carta da República. - a impugnação ao vocábulo ‘apreciar’, empregado pela Constituição Estadual em substituição ao termo ‘julgar’, adotado pela Carta Federal quanto à mesma atribuição do Tribunal de Contas, não dá lugar a sua suspensão liminar, sob pena de virtual desaparecimento da função de controle que o dispositivo contempla”.

<sup>11</sup> Nos termos do artigo 54 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, em consonância com o instituído pelo artigo 74, parágrafo segundo, da Constituição Federal, que legitimou qualquer cidadão e entidades para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante os Tribunais de Contas.

<sup>12</sup> Resolução nº 03/2003 do Tribunal de Contas do Município de São Paulo e Leis Municipais nº 13.877/2004 e 15.508/2011.

# Ética, valores, transparência e cidadania

## João Antonio da Silva Filho

Mestre em Filosofia do Direito pela PUC-SP, Conselheiro-Corregedor do Tribunal de Contas do Município de São Paulo e Diretor-Presidente da Escola de Contas “Conselheiro Eurípedes Sales”, do Tribunal de Contas do Município de São Paulo. Este artigo foi apresentado durante o “II Seminário Ibero-Americano de Direito e Controle”, ocorrido em Lisboa, Portugal, no período de 17 a 20 de maio de 2016. O autor representou o TCMSP, ocasião em que proferiu a palestra sobre o tema “Ética e Cidadania na Prestação de Contas Públicas”

Falar de ética e cidadania na prestação das contas públicas é reconhecer uma necessária e coerente integração entre a postura do Estado que, mesmo sendo um ente abstrato, é personificado naqueles que o conduzem, somadas às expectativas positivas que colimam as esperanças dos indivíduos. São estas que os forçam a associar-se para transformar desejos em algo tangível e capaz de, nas suas pretensões, satisfazê-los. Estes elementos articulam-se com atitudes individualizadas baseadas nos costumes que, nada mais são, do que condutas morais enraizadas e absorvidas pela sociedade como referenciais comportamentais aceitáveis e capazes de impedir o que Tomas Hobbes chamou de “guerra de todos contra todos”<sup>1</sup>, e de promover a paz social.

Há controvérsias quando se procura relacionar ética e moral. Para alguns estudiosos do assunto são conceitos distintos, enquanto outros não veem nenhuma diferença entre os dois termos. A partir das minhas investigações, entendo que a moral está associada a costumes, que podem ser interpretados como habitualidade comportamental ou comportamentos reiterados e prolongados no tempo. Já a ética está associada ao modo de ser de uma pessoa, ao caráter do indivíduo. Assim, a ética está ligada à subjetividade humana, enquanto os costumes estão relacionados a comportamentos consolidados pela

habitualidade - transformados em práticas coletivas que dispensam questionamentos.

Parafrazeando o jurista brasileiro Fábio Konder Comparato na sua obra “Ética”<sup>2</sup>, desde a Grécia Antiga filósofos como Platão, ao debater o comportamento do indivíduo na sociedade, realçavam a educação na fase infantil. Acrescento, prolongando no tempo até a fase adulta, que este é o melhor meio de formar a consciência cidadã. A consciência cidadã diz respeito à adesão às regras morais (“bons costumes”). É a contribuição do indivíduo para o bom funcionamento da corporação a que pertence e, neste caso, que é o que interessa a este artigo, para o bom funcionamento da sua ordem política. Podemos concluir que o indivíduo que não respeita os padrões de costume na sua corporação ou na ordem política estatal está incorrendo em desvios éticos. Aqui, a ética é entendida como atitude do indivíduo e os costumes como uma cultura comportamental coletiva.

A compreensão da importância das atitudes coerentes dos indivíduos - comportamento ético - frente a totalidade de indivíduos que compõem um Estado é fundamental para consolidar valores capazes de solidificar e, por consequência, legitimar a organização política de um povo. Isso não acontece por imposição, pois a harmonia social é resultado da adesão natural dos indivíduos a comportamentos sociais aceitáveis. Quero dizer: no mundo real, os costumes, mais do que as leis, são os responsáveis pela coesão social. Portanto, uma conduta ética é sempre modelada pela moral e não há como dissociar a moral dos costumes. Estes, por sua vez, estão umbilicalmente relacionados ao histórico cultural que une uma Nação.

É importante realçar que moral, costumes e unidade cultural são elementos fundantes dos atuais Estados Nacionais. De nada adiantará uma postura impositiva do Estado para modelar comportamentos editando leis, pois leis impostas na contramão dos costumes quase sempre são ineficazes. Por isso concordo com a ideia de que infeliz de um Estado que precisa editar muitas leis, pois a proliferação de normas impostas é sinal de falta de harmonia social.

Na atualidade é fundamental compreender as complexidades do comportamento humano no formato hegemônico de organização política mundial: território, povo e soberania como elementos fundantes de um Estado. Este conceito clássico de Estado carrega consigo todos os conteúdos debatidos alhures no que diz respeito a condutas dos indivíduos (comportamentos éticos) e sua relação com a moral coletiva (costumes). O conceito de “povo” pressupõe identidade cultural e padrões morais que modelam as condutas dos indivíduos. “Soberania” pressupõe a não ingerência externa nos assuntos de cada Estado, quer dizer, é a autodeterminação de cada nação organizada em Estados Nacionais. Por fim, o respeito ao espaço geográfico (território), resultante do processo histórico que formatou cada Estado.

Neste contexto, não há que se falar em um Estado em si. Trata-se de enxergar o Estado como a expressão da vontade de uma comunidade política organizada, que não se viabiliza sem que a formação do seu todo seja a expressão das expectativas positivas das partes (indivíduos e coletivos diversos de indivíduos). Neste diapasão, não é forçoso reconhecer a ética como paradigma fundamental que baliza o comportamento do indivíduo no contexto político e social. Portanto, para a abordagem que se quer destacar neste trabalho, não há interesse de olhar o indivíduo em si. O que importa é a expressão exterior do seu comportamento, pois é nas ações individuais exteriorizadas que aparecem as contradições e as diferenças para, numa relação dialética, coser, progressivamente, com fios consistentes, o tecido que dá uniformidade à paz e à harmonia social.

Na história da humanidade o grande desafio sempre foi compor comportamentos subjetivos e interesses concretos dos indivíduos com a necessária organização da sociedade em torno deste ente abstrato que se convencionou chamar de Estado. Por outro lado, desde os tempos antecedentes à nossa era, o ser humano busca fortalecer a sua organização política. Já nos tempos antigos constatava-se a vocação do ser humano em juntar-se. Aristóteles, na

sua obra “A Política”, já afirmava que “que o homem é um ser sociável por natureza”.

Essa necessária e paulatina evolução política da humanidade nos trouxe até os tempos contemporâneos e, como disse antes, nos propiciou o atual formato de Estados Nacionais. É bom que se diga que cada Estado congrega em seu interior um povo ou vários povos que formam uma Nação. Cada povo com seus padrões éticos e morais, conseqüentemente cada Nação, com sua história e sua evolução cultural, produz um formato de organização em torno de normas jurídicas gerais e impositivas que dão uniformidade à ordem política escolhida pelos cidadãos membros de cada Estado.

O mundo não é o mesmo de séculos atrás. Como diziam os gregos na Antiguidade Clássica, todo ponto de vista é visto de um ponto; muda-se o ponto, muda-se a vista. E foi isso que ocorreu a partir do século XV. Os questionamentos ao Feudalismo como modelo econômico, passando pela sua derrocada até a sua substituição pelo modelo mercantilista e depois pelo capitalismo, fez o Estado evoluir e desenvolver um arcabouço jurídico para fundamentar seu papel no processo de coesão social. Os questionamentos ao Absolutismo, a descoberta da América, a Revolução Industrial que se projetou para além da Inglaterra, a Revolução Francesa (1789-1799) e a Independência dos Estados Unidos da América foram acontecimentos históricos reveladores dessa transformações. E elas continuam em curso.

Os indivíduos, conscientes das dificuldades de administrar a diversidade incrustada no seio da sociedade - tais como interesses materiais diferenciados, a diversidade de opiniões, as diferenças ideológicas e religiosas, orientações sexuais etc - abrem mão de parcela de sua liberdade para dotar o Estado de autoridade e legitimidade para dirigir a boa convivência em sociedade. Como escreveu Thomas Hobbes: “... *Desisto do direito de governar a mim mesmo e cedo-o a este homem, ou a esta assembleia de homens, dando-lhes autoridade para isso, com a condição de que desista também do teu direito, autorizando, da mesma forma todas as*

*tuas ações. Dessa forma, a multidão reunida em uma só pessoa passa a chamar-se Estado...*”<sup>3</sup>.

Sem entrar no mérito do conceito de Estado preconizado pelo autor, o fato é que a obra “Leviatã” introduziu, na época, decisivos elementos conceituais no debate sobre o Estado, e este seguiu sua trajetória evolutiva com proficuas elaborações de diversos autores. O fundamental aqui é a constatação de que o processo evolutivo continua e é nele que devemos sincronizar nossos passos presentes e futuros.

Ainda no início do século XIX, as teses liberais de defesa da propriedade privada, da liberdade econômica (livre iniciativa), da mínima interferência do Estado nos assuntos econômicos da Nação e a igualdade formal (igualdade perante a lei) viviam sob um paradoxo: enquanto o liberalismo se consolidava em importantes nações do mundo (Inglaterra, França, Alemanha, EUA), com repercussão em nações-satélites, ao mesmo tempo eram verificados profundos questionamentos dos que se sentiam excluídos e dos trabalhadores urbanos (operários), agora donos de uma mercadoria vital para o capitalismo (a força de trabalho). Quem melhor expressou este descontentamento foi a tese do socialismo científico marxista, que fez da crítica à exploração da força de trabalho um mote capaz de aglutinar energias suficientes para testar suas teses. Este teste teve como ponto de partida a Revolução Russa de 1917. O socialismo deixou de ser uma ideia carente de experiência, passando, de fato, a um experimento alternativo ao capitalismo.

Era uma espécie de retomada do estado de natureza do homem com a adesão natural às regras morais. “Os costumes seriam da boa conduta do indivíduo em função dos interesses coletivos, com base em preceitos racionais e das boas técnicas. Portanto, os indivíduos não seriam coagidos a aceitar aquilo que viam como imposição; sua adesão às causas coletivas seria espontânea, pois racionalmente as reconheceriam como sendo expressão da vontade geral em nome da verdadeira construção da justiça”<sup>4</sup>.

O modo como foram implantadas as teses marxistas não se revelou acertado. Porém, adotando a

dialética como método de análise, pode-se concluir que suas teses cumpriram o papel histórico de estabelecer o contraditório com as teses liberais capitalistas. E esta contradição (capitalismo x socialismo) forçou a evolução do Estado. Um novo conceito vem se impondo: o Estado Democrático de Direito.

No Estado Democrático de Direito é reconhecida a importância da igualdade formal (igualdade do ponto de partida ou igualdade de oportunidades), mas não se despreza a constante busca pela igualdade material. Mesmo consciente de que a igualdade material é inatingível, sua constante busca provoca a diminuição da distância entre ricos e pobres, com uma maior distribuição de renda.

Na democracia plena respeita-se o direito de propriedade, inclusive dos meios de produção, mas este não é visto como algo intocável. Reconhece-se a função social da propriedade, quer dizer, não se tolera o direito de propriedade para a mera especulação financeira. A liberdade é ampla e a democracia é vista como um fim. O cidadão pode fazer tudo o que lei não proíbe, porém, como escreveu Norberto Bobbio<sup>5</sup>, a democracia pressupõe um conjunto de regras primárias ou fundamentais que vinculam as decisões de todos os indivíduos, grupos sociais e, inclusive o Estado, a este conjunto de regras resultantes de um pacto.

A diferença, no meu entender, é que estas regras se legitimam na interação representante/representado e não por imposição autoritária do Estado. A proatividade do Estado Democrático de Direito é determinante para colocar homens e mulheres como elementos centrais de suas preocupações. Nesse sentido, é papel do Estado desenvolver políticas públicas que assegurem um viver melhor a todos e fomentem o desenvolvimento do ser humano em sua plenitude.

Neste conceito de Estado Democrático de Direito, os cidadãos, por reconhecerem a tendência do Estado em ocultar-se, transformaram a transparência num princípio fundamental. Como bem escreveu Bobbio: “Um dos lugares comuns de todos os velhos e novos discursos sobre a democracia consiste em

afirmar que ela é o governo do poder visível”<sup>6</sup>. A regra é a publicidade dos atos por parte do poder público e, por consequência, o dever de autocontrole (controle interno eficiente), mecanismos eficazes de controle externo (parlamentos e órgãos de controle autônomo), que no caso do Brasil é exercido pelo Ministério Público e pelos Tribunais de Contas em suas respectivas competências constitucionais.

Hoje, com a massificação do uso da internet, que amplia a democratização das informações, com os fatos e as ideias circulando com maior velocidade e sem filtros ideológicos, ocorre uma maior intercambialidade cultural entre os povos do mundo. Nesta senda, todos os povos influenciam e são influenciados e, neste contexto dialético, com maior rapidez, mudam-se costumes e projetam-se novos paradigmas, gerando nos indivíduos novos valores e, por consequência, novas expectativas no trato com as demandas coletivas. Cada vez mais é reduzido o espaço daqueles que veem o Estado como um instrumento de força de quem domina para impor aos dominados seus desejos e suas vontades.

Dois elementos são fundamentais para assegurar a transparência do Estado: a legitimação do controle social e um eficiente sistema de controle externo. Não é concebível uma democracia consistente sem a participação ativa da sociedade. Isso implica em transformar o desejo de participação coletiva em normas do Direito que ofereçam segurança jurídica para o processo institucionalizado de participação social.

Experiências aplicadas em algumas democracias, inclusive no Brasil, de instituição de conselhos populares para opinar sobre decisões orçamentárias, conselhos gestores paritários que ajudam no gerenciamento de equipamentos públicos e de conselhos temáticos (saúde, educação, mulheres, dentre outros) apontam para o fortalecimento necessário da interferência da sociedade nos assuntos do Estado que dizem respeito ao cotidiano dos cidadãos e cidadãs. É a sociedade legitimada permanentemente para tornar o Estado cada vez mais transparente.

Em relação ao controle externo exercido por órgãos do próprio Estado, este precisa combinar excelência de atuação e independência. A excelência guarda relação direta com a qualificação funcional dos órgãos de controle. A independência diz respeito ao conjunto de competências pactuadas no ordenamento jurídico. Órgãos de controle influenciados politicamente enfraquecem a essência do Estado Democrático de Direito. O poder do controle externo não é absoluto. Ele é limitado pelas competências definidas na Constituição e, na sua ação cotidiana, pelo Princípio da Legalidade Estrita, ou seja, só pode fazer o autorizado pela lei.

Numa era em que, na maioria dos Estados, o Direito é a expressão das normas escritas (Direito Positivo), ficam claras as limitações valorativas daqueles que exercem cargos de Estado com a responsabilidade de aplicar o Direito. Isso implica em dizer que nenhum membro ou órgão do aparelho de Estado pode interpretar as normas jurídicas à luz das suas convicções pessoais valorativas, circunstâncias ou ideologia.

A síntese que elaborei a partir dos meus estudos, investigações e experiência empírica levou-me a afirmar que a democracia é um pacto da sociedade em torno de normas jurídicas que fundamentam todo o processo de organização política de uma Nação. O agir livremente é limitado

por este pacto. No fundo, é no arcabouço jurídico que se assentam os limites de ação de representados e representantes e dos demais órgãos que compõem o Estado.

O Estado Democrático de Direito é resultado do processo evolutivo e de mudanças culturais vividas pelo mundo nos últimos séculos. Indivíduos e coletividade ajustam constantemente seus passos para propiciar um viver coletivo harmonioso. Isso não significa uma conformação geral de opiniões, mas um acordo de vontades progressivo que possibilita o fortalecimento do Estado como mediador do bem comum.

No mundo contemporâneo, o Estado Democrático de Direito não pode prescindir de uma cidadania ativa, que corresponde a uma permanente vigilância e a uma avaliação crítica dos atos de governos e de instituições estatais. O aperfeiçoamento da democracia pressupõe o fortalecimento dos diversos controles. Cada vez mais, faz-se necessário uma ação articulada entre os órgãos de controle do Estado e o controle institucional exercido diretamente por meio da cidadania.

Na democracia, o Estado não pode tudo. Sua existência se justifica pelas suas finalidades, pela permeabilidade social e pela legitimidade conferida pela própria sociedade. Do mesmo modo que a coletividade deve expressar suas vontades e demandas no limite do pactuado no ordenamento jurídico.

---

<sup>1</sup> HOBBS, Thomas. *Leviatã*. São Paulo: Martin Claret, 2009, p. 126.

<sup>2</sup> COMPARATO, Fábio Konder. *Ética*. 2ª edição. São Paulo: Companhia das Letras, 2008, p. 57, 58.

<sup>3</sup> JESUS, Damázio E. de. *Teoria do Domínio do Fato no Concurso de Pessoas*. São Paulo: Editora Saraiva, 2009, p. 17.

<sup>4</sup> HOBBS, Thomas. *Leviatã*. São Paulo: Martin Claret, 2009, p. 126.

# T

## Teoria Geral da Administração e os Processos de Gestão dos Recursos na Área Pública

**Wagner Dal Medico**

Graduado em Economia, Contabilidade e Administração. Mestre em Administração. Funcionário Público, desde 1976, exerceu vários cargos e funções de direção no TCMSP. Assessor de Gabinete na Escola de Contas do TCMSP desde 2012.

**R**esumo: O presente artigo apresenta algumas reflexões sobre o processo de gestão na área pública, tendo por base os princípios de economia e de administração encontrados na teoria econômica e na teoria geral de administração, que indicam as principais características de um bom processo de gestão. A partir desses princípios é feita uma análise comparativa com os instrumentos de gestão encontrados na legislação que regulamentam o processo de gestão na área pública. O artigo demonstra que, não obstante os instrumentos de gestão se encontrem em constante aperfeiçoamento, a legislação prescreve todos os instrumentos de gerenciamento indicados pela teoria econômica e teoria geral administrativa, de modo a garantir a eficiência, eficácia e efetividades dos processos de gestão na área pública, se aplicados adequadamente.

**Palavras-chave:** Gestão Pública, Processo de Gestão na Área Pública, Instrumentos de Gestão na Área Pública.

**Abstract:** This article presents some reflections on the process of management in the public sector, based on the principles of economics and management found in economic theory and the general theory of management, indicate that the main characteristics of a good process

management. From these principles is a comparative analysis with the management tools found in the legislation governing the management process in the public area. The article demonstrates that, despite the management tools are in constant improvement, the legislation prescribes all management instruments indicated by economic theory and administrative general theory, to ensure the efficiency, effectiveness and investigate the effectiveness of management processes in the area public, if applied properly.

**Keywords:** Public Management, Process Management in the Public Sector, Management Tools in the Public Area.

## 1. Introdução

A Administração Pública no Brasil encontra-se diante de grandes desafios. Medidas de saneamento da economia, iniciadas na década de 90 do século passado, colocaram o país neste início de milênio em situação de galgar os níveis de desenvolvimento dos países ditos de primeiro mundo.

Há, no entanto, várias situações impeditivas para o avanço desse desenvolvimento, que se constituem em “gargalos” e merecem providências urgentes.

Uma delas, e talvez a principal, é a que trata dos padrões morais e éticos que norteiam as ações dos agentes públicos, quer seja no âmbito do executivo, do legislativo ou do judiciário.

O país planeja o emprego dos recursos e esforços para implementar políticas, projetos e atividades na área pública. Os objetivos e metas frutos desse planejamento na área pública resultam, em muitos casos, em fracassos e em prejuízos porque não se concluem ou porque não atendem as necessidades das demandas que os motivaram. Perguntas que solicitam esclarecimentos sobre falhas no planejamento público ou nos processos de gestão pública, entre outras, sempre surgem no sentido de identificar as cau-

sas dos fracassos.

O setor privado, por sua vez, por si só não é capaz de produzir todos os avanços necessários para garantir o atendimento dos desejos e necessidades das pessoas, alavancando o desenvolvimento dos diversos setores produtivos do sistema econômico.

O Estado, conhecendo os desejos e as necessidades do povo que representa, tem por obrigação promover as melhorias das condições de vida e do bem estar de todos. Assim, a função de desenvolvimento e controle da economia objetiva o bom funcionamento do sistema econômico, gerando os recursos necessários para oferecer as melhorias da qualidade de vida requeridas pela população. Para tanto, promove as intervenções necessárias ao crescimento, a estabilidade e a melhoria da eficiência, eficácia e efetividade do desempenho da economia.

De forma geral podemos dizer que nos países onde o sistema econômico é menos desenvolvido o Estado tem maior nível de interferência, principalmente no sentido de alavancar o desenvolvimento econômico, tornando-se mais proeminente nesse aspecto a sua função de produção de bens e serviços.

Já em um país desenvolvido, o Estado aparece mais como regulador do funcionamento dos setores da economia, objetivando a manutenção da qualidade de vida e a melhoria do bem-estar da população, uma vez que foram ultrapassadas as etapas de oferta dos serviços básicos, promovendo assim o refinamento dos serviços que presta a população.

O Estado não estará tão presente no sentido de alavancar o desenvolvimento econômico como antes, investindo maciçamente em infraestrutura, por exemplo, mas estará sempre presente com as necessárias medidas que garantam a continuidade do desenvolvimento econômico.

Podem ser apontados inúmeros outros aspectos e ações do Estado em relação a essas três

funções didaticamente estabelecidas. Os aqui expostos, no entanto, são suficientes para mostrar que o seu papel é o de garantir o desenvolvimento do país e a qualidade de vida de seus cidadãos.

Para tanto, o gestor público dispõe de ferramentas de gestão que o auxiliam desde o estabelecimento das metas que possibilitarão alcançar o atendimento dos desejos e das necessidades da população, passando pela definição dos processos de trabalhos necessários a execução dessas metas, a definição dos recursos humanos e materiais necessários, e a avaliação dos resultados alcançados em relação aquilo que foi planejado.

O planejamento na área pública, portanto, é o ponto de partida para dar tratamento a todos os projetos e atividades. Entre outras etapas do planejamento, o gestor público anualmente estima a receita e fixa as despesas que serão realizadas. Os impostos são cobrados e arrecadados e a população fica aguardando o governo cumprir o seu papel de oferecer bens e serviços para atender suas necessidades.

O que se vê na prática em nosso país, no entanto, é a insatisfação do cidadão no atendimento dessas necessidades, algumas delas básicas, obrigando-o a ficar sem o serviço ou a buscar solução com outros agentes da economia, onerando ainda mais o seu orçamento e limitando ainda mais o seu poder aquisitivo.

Com a percepção de uma renda cada vez mais insuficiente, amplia-se na população a percepção da ineficiência, ineficácia e pouca efetividade das organizações públicas no atendimento das suas necessidades. Quais as justificativas dos agentes públicos para demonstrar as razões do não cumprimento de seus programas de governo? Onde reside a falha no processo de gestão dos recursos públicos?

As respostas, quando aparecem, apresentam argumentos que vão desde as situações que en-

volve aspectos políticos, com reflexos no planejamento estratégico da entidade pública, até aqueles que envolvem os processos administrativos relativos à lógica e a técnica de gestão, passando pela falta de recursos de toda ordem e pelo despreparo do pessoal envolvido em todo o processo de execução do plano.

Na maioria dos casos o que se vê é o cumprimento da primeira etapa do processo de gestão, ou seja, o plano é feito estabelecendo os objetivos e metas a serem atingidas, é divulgado e em algumas oportunidades e discutido com a sociedade e com o corpo de funcionários que nele atuarão.

A seqüência lógica, de acordo com a metodologia prescrita pelas ciências administrativas, é a execução, o controle da execução para verificar se os produtos ou serviços estão de acordo com o planejado, foram entregues aos interessados, a população, e verificar se as suas necessidades foram plenamente atendidas conforme o planejado.

A imprensa falada e escrita, os relatórios de gestão examinados pelos Tribunais de Contas e os demais organismos de acompanhamento e controle da sociedade mostram, no entanto, que boa parte desses projetos e atividades não atingem as metas estabelecidas, o que em síntese significa dizer que os desejos e necessidades da população não foram satisfeitos.

Diante dessas breves e elementares considerações sobre as organizações e seus processos de gestão, é possível formular as seguintes perguntas:

- É possível manter a existência de uma organização sem que seus integrantes conheçam a razão de sua existência, seus objetivos, suas metas e onde ela deseja chegar no meio em que atua?
- É possível a manutenção da existência de uma organização que consome recursos produtivos do sistema econômico e, ao fazê-lo, deixa de atender as necessi-

dades do cliente ou consumidor de seus produtos?

- É possível a permanência de um administrador ou gestor no comando de uma organização, que tenha a capacitação para formular um plano, e que não é capaz de executá-lo de maneira eficiente e eficaz, descumprindo com a sua missão?
- É possível dar continuidade ao trabalho de um administrador sem conhecer objetivamente, através de um sistema adequado de medidas ou indicadores, o grau de eficiência, eficácia e efetividade dos processos gerenciais e produtivos que planeja e executa?

Nessa linha de raciocínio é que pretendemos, neste artigo, apresentar as principais ferramentas aplicáveis no processo de gestão com enfoque para a área pública, explorando alguns exemplos de gerenciamento bem sucedidos em órgãos públicos onde as boas práticas de gestão foram observadas.

A abordagem aqui feita tem maior foco de aplicação gerencial nos níveis tático e operacional, considerando que as forças influenciadoras do processo de tomada de decisão para elaboração do plano estratégico requer uma abordagem mais complexa e ampla, com questões que envolvem aspectos macroeconômicos, políticos e sociais, os quais não foram explorados no presente trabalho.

## 2. Elementos essenciais na organização

Tanto a ciência econômica como a ciência administrativa em seus enunciados, estudam o comportamento das pessoas diante de acontecimentos sociais, econômicos e financeiros.

A ciência econômica pretende explicar o comportamento das pessoas frente ao problema da escassez dos recursos econômicos e o atendimento de suas necessidades.

A ciência administrativa pretende explicar o

comportamento das organizações, dos grupos e dos indivíduos que as compõem, de modo a criar as condições ideais para se fazer o arranjo adequado dos recursos nelas empregados, com o objetivo de maximizar os seus resultados produtivos.

Desta forma, é importante examinar alguns conceitos colocados por essas ciências, de modo a ter elementos de reflexão sobre os comportamentos das pessoas, tanto no sistema econômico, como nas organizações.

### 2.1. Sistema Econômico e Agentes do Sistema Econômico

Troster e Mochón (2000), explicam que a população de cada país possui um conjunto de necessidades e isso determinará a alocação dos recursos de que dispõem. A forma como o país se organiza e estabelece as relações técnicas e institucionais de sua economia se constituem no seu Sistema Econômico.

São quatro os agentes que atuam no sistema econômico:

- **Famílias** – constituídas pelos indivíduos que consomem os bens e serviços e são os detentores, possuidores ou donos, dos fatores de produção.
- **Empresas** – produzem bens e serviços a partir dos fatores de produção fornecidos pelas famílias.
- **Setor Público** – produzem bens e serviços a partir dos fatores de produção fornecidos pelas famílias. Como parte dos serviços que presta, o governo tem como principais funções: manter o equilíbrio econômico, promover o desenvolvimento e fiscalizar as atividades do sistema econômico, entre outras funções inerentes ao Estado.
- **Resto do Mundo** – fornecem e adquirir bens e serviços. Portanto, são as transações efetuadas entre um Sistema Eco-

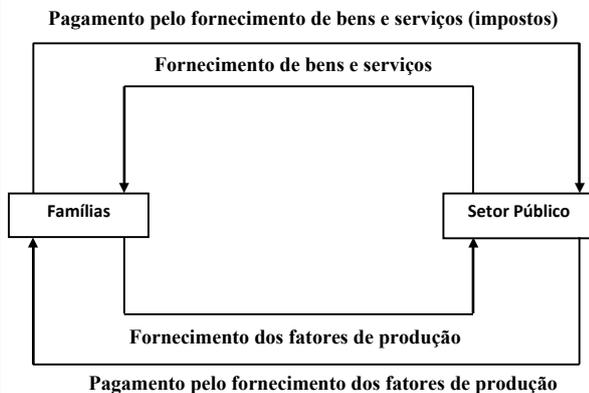
nômico e outro. São as trocas internacionais.

Os recursos econômicos são aqueles designados genericamente como terra, imóveis, equipamento, trabalho, tecnologia, capital, etc, também conhecidos como fatores de produção, porque é a partir deles que são produzidos os bens e serviços que irão satisfazer as necessidades das famílias. Possuem valor econômico por que são escassos.

Como funciona o sistema econômico?

O que define o sistema econômico são as trocas de bens e serviços. Para exemplificarmos, de forma simplificada, segue a figura 1:

**Figura 1** – Sistema Econômico – Diagrama Simplificado



Fonte: Elaboração própria a partir de Tróster e Móchon (2000, p.47).

O diagrama demonstra que as famílias fornecem os fatores de produção ao Setor Público para produção de bens e serviços.

O Setor Público remunera as famílias pelo fornecimento dos fatores de produção, na forma de salários, aluguéis, pagamento dos bens adquiridos, etc. Por outro lado, recebem os impostos e fornecem os bens e serviços que as famílias necessitam.

Da mesma forma, as empresas e o resto do mundo, não inclusos no diagrama, ao receberem os recursos econômicos das famílias, pagam por

eles e deverão fornecer bens e serviços que satisfaçam suas necessidades.

As empresas recebem esses recursos de maneira voluntária. As famílias, como detentoras de todos os recursos econômicos, os chamados fatores de produção, só irão deles dispor para satisfazer os seus desejos e suas necessidades. Quando isso não ocorre, as famílias deixam de alocar os recursos e de consumir os bens e serviços produzidos, redirecionando os recursos para outras empresas que produzam os bens e serviços que as satisfaçam e remunerem adequadamente os recursos a elas disponibilizados.

No Setor Público, essa relação acontece de forma diferente. Os impostos, uma vez instituídos, são arrecadados e a partir disso são disponibilizados à realização dos serviços ou ao fornecimento dos bens à população, conforme dispõe a Constituição Federal de 1988, a Lei 4320/1964, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) demais instrumentos legais de planejamento, execução e controle. Como vemos o pagamento é feito antecipadamente à produção dos bens e serviços demandados, configurando-se nessa situação semelhante à do acionista que investe na empresa privada.

A expectativa de quem paga os impostos é o retorno desses valores, os impostos, na forma de bens e serviços necessários, em boa parte aqueles que a iniciativa privada não teria ou não teve capacidade e isenção para produzi-los como, por exemplo, a justiça, a segurança pública, a fiscalização das atividades econômicas e sociais, a infraestrutura de transportes, energia elétrica, água, esgoto, a alavancagem do desenvolvimento de setores da economia, etc.

Num regime democrático, quando essas necessidades não são atendidas, os contribuintes, as famílias, usam os canais institucionais, legislativo, o próprio executivo, o judiciário, a imprensa, as entidades representativas, entre outros meios, para protestar e cobrar melhor

desempenho dos gestores desses serviços. Exigem mudanças nos organismos públicos para que possam atendê-los adequadamente.

Se não atendidas, as famílias passam a criticar o pagamento de impostos, criam outros canais de prestação de serviços como as organizações não governamentais, para suprir as deficiências e incapacidades do Setor Público e usam de seus poderes constitucionais consubstanciados no voto para a escolha de novos gestores da atividade pública, para melhorarem a eficiência, a eficácia e a efetividade do setor no uso dos recursos econômicos.

Esse sentido dinâmico dado pelo sistema político na eleição das prioridades da população e o planejamento econômico, para alocação dos recursos objetivando o atendimento dessas necessidades, é que norteiam as ações gerenciais na área pública, com eficiência, eficácia, princípios esses ditados pela Constituição do Brasil de 1988, artigo 74, inciso II.

## **2.2. Bens Econômicos e Custo de Oportunidade**

Bens econômicos é o conjunto de bens materiais e serviços utilizados para satisfazer os desejos e as necessidades das pessoas.

Os bens podem ser tangíveis, representados pelos bens materiais, móveis ou imóveis, intangíveis, representados pelos bens não materiais e constituem-se pelo conjunto de atividades designadas por lazer, cultura, serviços em geral, bens intelectuais, etc, e por fim os bens duráveis, representados pelos bens materiais de uso prolongado. Alguns consideram como bens duráveis aqueles com possibilidade de utilização por período superior a 2 anos e outros em períodos superiores.

Na área pública, no Brasil, o tratamento é feito com base na legislação federal, a partir da Lei nº 4320/64 e Portaria da Secretaria do Tesouro Nacional nº 448/02, publicada no Diário Oficial

da União de 17/09/02, que considera material permanente aqueles bens cuja natureza e utilização tem durabilidade superior a 2 anos.

Rezende (2001, p. 84) esclarece que a principal característica que distingue os bens públicos em relação aos bens privados está no princípio da exclusão. Ele diz que os indivíduos ou segmentos da população não podem ser excluídos do consumo dos bens públicos.

Para os bens produzidos pela iniciativa privada, o que determina a exclusão do consumo de um determinado bem é o seu preço. Por exemplo: o mercado aponta uma demanda de 700.000 famílias dispostas a consumir televisores de 32 polegadas. No entanto, as empresas só possuem capacidade para produzir 500.000 aparelhos. O resultado é que, teoricamente, 200.000 famílias deixarão de adquirir o televisor, vez que os preços dos aparelhos se ajustarão de modo a restar 500.000 famílias que estarão em condições de adquiri-los naquele nível de preços, conforme enuncia a lei da oferta e da demanda<sup>1</sup>.

O mesmo não ocorre com os bens produzidos pelo Setor Público. Se numa cidade de 5 milhões de habitantes, existe o orçamento de R\$2 bilhões de reais para os serviços de segurança e se constata que a condição ideal para oferecer segurança adequada a todos seria triplicar o orçamento atual, não será possível excluir, por exemplo, dois terços da população para o uso desse serviço, mantendo-o apenas para o terço restante.

Na prática, toda a cidade usufrui do serviço, mas como o mesmo é insuficiente, acaba atendendo à população de maneira precária, insatisfatória e insuficiente.

### **2.2.1. Custo de oportunidade**

O clássico problema enfrentado por qualquer sistema econômico é o da escassez. Ele é resultante da impossibilidade do sistema econômico atender a todas as necessidades de todas as pessoas, dada a escassez dos recursos econômicos.

Diante da escassez, as pessoas são obrigadas a escolher o uso ou destino de seus recursos.

Ao decidir o seu uso para atender a uma determinada necessidade, deixam de usá-lo para atender a outra necessidade. Ou ainda, ao usá-lo de maneira mais intensa para satisfazer uma necessidade, acaba por usá-lo menos intensamente para atender a outra necessidade. Essa desistência, que configura o sacrifício em não utilizá-lo para atender outra de suas inúmeras necessidades, recebe o nome de custo de oportunidade. O valor desse custo vem do valor destinado que o próprio bem ou serviço possui. Exemplo: Valor dos bens ou serviços contidos no orçamento familiar, no orçamento empresarial ou no orçamento público.

As famílias, quando planejam os seus gastos a partir dos seus recursos disponíveis, elegem ou priorizam um conjunto de necessidades, aquelas cuja soma trará o maior grau de satisfação aos seus componentes. Portanto, o seu orçamento está apoiado na maximização do atendimento dessas necessidades. Os que decidem no âmbito familiar procuram centrar todas as atividades da casa, tanto internas como externas, no sentido de que isso ocorra.

As empresas, tendo por base os desejos e necessidades dos seus consumidores, elaboram seus orçamentos no sentido de alocar todos os seus recursos para atendê-los. Seus gestores, igualmente, promovem todos os esforços, tanto internamente como externamente, no sentido de maximizar o atendimento dessas necessidades e desses desejos.

O Setor Público, por sua vez, ao elaborar a lei orçamentária, tanto o executivo, como o legislativo e a própria sociedade, discutem e determinam anualmente, as prioridades e a forma como os recursos orçamentários serão empregados através do implemento de políticas, projetos e programas na área pública.

Qualquer sistema econômico deve eleger

suas prioridades, de acordo com as necessidades das pessoas que dele fazem parte. O papel dos gestores é o de empregar os recursos do sistema de modo a maximizar o atendimento dessas necessidades e garantirem o desenvolvimento e bem-estar das pessoas.

Essas colocações parecem, à primeira vista, muito elementares sob o aspecto conceitual. Na prática, no entanto, observa-se que muitos empreendimentos familiares, empresariais e públicos fracassam por ferirem esses preceitos econômicos, por não estabelecerem adequadamente suas prioridades, na medida em que perdem o foco determinado pelos seus objetivos, deixando de atender os seus consumidores, os seus usuários e os cidadãos, ao elegerem outras metas que não se alinham com as prioridades e os objetivos propostos.

Gerenciar adequadamente, identificando e mantendo a linha de seus propósitos em maximizar o atendimento das necessidades das pessoas é o grande desafio que qualquer organização honesta enfrenta.

### **3. Organização, administração e níveis de administração**

#### **3.1. Organização**

Chiavenato (2000, p.14) afirma que “organização é a entidade social composta de pessoas e recursos, deliberadamente orientada e estruturada para alcançar um objetivo comum”.

Drucker (2002, p. 57) explica que “só uma finalidade será válida para a empresa: criar o seu cliente”. Para atender aos desejos e necessidades do cliente, a sociedade confia à empresa recursos capazes de gerar riqueza.

A organização, qualquer que seja sua natureza e fim, público ou privado, só terá razão para existir se for para atender as necessidades dos seus clientes, consumidores ou usuários de seus produtos, serviços e de todos os demais elementos que dela participam.

A organização pública, sem exclusão das definições genéricas sobre organização, é a entidade social criada por lei para, no interesse da coletividade, agir em atividades produtivas e de prestação de serviços objetivando o desenvolvimento da sociedade. Surgem para atender as necessidades das pessoas, ou seja, com o mesmo propósito das organizações privadas, porém a forma como captam os recursos produtivos e distribuem os bens e serviços que produzem é que são diferentes da organização privada, o que absolutamente não as excluem de produzirem com resultados eficientes, eficazes e efetivos.

Existem algumas atividades que são típicas do Estado, considerando sua natureza, como Segurança Pública, Justiça, Regulamentação e Controle da Economia etc. Outras atividades demandam investimentos de grande vulto ou com retorno lento, principalmente aquelas de infraestrutura, e que não encontram interesse entre as organizações privadas, provocando a mobilização dos recursos públicos para implementá-las, visando, inclusive, o desenvolvimento de certos setores do sistema econômico.

Ora, se em muitas circunstâncias, econômica e financeiramente, a atividade onde a administração pública atua não oferece retorno ou o melhor retorno no atendimento das necessidades das pessoas a que se destinam, qual será a justificativa para o Estado continuar desenvolvendo-a?

Evidentemente, trata-se de questão cuja resposta é complexa, onde os parâmetros de análise extrapolam a base do mero ferramental técnico de análise gerencial, econômico e financeira, adicionando um componente de difícil ponderação, qual seja, o da satisfação das necessidades do indivíduo e da comunidade a que pertence.

Numa primeira reflexão sobre o assunto, portanto, somente a plena satisfação dos indivíduos e da comunidade é que justificará a manutenção do emprego dos recursos em tal ativi-

dade. Essa é a grande meta a ser alcançada por todas as organizações públicas.

### **3.2. Administração**

Afirma Chiavenato (2000, p.9 e 13), que “administrar é o processo de planejar, organizar, dirigir e controlar o uso de recursos organizacionais para alcançar determinados objetivos de maneira eficiente e eficaz”.

Explica que o ato de administrar não é um fim em si mesmo, mas o processo pelo qual as coisas se realizam da melhor forma, com o menor custo, ou seja, com o maior grau de eficiência e eficácia. É a condução racional das atividades de uma organização, seja ela lucrativa ou não-lucrativa.

Bateman e Snell (1998, p.27) dizem que “administrar é o processo de trabalhar com pessoas e recursos para realizar objetivos organizacionais”.

Explicam que os administradores devem alocar recursos materiais e humanos de maneira eficiente e eficaz para realizarem seus trabalhos. Dizem, ainda, que o processo de administrar adequadamente envolve ampla variedade de atividades que incluem planejar, organizar, liderar, controlar e avaliar.

Os autores pesquisados não fazem qualquer distinção entre Administração das organizações públicas e privadas. Na prática, os recursos aplicados nessas organizações têm a mesma origem, que são as famílias. Tanto as organizações privadas como as públicas existem para gerar bens os serviços que atendam as necessidades das famílias. Os recursos nelas aplicados devem, portanto, ser empregados de maneira eficiente, eficaz e efetiva sem distinção.

Oportuno se verificar, diante de tais afirmativas, o que se entende por eficiência, eficácia e efetividade.

#### **3.2.1. Eficiência**

É a obtenção de um produto ou serviço com a menor quantidade possível de recursos. Re-

fere-se ao modo de fazer ou ao processo. Um procedimento será mais eficiente que outro em duas situações: a) o procedimento A produz maior quantidade de produto que o procedimento B, consumindo menos quantidade de recursos; b) o procedimento A produz maior quantidade de produto que o procedimento B, consumindo a mesma quantidade de recursos.

Chiavenato (2000, p.36) mostra que pode ser demonstrada pela da razão:

$Ef = P/R$ , onde Ef - eficiência, P - produtos, R - recursos utilizados

### 3.2.2. Eficácia

De acordo com Bateman e Snell (1998) explicam que ser eficaz é atingir os objetivos organizacionais. É o atendimento dos desejos e das necessidades de quem consome o produto ou serviço. Portanto, o que se observa é se o consumidor do produto ou serviço obteve a satisfação desejada ao consumi-lo. Pode ser demonstrada através da razão:

$Ec = P/S$ , onde Ec - eficácia, P - produto, S - satisfação do consumidor/usuário.

### 3.2.3. Efetividade

É o cumprimento da meta estabelecida, para um projeto, para uma atividade ou para a organização. Ao confrontar o resultado obtido com a meta estabelecida, principalmente no seu aspecto que envolve o número de pessoas atendidas ou satisfeitas, é possível verificar se a ação do gestor e dos participantes foi efetiva ou não.

$Et = P/M$ , onde Et - efetividade, P - produto, M - meta estabelecida.

### 3.3. Níveis de Administradores

Bateman e Snell (1998) falam em três níveis de Administradores:

- **Administradores Estratégicos**  
desenvolvem os objetivos e planos da organização e são responsáveis pela administração geral. Focalizam as questões de longo prazo, que dizem respeito à sobrevivência, crescimento e eficácia geral da organização.
- **Administradores Táticos**  
traduzem os objetivos gerais e planos desenvolvidos pelos administradores estratégicos, focalizando suas atenções nos relacionamentos entre as pessoas e no atingimento de resultados. Eles tomam decisões em suas respectivas áreas, esperam pela produção e avaliam os resultados.
- **Administradores Operacionais**  
supervisionam as operações da organização. Em geral são os elos entre o pessoal que executa as tarefas e os superiores mediatos. Implementam os planos específicos planejados e levam os resultados com as avaliações das equipes aos administradores táticos.

É importante salientar que o administrador deve ter claramente definidos indicadores, que mostram objetivamente os avanços e os retrocessos na implementação dos objetivos e metas da organização. Em cada nível de gestão esses objetivos e metas devem ser estratificados e traduzidos, para que cada nível em cada área de atividade execute suas tarefas com o fim último de atender as necessidades do cliente e, portanto, cumprir a missão da organização.

Drucker (1998) explica que no trabalho de administrar encontramos cinco operações básicas:

- a) **Fixar objetivos**, estabelecendo as metas em cada área, e alocar os meios necessários para alcançá-las.
- b) **Analisar e organizar as atividades**, to-

mar decisões e promover as relações necessárias. Agrupar as unidades e serviços em uma determinada estrutura organizacional e escolher as pessoas que administrarão tais unidades ou executarão tais serviços.

**c) Motivar e comunicar**, estimulando as relações contínuas e a integração entre as áreas e as pessoas. Manter a comunicação contínua entre os subordinados, os superiores hierárquicos e seus outros colegas administradores.

**d) Mensurar ou avaliar**, fixando o alvo e as medidas que cada meta tenha disponha de seu padrão de mensuração. Interpretar e analisar os resultados, disponibilizando-os aos subalternos e superiores para as necessárias conclusões.

**e) Formar as pessoas**, inclusive a si próprio.

Todas essas ações gerenciais objetivam valorizar o pessoal, estimular a adesão dos colaboradores aos propósitos organizacionais, empregar recursos e realizar da melhor forma os processos de trabalho para alcan-

çar as metas da organização com o maior grau de eficiência, eficácia e efetividade.

#### 4. O planejamento e sua execução na área pública

Ao examinar a legislação que regula os processos de gestão pública no Brasil e considerando as etapas prescritas na teoria geral de administração, sobre o processo de gerenciamento, é possível identificar tais instrumentos gerenciais na integra.

O modelo utilizado para construir essa correlação é o apresentado por Campos (1996) como apresentado no Quadro 1.

O processo de planejamento começa com a manifestação ou exposição do desejo ou da necessidade de se alcançar um objetivo e de se obter algum bem ou serviço. Determinado o objetivo, avaliam-se todas as variáveis e interferências que influenciarão todo o conjunto de providências que deverão ser adotadas.

**Quadro 1** – Princípios de gerenciamento e o sistema gerencial na área pública

Princípios de gestão na teoria administrativa	Identidade desses princípios com a legislação vigente no processo de gerenciamento na área pública
Planejar: dizer os objetivos, as metas e os meios pelos quais serão atingidos.	Lei Federal nº 4.320/64, art. 165 da Constituição Federal de 1988, Lei Federal nº 10.180/01 de demais instrumentos legais de planejamento.
Fazer ou executar: educar, treinar, executar e coletar dados.	Legislação tributária em vigor, Lei Federal nº 8.666/93 e demais instrumentos de execução orçamentária.
Analisar os dados: analisar os dados coletados no processo de execução.	Arts. 70 a 74 da Constituição Federal de 1988, Lei de Responsabilidade Fiscal e demais instrumentos legais de controle.
Ações corretivas: adotar ações corretivas e implementar as melhorias identificadas.	Plano de ação para as recomendações dos controles interno e externo. Análise gerencial.

Elaboração própria com base em Campos (1996, p.195).

Assim, o plano resulta de um processo de tomada de decisões prévio, de onde surgirá o conjunto de providências e ações que deverão ser adotadas, de modo a garantir o cumprimento do objetivo com o alcance das metas estabelecidas.

Na área pública, tudo começa com o Plano de Governo, que é o documento no qual o candidato expressa as estratégias, as diretrizes, os programas, os objetivos setoriais e regionais, as suas preocupações centrais e a ênfase que pretende dar à sua ação num determinado período de tempo. Baseia-se no diagnóstico dos principais problemas do Setor Público e da Sociedade.

O Plano de Governo é materializado pelos três instrumentos de planejamento no Setor Público: o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

O Plano Plurianual (PPA), conforme diz o art 165, inciso I, § 1º, da Constituição Federal de 1988, estabelece de forma regionalizada ou setorial, as diretrizes, os objetivos e as metas das administrações públicas para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para programas de duração continuada. Abrangerá o período de quatro anos, com vigência a partir do segundo ano do mandato. O Plano apresenta os “Programas”, que são instrumentos de organização da ação do governo e são mensurados por indicadores neles estabelecidos, com a seguinte conformação:

AÇÃO → META → INDICADOR <sup>2</sup>

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é anual, conforme art. 165, inciso II, § 2º, da Constituição Federal de 1988, elaborada com base no Plano Plurianual, compreende as metas e prioridades da administração pública. Com a LRF, o Gestor Público deve apresentar, na forma de anexos a LDO, as metas fiscais, para o exercício presente e os dois subseqüentes, e a previsão de riscos fiscais. Com esse controle, se ocorrer, por exemplo, insuficiência de arrecadação haverá limitação na emissão de empenhos reduzindo

a ação do governo em algum de seus programas (art. 9º, LRF).

A Lei Orçamentária Anual (LOA), conforme art. 165, inciso III, § 5º, da Constituição Federal de 1988, apresenta as previsões das receitas e a fixação das despesas de acordo com o estabelecido na LDO e no PPA. Compreende o orçamento fiscal, orçamento de investimento das empresas e o orçamento da seguridade social e art. 5º da LRF. Com a LRF deverão ser elaborados o demonstrativo das medidas de compensação de renúncias das receitas e aumento das despesas, bem como providenciada a reserva de contingência e a arrecadação de todos os tributos de competência constitucional.

Feito o plano, o passo seguinte é a execução.

Executar é fazer o arranjo dos recursos humanos e materiais de modo a cumprir aquilo que foi planejado. O gestor deverá cumprir os objetivos e metas estabelecidos de maneira eficiente, eficaz e efetiva, de modo a obter os melhores resultados, maximizando o atendimento dos desejos e necessidades das pessoas.

Na área pública, esse processo tem início com a Execução Orçamentária em 01/01 e término em 31/12 de cada ano. Nesse período o Governo arrecadará todas as receitas e efetuará a aplicação desses recursos nos projetos e atividades aprovados na LOA. Com a LRF, o Gestor Público deverá fazer a programação financeira e o cronograma de desembolso mensal, bem como estabelecer metas bimestrais de arrecadação, visando o equilíbrio das contas, e promover audiência pública para avaliação do cumprimento das metas fiscais (art. 8º, 9º e 13º, LRF).

Oportuno dizer que com a LRF surgiu a previsão legal de conjugação entre os instrumentos de planejamento e a continuidade da ação do gestor público ao implementar o plano de governo.

A legislação vigente trouxe a obrigação da realização do plano de governo de forma con-

sistente e adequada à visão de equilíbrio entre as receitas e despesas. Pretendeu o legislador, igualmente, prescrever ao gestor público a necessidade de medidas que mostrem explicitamente o desempenho da atividade pública na produção dos bens e serviços planejados, através do estabelecimento de metas e de indicadores.

Os indicadores demonstram, por sua vez, o grau de eficiência, eficácia e efetividade no processo de gestão dos recursos. O Controle Interno e Externo, utilizando esses indicadores e demais elementos inerentes ao processo de gestão, tem condições de demonstrar os resultados oriundos de tal processo.

## 5. O Controle

Os instrumentos gerenciais e legais que norteiam os processos de gestão estabelecem os parâmetros para que o gestor possa executar e controlar suas atividades.

No entanto, se efetuarmos pesquisa nos principais meios de comunicação, internet, revistas, jornais e publicações oficiais, não encontramos, por exemplo, demonstrativos que mostrem a existência de um sistema de avaliação do custo por atividade, para evidenciar o grau de eficiência, eficácia e a economicidade delas no processo de gestão dos recursos públicos.

Não identificamos, igualmente, mecanismos de controle de fácil leitura, provenientes do confronto entre os indicadores apontados no planejamento (PPA) e os resultados do realizado, concernentes a execução orçamentária, que mostrem de maneira objetiva se as metas foram atingidas ou não. O art. 4º da LRF prevê, inclusive, a criação de avaliação objetiva de resultados de programas.

O Controle Interno, constitucionalmente previsto, deveria ser o responsável pela avaliação de indicadores de desempenho, o que possibilitaria ação concomitante ou preventiva em relação ao processo de gestão do agente públi-

co. Observa-se que o controle interno, quando existe, funciona mais como órgão de fiscalização para verificar a conformidade dos atos em relação às exigências formais do que como instrumento para verificar a ação gerencial em relação à eficiência, eficácia e efetividade igualmente previstas na lei.

Existem enormes dificuldades para se aferir os resultados alcançados no setor público. Um dos fatores que dificultam tal mensuração é porque o gestor não possui o conhecimento gerencial necessário para elaboração das peças de avaliação. Trata-se de operação complexa que, em algumas circunstâncias, demanda recursos que o gestor não dispõe. Uma hipótese a ser considerada seria a capacitação do gestor público em técnicas de gerenciamento, que possibilitariam a utilização de ferramentas que o auxiliassem na confecção de tais peças de controle.

As informações gerenciais apresentadas de maneira consolidadas e objetivas como manda a lei, na forma de indicadores de metas, resultam no que podemos chamar de balanço do desempenho gerencial, mais preciso para demonstrar o maior ou menor grau de eficiência ou economicidade, a eficácia e a efetividade das ações dos gestores no emprego dos recursos públicos.

Nessa análise do desempenho gerencial deve ser considerada a questão relativa ao confronto com o mercado, hipótese que traria a exata medida de utilização econômica dos recursos públicos, resultante do confronto entre o custo do serviço na área pública e o custo do mesmo serviço na área privada. Com base nela, o gestor público pode decidir sobre a conveniência em implementar a atividade através de uma parceria com a empresa privada, naquilo que ela poderá ser mais eficiente, eficaz e efetiva. A ausência de indicadores como o de custos das atividades na área pública dificulta sobremaneira o processo de tomada de decisão por parte do gestor público em situações como esta.

Muitas avaliações hoje, estão restritas às que a própria população faz, que percebe os benefícios do serviço ou da ação implementada, traduzindo sua aprovação ou reprovação através do voto e outros mecanismos de manifestação e pressão popular (ONG, por exemplo).

O Legislativo, dada sua essência, foca a avaliação final do Governo no plano político. A ausência de avaliação objetiva com base em indicadores gerenciais que demonstrem a eficiência, eficácia e efetividade das ações por parte do Executivo, prejudica a análise objetiva dos Programas de Governo pelos Tribunais de Contas nas auditorias que objetivam avaliar os resultados da gestão.

## 6. Conclusões

O presente estudo pretendeu identificar os aspectos essenciais nas ciências econômicas e nas ciências administrativas que indicam como deve ser conduzido o processo de gestão, com a tomada de decisões e o arranjo dos recursos humanos e materiais nas organizações, com o objetivo de que atinjam seus objetivos e metas com eficiência, eficácia e efetividade.

A identificação do caminho que deve ser percorrido no processo de gestão, prescritas pelos autores da teoria geral de administração, mostra que o administrador deve observar cinco etapas gerenciais para conclusão de seu trabalho de gerenciamento. Da revisão bibliográfica e da legislação vigente foram identificadas em todas as etapas gerenciamento do processo de gestão na área pública as leis que regulamentam o trabalho do gestor. A boa técnica de gerenciamento afirma que o gestor deve planejar, educar e treinar, executar, controlar e adotar ações corretivas ou de melhoria.

Toda vez que o gestor deixar de atingir a meta, ele falhou em seu trabalho gerencial na aplicação de alguma ou algumas dessas etapas e, portanto, deixou de atender aos desejos e neces-

sidades da população com eficiência, eficácia e efetividade, como prevê a lei. Os fins sociais alegados por muitos gestores públicos sem o uso de ferramentas gerenciais adequadas, em muitos casos resultam em enormes prejuízos financeiros e sociais, com ações sem eficiência, eficácia e efetividade, gerando resultados econômicos e sociais negativos. Portanto, sem atingir os interesses sociais como prevê a lei.

O mesmo raciocínio aplica-se para as situações gerenciamento de projetos e atividades da área pública onde se destacam a estrita observação e cumprimento da legalidade sob o aspecto formal operacional, mas sem apuração do grau eficiência, eficácia e efetividade das ações gerenciais, portanto sem apurar o grau de atendimento das necessidades da sociedade, também prescritos pela lei. Quando não atingida a meta, conforme demonstram as análises de resultados com base no custo de oportunidade, o prejuízo social é elevado resultando em ineficácia do processo de gestão dos recursos e em estagnação do progresso econômico e social.

Vale destacar que o processo de planejamento e execução apoiados nos dispositivos legais são instrumentos gerenciais que norteiam as ações dos gestores no desempenho de suas tarefas nas atividades na área pública. Esses instrumentos são meios e não fins na tarefa de gerenciar a coisa pública, como se observa em razão do excesso de burocracia.

As evidências demonstram, com base na pesquisa realizada no presente trabalho de identificação dos elementos essenciais para o adequado processo de gestão, que sem um sistema de controle, tanto interno como externo, e sem indicadores que demonstrem claramente o grau de eficiência, eficácia e efetividade das atividades desenvolvidas pelo poder público, o processo de avaliação da gestão não se conclui, já que não é possível atestar o desempenho dos requisitos gerenciais apontados nas ciências administrativas.

Conclui-se, desta forma, que a análise dos resultados econômicos e sociais da ação gerencial, através do controle interno e externo, com indicadores que mostrem o custo das atividades, a eficiência, eficácia e efetividade dos processos de gestão são obrigatórios, para que a avaliação do processo de gestão se conclua, como requisitos essenciais para atestar a bom gerenciamento dos recursos públicos.

## Referências

BATEMAN, Thomas S.; SNELL, Scott A. **Administração** - Construindo Vantagem Competitiva, São Paulo: Atlas, 1998.

BLUMEN, Abrão; MONTEIRO, Izabel C.L.; SILVA, Moacir M.; SILVA, Valmir Leôncio; MÉDICO, Wagner Dal. **Guia Municipal de Administração Pública**, São Paulo : Editora NDJ, 2006.

CATELLI, Armando. **Controladoria**. Uma Abordagem da Gestão Econômica; 8ª ed., São Paulo: Editora Atlas, 2001.

CAMPOS, Vicente Falconi. **TQC** - Controle da Qualidade Total; 8ª ed.; Belo Horizonte : Editora Desenvolvimento Gerencial; 1999.

\_\_\_\_\_. **Gerenciamento da Rotina do Trabalho do Dia a Dia**. 2ª ed.; Belo Horizonte: QFCO; 1996.

CHIAVENATTO, Idalberto. **Teoria Geral da Administração**. 2ª ed. Rio de Janeiro : Editora Campus; 2000.

DRUCKER, Peter F. **Introdução à Administração**. São Paulo: Pioneira Thomson; 1998.

MAXIMINIANO, Antonio Cesar Amaru. **Teoria Geral da Administração**. São Paulo: Editora Atlas, 2009.

MEDICO, Wagner Dal. **Os Programas de Qualidade e o Comportamento Organizacional de uma Organização de Serviços Públicos na Cidade de São Paulo**. São Paulo: Universidade São Marcos; 2002; p. 153; (Dissertação de Mestrado).

REZENDE, Fernando. **Finanças Públicas**. 2ª ed., São Paulo: Atlas, 2001.

RIBEIRO, Haroldo. **5S** - A Base para a Qualidade Total. Salvador : Casa da Qualidade; 1994.

SLOMSKI, Valmor. **Manual de Contabilidade Pública**: um Enfoque na Contabilidade Municipal, de acordo com a Lei da Responsabilidade Fiscal. 2ª ed., São Paulo: Atlas, 2003.

\_\_\_\_\_. **Controladoria e Governança na Gestão Pública**. 1ª ed., São Paulo: Atlas, 2005.

TROSTER, Roberto Luiz, MOCHÓN, Francisco. **Introdução à Economia**. Edição Revista e Ampliada, São Paulo: Makron Books, 1999.

Lei Federal Nº 4320 de 17 de março de 1964

Constituição Federal de 05 de outubro de 1988.

Lei Complementar Nº 101, de 04 de maio de 2000.

<sup>1</sup> A Lei da Demanda diz que quanto maior o preço do bem, menor será a quantidade que cada indivíduo estará disposto a comprar, mantidas inalteradas as demais variáveis influenciadoras na decisão de compra. Já a Lei da Oferta diz que quanto maior o preço do bem melhor será a disposição do produtor em oferecer maiores quantidades do bem, mantidas as demais variáveis influenciadoras do processo de produção. Esses conceitos são encontrados nos principais autores que fala de Microeconomia.

<sup>2</sup> PORTARIA Nº 42, DE 14 DE ABRIL DE 1999, DO MOG – DOU de 15.4.99

# E

## TEC CEPAM: Modelo de ensino técnico nas áreas governamental e social no Brasil

### André Galindo da Costa

Bacharel em Administração Pública pela Universidade Estadual Paulista e Licenciado em Administração pela Faculdade de Tecnologia de São Paulo. Mestre em Ciências pela Universidade de São Paulo. Assessor de Gabinete da Escola Superior de Gestão e Contas Públicas do Tribunal de Contas do Município de São Paulo

### Daniel Tonelo

Bacharel em Administração Pública pela Universidade Estadual Paulista e Licenciado em Administração pela Faculdade de Tecnologia de São Paulo. Mestrando em Políticas Públicas pela Universidade Federal do ABC. Professor e coordenador pedagógico da ETEC Cepam

**R**esumo: O trabalho em questão apresenta uma descrição da Escola Técnica Estadual (ETEC) Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (Cepam), escola técnica pública responsável por oferecer cursos voltados para as áreas sociais e públicas. Mostra como o ensino na área pública no Brasil evoluiu ao longo da história até que se chegasse ao que ficou conhecido como Campo de Públicas. A ETEC Cepam faz parte do Campo de Públicas assim como é pioneira no ensino técnico na área da Gestão Pública no Brasil. Essa escola tem se caracterizado por diretrizes pedagógicas bem particulares que priorizam a análise crítica da realidade e atividades práticas. A ETEC Cepam constitui-se enquanto uma parceria entre o Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza e o Cepam, respectivamente autarquia e fundação do governo do estado de São Paulo, e oferece os cursos técnicos em Gestão de Políticas Públicas, Legislativo e Orientação Comunitária. Esse estudo busca lançar a luz do conhecimento proposições que servirão para investigações futuras, constituindo-se assim enquanto pesquisa exploratória. O mesmo raciocínio aplica-se para as situações gerenciamento de projetos e atividades da área pública onde se destacam a estrita observação e cum-

primário da legalidade sob o aspecto formal operacional, mas sem apuração do grau eficiência, eficácia e efetividade das ações gerenciais, portanto sem apurar o grau de atendimento das necessidades da sociedade, também prescritos pela lei. Quando não atingida a meta, conforme demonstram as análises de resultados com base no custo de oportunidade, o prejuízo social é elevado resultando em ineficácia do processo de gestão dos recursos e em estagnação do progresso econômico e social.

**Palavras-chave:** Ensino técnico. Campo de Públicas. ETEC Cepam. Políticas Públicas. Diretrizes curriculares.

**Abstract:** This work provides a description of the ETEC Cepam, a public technical school responsible for offering courses oriented towards Social Sciences and Public Policy. It shows how education in the public sector in Brazil has developed throughout history until it became known as Public Policies Course. The ETEC Cepam is related to the field of Public Policy as well as a pioneer in technical education for Public Management in Brazil. It has been characterized by very specific pedagogical guidelines that prioritizes the critical analysis of reality and practical activities. Today ETEC Cepam is constituted as a partnership between the Paula Souza Technology Center and Cepam and offers technical courses in Management of Public Policy, Legislative and Community Orientation. This research is also designed to launch knowledge and ideas that will be a basis for further work and investigation.

**Keywords:** Technical Education. Public field. ETEC Cepam. Public policies. Curriculum guidelines.

## 1. Introdução

Este trabalho busca, a partir de uma descrição da ETEC (Escola Técnico Estadual) Centro de Estudos e Pesquisas de Administração

Municipal (Cepam), levantar suas principais características enquanto escola da área social e governamental. Isso se dá com o objetivo de servir como pesquisa exploratória que lance novos questionamentos e premissas para o desenvolvimento de pesquisas futuras. O problema de pesquisa do qual se partiu para a formulação desse objetivo foi: quais são as principais características formais da ETEC Cepam, enquanto escola técnica das áreas governamental e social e fruto de uma parceria entre duas instituições públicas? Cabe salientar que a ETEC Cepam é uma escola de ensino técnico que forma quadros profissionais na área pública, sendo pioneira nesse campo, diante disso justifica-se a importância desse estudo.

O segundo capítulo intitulado como O ensino na área da gestão pública no Brasil e a criação do Campo de Públicas mostra, através de uma pesquisa bibliográfica, como o ensino da gestão pública no Brasil foi se desenvolvendo ao longo da história até que se chegasse ao que hoje é conhecido por Campo de Públicas.

Denominado como Particularidades do ensino técnico e profissionalizante no Brasil, o terceiro capítulo apresenta a partir de uma pesquisa bibliográfica quais são as características mais marcantes do ensino técnico e profissionalizante no Brasil. Nessa sessão é apresentado como que tradicionalmente o ensino técnico e profissionalizante esteve associado à formação das pessoas pertencentes às classes menos privilegiadas para que essas ingressassem no mercado de trabalho. Também destaca o caráter tecnicista dessa modalidade de ensino, o que foi reforçado pela política educacional do regime militar. Isso se contrapõe a complexidade da sociedade atual, que exige o desenvolvimento de novas competências laborais.

O quarto capítulo se chama O surgimento da ETEC Cepam e através de pesquisa bibliográfica, documental e em sites institucionais

investigou-se como e com que propósito surge essa instituição de ensino. Aqui é destacado como a ETEC Cepam é fruto de uma parceria de outros dois órgãos do governo do estado de São Paulo, no caso, o Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza (CEETPS) e o Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal. O Campo de Públicas hoje se constitui, enquanto congregação de alunos, professores, escolas de governo, institutos de pesquisa e universidades, em torno da afirmação e fortalecimento de cursos relacionados à gestão pública.

O quinto capítulo leva o nome de Diretrizes pedagógicas. Através de uma análise documental do Plano Plurianual de Gestão (2014–2018) da escola, ele nos apresenta quais são os seus valores, metodologia de ensino, princípios pedagógicos, metodologia de cursos, atividades da escola, estágio supervisionado e trabalho de conclusão de curso.

No sexto capítulo, Características dos cursos oferecidos, temos os objetivos de cada curso técnico da escola. Por fim, nas Considerações Finais é feito um panorama geral dos resultados dessa pesquisa sendo lançados novos desafios na forma de perguntas que devem servir como problemática para os próximos estudos sobre a ETEC Cepam.

## **2. O ensino na área da gestão pública no Brasil e a criação do Campo de Públicas**

O Brasil é um país que apresenta características bem peculiares quando comparado a outros países do mundo, na sua formação social e política. Ao mesmo tempo apresenta também características bem genéricas de países em desenvolvimento e de países da América Latina em geral (HOLANDA, 1969). A história moderna brasileira inicia-se em 1500 quando os portugueses aportaram onde hoje é o estado da

Bahia. A partir daí o Brasil passa a ser uma colônia de exploração de Portugal que inicialmente se utilizava do trabalho escravo indígena e que posteriormente passa a fazer uso do trabalho de escravos trazidos da África. Em 1822 é declarada a independência do Brasil, mas o país viveria governado por uma monarquia até 1890 quando foi proclamada a República (FREYRE, 2000).

A primeira República brasileira, hoje conhecida como República Velha, que nasce em 1890 se deu na maior parte do tempo como um acordo entre as velhas oligarquias rurais dos estados de São Paulo e de Minas Gerais. O regime político da época alimentou fortes desigualdades. Foram comuns o coronelismo, os grandes latifúndios monocultores e outras práticas, que, além de não respeitarem a rica diversidade étnica e cultural do país, conseguiram ainda alimentar vícios políticos que têm seus reflexos até hoje, como o clientelismo, por exemplo (KOSHIBA; PEREIRA, 2003; NUNES, 2003).

Em 1930, Getúlio Vargas toma o poder e funda a Segunda República. Quebra-se aqui boa parte dos laços do governo central com a antiga elite dirigente e promove-se um novo modelo econômico de industrialização pautado no Estado nacional intervencionista e desenvolvimentista como dinamizador dessa nova fase. É nesse instante que ganham relevância a profissionalização, a burocratização e a legalidade da Administração Pública no país (RABELO, 2011).

Conforme Coelho e Nicolini (2011), o ensino de Administração Pública ganha relevância no país na medida em que o Estado brasileiro acumulava funções econômicas e sociais, entre 1952 e 1965. Em 1952, foi criada a Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas no Rio de Janeiro. Depois desse marco, o ensino nessa área passaria por altos e baixos até a década de 1990 quando o Brasil

apresenta uma bandeira política neoliberal que defendia ajuste fiscal, privatizações, maior eficiência e redução das funções do Estado. A partir disso, o ensino da gestão pública populariza-se e o aumento no número de cursos torna-se uma realidade. (BRESSER-PEREIRA, 1998)

Após uma longa discussão durante os anos 2000, seria fundado no Brasil o que ficou conhecido por Campo de Públicas. O Campo é resultado da congregação de alunos, professores e pesquisadores dos cursos de Administração Pública, Gestão Pública, Gestão de Políticas Públicas, Gestão Social e Políticas Públicas. Esse espaço tem-se apresentado com o objetivo de promover uma ética democrática e republicana, reforçar sua própria institucionalização, buscar uma identidade, profissionalizar a área pública e valorizar o setor público no país. Até a conclusão deste trabalho, o Campo de Públicas está conveniado com vinte e três instituições de ensino, dentre as quais se inclui a ETEC Cepam (PIRES et al., 2014).

### **3. Particularidades do ensino técnico e profissionalizante no Brasil**

Do ponto de vista histórico, a educação voltada para atividades laborais surge ainda no Brasil colonial, estando associada em um primeiro momento a formar índios e negros como aprendizes de ofício. A exploração de ouro em Minas Gerais trouxe a necessidade de mão de obra qualificada para a Casa da Moeda, o que intensificou a incidência de cursos profissionalizantes na região mineira nesse período. Em 1785, a coroa portuguesa proíbe a instalação de fábricas, tal fato é apontado como de retrocesso para a educação profissional no país. Porém, a partir do século XIX, começam a se popularizar cursos para jovens e crianças para habilitá-los para atividades profissionais como tipógrafo, encadernador, alfaiate, torneiro, sapateiro, carpinteiro, etc.

O século XIX ficou conhecido internacionalmente como Século da Instrução Popular, pela difusão da ideia de que o ensino era fator fundamental para a modernização das nações. A vinda da família real portuguesa para o Brasil foi um evento importante para o surgimento de escolas profissionalizantes. As escolas criadas no período posterior a vinda da família real ao Brasil eram mais voltadas para a educação artística. O ano de 1906 foi um marco para o ensino profissionalizante no Brasil, pois foi nele que houve uma maior consolidação daquilo que se entende por ensino técnico-industrial com a criação das escolas profissionais no Estado do Rio de Janeiro. (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2007)

Jacometti (2008) faz uma análise crítica do desenvolvimento do ensino profissionalizante no Brasil. Ele afirma, por exemplo, que a criação no ano de 1909 das Escolas de Aprendizes e Artífices nas capitais dos estados pelo então Presidente Nilo Peçanha tinha um viés de oferecer formação profissional para que os filhos de pessoas pertencentes à classe trabalhadora adquirissem uma formação profissional. Assim, defende que ao longo da história vai se firmando uma cultura na qual os jovens pertencentes a classes sociais subalternas têm no ensino uma forma de se profissionalizar e ingressar no mercado de trabalho, aqueles oriundos dos segmentos médios da sociedade estariam ligados a escolas que os preparassem para o acesso à universidade.

Para Saviani (2008) o regime militar que se instaura no Brasil a partir de um golpe em 1964 teria gerado consequências profundas no sistema educativo brasileiro como um todo. A Lei 5.692/71 gerou a obrigatoriedade de que as instituições de ensino de 2º grau fossem integradas a cursos profissionalizantes. Tal lei teria tido um impacto sobre o aprofundamento de determinadas situações que já permeava a edu-

cação brasileira, como por exemplo, o autoritarismo, o elitismo e pouco ou nenhum enfoque na educação popular. Durante o regime militar teria existido uma promoção da concepção produtivista da educação, já que a busca por maiores resultados com menores investimentos faz com que a eficiência seja norteadora das políticas e o ensino passa a ser deliberadamente visto quase que exclusivamente como um instrumento de formação de mão de obra técnica para o desenvolvimento econômico. (SAVIANI, 2008)

Saviani (2008) também destaca que essa concepção tecnicista de ensino teria sido assimilada pela sociedade e que nem mesmo a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, 1996), que revogou a associação entre ensino médio e educação profissional, foi capaz de superar esse quadro. Martins (2000) trata sobre a necessidade de superar o quadro produtivista do ensino profissionalizante frente a um conjunto de mudanças socioeconômicas que afetam diretamente o mundo do trabalho.

A maior flexibilidade do modo de produção e acumulação capitalista, a automação industrial, a internacionalização das economias, a popularização da tecnologia da informação, o intenso fluxo de comunicação e a globalização teriam criado uma circunstância na qual as potencialidades intelectuais tornam-se fator determinante no mundo do trabalho. Nesse contexto a interdisciplinaridade surge como processo que tenta superar a especialização propagada pelo modelo de ensino tecnicista (MARTINS, 2000). Diante dessa realidade a UNESCO (1994) passou a defender novas habilidades e conhecimentos que devem ser desenvolvidos na escola e que não possuem relação com aqueles que alicerçaram o modelo produtivista. Entre essas novas habilidades e conhecimentos encontram-se: abstração, desenvolvimento sistêmico complexo, habilidade de experimentação, capacidade de colaboração, trabalho em equipe e interação

entre os pares.

Martins (2000) sintetiza de maneira bastante didática todas essas transformações pelas quais passaram o ensino técnico e profissionalizante:

[...] nos anos 60 e 70, a política vigente priorizou a formação de especialistas capazes de dominar a utilização de maquinarias ou de dirigir processos de produção, propondo, para tanto, a profissionalização compulsória. Contemporaneamente, os desafios são de outra ordem, pois o volume de informações produzido em decorrência de novas tecnologias tem sido constantemente superado, exigindo novos padrões de formação: a meta principal, portanto, deve ser a formação geral, em oposição à formação específica, tendo em vista a volatilidade das informações e a permanente superação de paradigmas. (MARTINS, 2000, p. 77).

#### 4. O surgimento da ETEC Cepam

A Escola Técnica Estadual Cepam, mais conhecida por ETEC Cepam, surgiu em fevereiro de 2010 na cidade de São Paulo com um intuito claro de oferecer cursos técnicos capazes de preparar profissionais aptos para operar no setor público, em organizações do terceiro setor e em empresas privadas que de alguma forma tenham relação com a área pública. (PIERO; RIBEIRO, 2012)

O primeiro curso oferecido pela ETEC Cepam foi o de Técnico em Gestão Pública que foi formulado ainda em 2009 antes da própria fundação da escola. Ele foi produzido com o auxílio de técnicos do Cepam para a escolha de seus componentes e da matriz curricular. Esse curso foi extinto e a escola passou a oferecer os cursos de Técnico em Gestão de Políticas Públicas, Técnico em Orientação Comunitária (Gestão Social), Técnico Legislativo e Profissionalizante em Mídias Sociais. (PIERO; RIBEIRO, 2012)

A ETEC Cepam é fruto de uma parceria en-

tre o CEETPS e o Cepam. O CEETPS é uma autarquia do governo do estado de São Paulo que tem por objetivo administrar escolas de ensino técnico e médio e faculdades tecnológicas de ensino superior. Nos últimos anos, os cursos oferecidos, as unidades de ensino e os alunos matriculados têm tido um número representativo. No momento do desenvolvimento da pesquisa existiam na CEETPS 217 escolas técnicas, 63 faculdades de tecnologia e 283 mil alunos matriculados em 300 municípios. (CEE-TPS, 2014)

O Cepam é uma fundação do governo do estado de São Paulo que apoia os municípios no aprimoramento da gestão e desenvolvimento de políticas públicas, através de assessoria técnica, pareceres jurídicos, conhecimento, cursos, qualificação profissional, aperfeiçoamento e troca de informações e experiências (CEPAM, 2014).

A ETEC Cepam tem alguns parceiros, além do próprio Cepam, dentre os quais estão o Centro Cultural da Juventude, a Câmara Municipal de São Paulo, a Universidade de São Paulo e a Catraca Livre. (GESTÃO PÚBLICA, 2014)

Os cursos são de acesso público e gratuito tendo por requisito apenas que o aluno tenha concluído ou esteja em fase de conclusão do ensino médio e que seja anteriormente aprovado por um processo seletivo chamado de Vestibulinho (CENTRO PAULA SOUZA, 2014b). Outro fator que impressiona em relação à ETEC Cepam é sua infraestrutura e equipamentos que estão muito acima do presenciado nas escolas brasileiras. A ETEC Cepam conta com: notebooks para os alunos, lousa digital, mobiliário para trabalho em grupo, internet sem fio, projetores, acessibilidade para deficientes físicos, elevador, espaço arborizado e um prédio moderno e bem conservado. Cabe salientar que isso é um grande diferencial já que apenas 0,6% das escolas brasileiras tem estrutura básica para as atividades de ensino (UOL EDUCAÇÃO, 2013).

## 5. Diretrizes pedagógicas

A ETEC Cepam tem por valores: a ética, o compromisso com a gestão democrática ampla e participativa, a responsabilidade socioambiental, o altruísmo, a autonomia didático-pedagógica, o respeito às diversidades, a inovação, a cooperação e a colaboração. Ainda destaca que preza por uma educação integral e não meramente tecnicista. Dessa forma tem como uma de suas premissas a formação crítica do aluno (CENTRO PAULA SOUZA, 2014b).

A metodologia de ensino utilizada pela escola é a da transversalidade. O conhecimento transversal parte do pressuposto de que dada a complexidade e as contradições da realidade deve-se analisá-la conforme suas teias de relações e em seus diferentes aspectos. Diferente de outras metodologias a transversalidade destaca-se por proporcionar ao aluno a capacidade de enxergar a aplicabilidade do conhecimento teórico, o qual deve ser apresentado em associação com fatos que remetem a realidade (CENTRO PAULA SOUZA, 2014b).

Os princípios pedagógicos da escola baseiam-se no desenvolvimento de estudos coletivos e na articulação de conteúdos de várias áreas do conhecimento. Para efetivação desses princípios os coordenadores de cursos, os coordenadores pedagógicos e os orientadores educacionais realizam ações de ensino aprendizagem em retroalimentação em um processo de aperfeiçoamento e desenvolvimento contínuo com o corpo docente e discente (CENTRO PAULA SOUZA, 2014b).

A metodologia de cursos baseia-se principalmente na resolução de problemas nos componentes de Práticas Profissionais. Essa metodologia tem por objetivo estimular o papel ativo do aluno na construção do conhecimento através de trabalhos em grupo que possibilitem pesquisar, entender e interagir com problemas simples e complexos da sociedade e da própria

gestão pública. Reuniões temáticas, capacitações e atividades desenvolvidas em parceria com o Cepam e a Universidade de São Paulo são instrumentos para estimular essa prática. (CENTRO PAULA SOUZA, 2014b).

As atividades da escola são realizadas, no geral, através do planejamento conjunto de componentes e dos cursos. As atividades estão divididas em dois grandes grupos os quais são: Semana de Integração e Escola Viva. A Semana de Integração se resume em atividades de interação dos novos alunos com o curso, os docentes, os funcionários da escola, a estrutura escolar e aqueles que já são alunos. No momento de desenvolvimento dessa atividade os alunos têm palestras, dinâmicas e apresentações (CENTRO PAULA SOUZA, 2014b).

A Escola Viva é um conjunto de atividades encabeçadas pelo projeto de tutoria que visa ter um acompanhamento individual do aluno e exercitar a possibilidade de aplicação prática do conhecimento teórico desenvolvido. A tutoria se dá nas formas de:

- **Tutoria Prática Profissional:** Objetiva trabalhar com os alunos dos últimos módulos através dos técnicos do Cepam e de profissionais externos questões referentes ao mercado de trabalho e competências profissionais (CENTRO PAULA SOUZA, 2014b).

- **Tutoria Atitudinal:** Dá-se com o objetivo de desenvolver no aluno competências de natureza interpessoais e intrapessoais. (CENTRO PAULA SOUZA, 2014b)

- **Tutoria Temática:** Partindo de temas específicos e da realidade profissional busca-se desenvolver pesquisas e trabalhos de curso com apoio de técnicos do Cepam (CENTRO PAULA SOUZA, 2014b).

Os alunos dos cursos de Técnico em Gestão de Políticas Públicas, Técnico em Orientação Comunitária e Técnico Legislativo poderão fazer estágio supervisionado. O estágio não é

obrigatório. Esse se dá na forma de simulações, experiências e ensaios que permitam a vivência dos estudantes em situações próximas da realidade. O estágio que serve de forma a complementar as habilidades e competências dos alunos deve seguir sempre um Plano de Estágio Supervisionado prévio (CENTRO PAULA SOUZA, 2014b).

Partindo do pressuposto de que os cursos e os alunos da ETEC Cepam podem trazer benefícios para a gestão social e pública através de suas reflexões são desenvolvidos trabalhos de conclusão de curso (TCC). O TCC sempre será o resultado de um estudo podendo se dar na forma reflexiva, prática ou de artigo. Os TCC's são expostos aos outros alunos na Semana de Gestão e Ação e ficam sujeitos à validação por parte de uma banca de avaliação formada por professores. A exposição ocorre uma vez em todos os semestres (CENTRO PAULA SOUZA, 2014b).

## 6. Características dos cursos oferecidos

A seguir são apresentadas as características de cada um dos cursos técnicos que existem hoje na ETEC Cepam.

- **Técnico em Gestão de Políticas Públicas:** O objetivo desse curso é o de formar profissionais aptos para atuar em instituições públicas, privadas e do terceiro setor. Esse profissional é capacitado para realizar análise e dar suporte às ações públicas de gestão de insumos, qualidade, materiais, contas, financiamentos e pessoas. O curso se compromete claramente em utilizar práticas de jogos, que são atividades que trabalham mais com temas do cotidiano, incentivar a expressão de opinião e dar uma formação crítica ao aluno (CENTRO PAULA SOUZA, 2012a).

- **Técnico em Orientação Comunitária:** O objetivo desse curso é o de formar profissionais aptos a trabalhar em instituições públicas, privadas, do terceiro setor, conselhos tutelares,

associações comunitárias, conselhos sociais, sindicatos e cooperativas. O profissional deve ser capacitado para desenvolver ações de desenvolvimento local e projetos socioculturais, educacionais, de integração da comunidade e de resolução de problemas. Promove o desenvolvimento social e humano e trabalha para a superação das diversas condições de vulnerabilidade social (CENTRO PAULA SOUZA, 2014a).

- **Técnico Legislativo:** O objetivo desse curso é o de formar profissionais aptos para atuar no Poder Legislativo. O curso foi formulado a partir de uma parceria com a Câmara Municipal de São Paulo. Os profissionais ao se formarem devem estar aptos para desenvolver atividades referentes à rotina burocrática do Poder Legislativo, mas tendo uma visão ampla das funções e dos processos políticos. Os formandos também devem ser capacitados para atuarem em outras instituições do setor público, do setor privado ou do terceiro setor, sobretudo aquelas que possuem interfaces com o Poder Legislativo. O curso tem tido um importante papel de capacitação de pessoas que já trabalham no Poder Legislativo (CENTRO PAULA SOUZA, 2012b).

## 7. Considerações Finais

Este trabalho apresentou como a profissionalização da Administração Pública no Brasil é uma manifestação recente, que se inicia nos anos 1930 com o aumento de atribuições econômicas e sociais do Estado. Diante disso, o ensino na área passou por momentos de maior ou de menor destaque até que nos anos 1990 entraria definitivamente em pauta e nos anos 2000 contribuiu para o surgimento do Campo de Públicas. Nos últimos anos, inclusive, foi possível observar o surgimento de várias instituições de ensino com cursos voltados para a área, uma dessas instituições é a ETEC Cepam.

A ETEC Cepam oferece três cursos técnicos e um curso profissionalizante. Pelas suas

diretrizes pedagógicas mostra um compromisso claro com a formação crítica e reflexiva dos alunos, além de priorizar o trabalho em equipe e atividades práticas que colocam a teoria para ser testada na resolução de problemas reais do campo social, político e de gestão pública. Algo marcante na escola também é a sua capacidade em realizar parcerias com outras instituições e em oferecer aos alunos equipamentos e infraestrutura muito acima, em termos de qualidade, da maior parte das escolas públicas do Brasil.

Assim o trabalho cumpre seu objetivo de apresentar um panorama descritivo da ETEC Cepam com a finalidade exploratória. Ao mesmo tempo lança novos desafios e questões que devem ser investigadas através de novas pesquisas com outras metodologias e técnicas. Dentre as questões destaca-se: Qual a efetividade das parcerias realizadas pela escola, sobretudo com o Cepam? De que modo os alunos egressos são inseridos no mercado de trabalho? Os estágios têm apresentado bons resultados no que diz respeito à aplicação de conhecimentos desenvolvidos em sala de aula? Quais têm sido as atividades da ETEC Cepam diante do Campo de Públicas? Quais os resultados de fato das diretrizes pedagógicas (princípios, valores, metodologia de ensino, etc.)? Quais têm sido os temas desenvolvidos nos TCC's? Os diferentes cursos se comunicam e interagem entre si? Tais questões poderão servir como norteadoras para futuros trabalhos.

## Referências

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma do Estado nos anos 1990, lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova**, n. 45, p. 49-95, jul. 1998.

CEETEPS. **Perfil e Histórico**. Disponível em: <<http://www.centropaulasouza.sp.gov.br/quem-somos/perfil-historico/>>. Acesso em: 20 set. 2014.

CENTRO PAULA SOUZA. **Plano de Curso**

**de Técnico em Gestão de Políticas Públicas.** Disponível em: <<http://www.gestaopublica.etc.br/cursos>> Acesso em: 20 set. 2014. Publicação 2012a.

CENTRO PAULA SOUZA. **Plano de Curso de Técnico Legislativo.** Disponível em: <<http://www.gestaopublica.etc.br/cursos>>. Acesso em: 20 set. 2014. Publicação: 2012b.

CENTRO PAULA SOUZA. **Plano de Curso de Técnico em Orientação Comunitária.** Disponível em: <<http://www.gestaopublica.etc.br/cursos>>. Acesso em: 20 set. 2014. Publicação: 2014a.

CENTRO PAULA SOUZA. **Plano Plurianual de Gestão 2014 – 2018 ETEC Cepam.** Disponível em: <<http://www.gestaopublica.etc.br/plano>> Acesso em: 20 de set. 2014. Publicação: 2014b.

CEPAM. **Institucional.** Disponível em: <<http://www.cepam.org/institucional/quem-somos.aspx>> Acesso em: 20 set. 2014.

COELHO, Fernando de Souza ; NICOLINI, Alexandre Mendes. Como tudo começou? Apontamentos Históricos sobre a Implantação do Ensino de Graduação em Administração Pública no Brasil (1952-1965). **Temas de Administração Pública** (UNESP. Araraquara), v. 2, p. 1-15, 2011.

FREYRE, Gilberto. **Casa Grande & Senzala.** 41 ed. Rio de Janeiro, Record, 2000.

GESTAO PÚBLICA. **ETEC Cepam.** Disponível em: <<http://www.gestaopublica.etc.br/>>. Acesso em: 20 de set. 2014.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil.** 8 ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1969.

JACOMETTI, Márcio. Reflexões sobre o contexto institucional brasileiro contemporâneo e as transformações na educação profissional. **Educar.** Curitiba, ed. UFPR, n° 32, p. 233-250, 2008.

KOSHIBA, Luiz; PEREIRA, Denise Manzy Frayze. **História do Brasil.** 8 ed. São Paulo, Atual, 2003.

MARTINS, Ângela Maria. Diretrizes curriculares nacionais para o ensino médio: Avaliação de documento. **Cadernos de Pesquisa.** n° 109, p. 67 – 8, mar. 2000.

NUNES, Edson. **A gramática política no Brasil: clientelismo e insulamento burocrático.** 3 ed. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 2003.

PIERO, Alexandre, RIBEIRO, Erika Caracho. A área de Públicas no nível médio técnico: a experiência da ETEC CEPAM. **Temas de Administração Pública.** v. 3, n. 6, ed. especial, 2012.

PIRES, Valdemir. SUYLAN, Midlej. FONSECA, Sérgio de Azevedo. VENDRAMINI, Patrícia. COELHO, Fernando Souza. Campo de Públicas no Brasil: Definição, movimento constitutivo e desafios atuais. **Administração Pública e Gestão Social.** 6(3), jul/set 2014.

RABELO, Fernanda Lima. O DASP e o combate à ineficiência nos serviços públicos: a atuação de uma elite técnica na formação do funcionalismo público no Estado Novo (1937-1945) **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais.** vol. 3, n. 6, dez. 2011.

SAVIANI, Demerval. O legado educacional do regime militar. **Caderno Cedes.** Campinas, v. 28, n° 76, p. 291-312, set. /dez. 2008.

UNESCO. **Relatório da reunião educação para o século XXI.** Paris, UNESCO, 1994.

UOL EDUCAÇÃO. **Menos de 1% das escolas brasileiras têm infraestrutura ideal.** Disponível em: <http://educacao.uol.com.br/noticias/2013/06/04/menos-de-1-das-escolas-brasileiras-tem-infraestrutura-ideal.htm> Acesso em: 20 set. 2014. Data de publicação: jun. 2013.

# Ações da administração pública municipal de São Paulo para o enfrentamento do descarte irregular de resíduos da construção civil (RCC) nos logradouros públicos

## AMÂNDIO MARTINS

Graduado em Engenharia Civil pela Faculdade de Engenharia da Fundação Armando Álvares Penteado e pós-graduado em Administração pelo Centro Universitário do Instituto Mauá de Tecnologia. Efetivo na Prefeitura Municipal de São Paulo, atualmente no Tribunal de Contas do Município de São Paulo onde leciona na Escola Superior de Gestão e Contas Públicas Conselheiro Eurípedes Sales

**R**esumo: O descarte ilegal de entulho e outros materiais inservíveis nos logradouros públicos é um dos maiores desafios enfrentados pelos administradores das grandes cidades. A cidade de São Paulo, com sua dimensão territorial e populacional, possui grande quantidade de locais em que ocorre o descarte ilegal - conhecido também como pontos viciados de deposição de entulhos - demandando anualmente considerável montante de recursos públicos na coleta, no transporte e na deposição em locais apropriados. Este artigo busca demonstrar quais ações que a administração pública municipal vem adotando no enfrentamento para a diminuição do número de locais onde ocorre o descarte irregular dos Resíduos da Construção Civil (RCC). Para tanto, foram pesquisados sítios eletrônicos de entidades ligadas ao tema, trabalhos acadêmicos, órgãos da administração pública da Prefeitura de São Paulo (PMSP) e cidades em que alternativas foram estudadas e implantadas com o objetivo de reduzir esses locais.

**Palavras-chave:** Entulho. RCD. RCC. Resíduos. Serviço público.

**Abstract:** Illegal dumping of rubbish and other waste materials in public places is one of the biggest challenges faced by administrators of large cities. The city of São Paulo, due to the immense territorial and population size, features lots of sites where illegal dumping, also known as addicts points deposition of debris occurs, requiring considerable amount of public resources annually in the collection, transportation and deposition in appropriate locations. This article sought to demonstrate that, through a new look and a number of measures you can reduce the amount of illegal dumping sites of rubble. For both, electronic sites linked to the theme of entities, academic papers, public administration bodies of the Municipality of São Paulo (PMSP) and cities in which alternatives have been studied and implemented with the objective of reducing these sites were surveyed. It was concluded that the City of São Paulo, over years, has taken some measures to minimize problem, but much still to do there. Some of the suggestions presented in this paper are implemented by PMSP and integrates the program goals of the government. It is necessary, however, to add value to rubble in order to reduce the disposal of this material, a fact which will reduce the amount of addicts points in the city.

**Keywords:** Rubble. C&DW. Waste. Public Service.

## 1. Introdução

Todos os bens que nos cercam, especialmente os produzidos, tornar-se-ão um dia resíduo. Durante a vida útil destes bens, desde o processo de produção, passando pela manutenção até o momento de descarte, surgirão resíduos que, de uma forma ou de outra, serão incorporados ao meio ambiente (LÁZARO, 2009).

Desde os primórdios da humanidade, o ho-

mem, por intermédio de sua inteligência, dinamismo e curiosidade, procura transformar os recursos naturais disponíveis em benefício do bem-estar da sociedade. Essa contínua busca, através do aperfeiçoamento e elaboração de novas técnicas, transformou a atividade antes artesanal em industrial, acarretando a produção em grande escala. Esse cenário impactou no aumento gradual e constante de resíduos em todas as atividades humanas (LÁZARO, 2009).

Por sua vez, as cidades, adaptando-se às mudanças e novas necessidades de seus habitantes, expandiram-se através de novas construções ou readaptações das edificações existentes, transformando-se em grandes conglomerados urbanos.

Assim, na esteira deste crescimento, agravou-se o processo de exploração contínua dos recursos naturais finitos na maioria das vezes desenfreada e sem critérios – acarretando a geração de resíduos, degradando, ainda mais, o meio ambiente.

Observa Ângulo (2001) que a importância dada aos Resíduos da Construção e Demolição<sup>1</sup> (RCD) ou Resíduos da Construção Civil (RCC)<sup>2</sup> ocorreu após o final da 2ª Guerra Mundial, quando surgiu a necessidade de remover ruínas e houve uma demanda crescente de materiais. Para esse caso, o entulho dos edifícios demolidos foi britado como agregados, assim reciclados.

No Brasil, o dinamismo de expansão dos grandes centros urbanos, notadamente a partir de meados da década de 90, ocasião em que a estabilidade na economia brasileira impulsionou a indústria da construção civil, colaborou para o aumento da geração de resíduos oriundos de construção e demolição.

A partir desse período, com a estabilidade econômica do país, as empresas gestoras das médias e grandes obras preocupadas com o custo e conseqüente margem de lucro, começaram a implantar nos canteiros processos construtivos utilizando-se de melhor técnica e controle

de qualidade, visando o incremento da produção e redução de custos.

Um dos objetivos alcançados por elas foi a diminuição dos custos na geração, transporte e destinação dos restos de obras, uma vez que o descarte dos RCC tornava-se cada vez mais caro em razão da implantação de políticas públicas mais rigorosas de preservação do meio ambiente e da localização de bota-fóras mais distantes dos centros urbanos.

Neste mesmo período, os executores das pequenas obras, também responsáveis pela geração de consideráveis volumes de entulho - isentos da preocupação de aplicarem tecnologia na execução dos serviços e com isso reduzir a quantidade de entulho produzido - continuaram descartando os restos dos materiais sem qualquer controle. A remoção e o transporte, frequentemente realizados por caçambeiros (muitos sequer cadastrados nos órgãos públicos) ou carroceiros (opção mais barata aos caçambeiros), muitas vezes abandonavam os restos das obras no primeiro local público disponível.

Logo, o que se viu foi a proliferação dos pontos de descarte ilegal de entulho e demais objetos inservíveis nos logradouros e terrenos públicos.

A questão de geração de entulho em meio urbano, ainda hoje, atinge contornos gravíssimos, a começar por soluções adotadas para disciplinar a deposição final, que em grande parte produz efeitos ínfimos, acarretando graves problemas à população das cidades. Outro fator é o desperdício e o emprego de recursos públicos para tentar resolver o assunto de maneira eficiente e eficaz.

Cabe destacar que, segundo a própria administração, a Prefeitura da Cidade de São Paulo (PMSP), com o terceiro maior orçamento do país, gastou R\$ 38 milhões em 2015 para recolher os RCC descartados ilegalmente nos terrenos e logradouros públicos.

O descarte irregular de RCC e outros materiais inservíveis geram elevado custo social, trazendo como consequências:

- desperdício de dinheiro público, que poderia ser investido em serviços e obras, beneficiando os munícipes nas áreas da habitação, saúde, transporte, dentre outros;
- impacto negativo na mobilidade urbana;
- poluição visual;
- comprometimento do funcionamento da drenagem urbana (diminuição da vazão de córregos, entupimento de bueiros, bocas de lobo, galerias, etc.) provocando alagamento e enchentes;
- impactos negativos na saúde pública, causando a proliferação de insetos e ratos.

De modo geral as políticas públicas implantadas de combate à deposição irregular dos RCC seguem na direção da ação corretiva e não preventiva, assim, não raro, o problema torna-se de difícil solução.

## 2. Resíduos da Construção Civil (RCC)

Conhecidos por entulhos, os resíduos sólidos resultantes da construção, reformas, manutenções ou demolição, possuem uma vasta composição em razão da natureza das atividades empregadas na execução das obras ou do tipo de edificação que sofre algum ou total desmonte. Sua composição poderá conter restos de madeira, aço, alumínio, cobre, blocos de concreto, tijolos de barro ou cerâmica, concreto, gesso, argamassa, azulejo, granito, mármore, areia, pedra, cimento, cal e outros materiais. Daí a dificuldade da separação para reutilização ou destino final sem que haja prejuízo ao meio ambiente.

Na fase de construção, a perda de materiais decorre dos processos executivos. Uma parte permanece incorporada nas construções, na forma de componentes cujas quantidades finais superam às projetadas. Outra parcela transforma-

se em resíduos que são descartados. Não se tem com precisão a proporção entre as duas, no entanto, Pinto (1999) aferiu que 50% são de RCC.

### 3. O problema: descarte irregular de RCC em logradouros públicos (avenidas, ruas, praças, terrenos públicos e margens dos córregos)

A Autoridade Municipal de Limpeza Urbana (AMLURB, 2013) mapeou 4.500 pontos viciados de descarte de materiais inservíveis, sobretudo entulho (Figura 1).

Atribui-se o problema, no entendimento de Schneider (2003, p.6):

As possíveis causas da persistência da deposição irregular de RCC em áreas de domínio público da cidade de São Paulo estão relacionadas à inexistência de política pública municipal que considere os problemas dos RCC; ao investimento de recursos significativos quase que exclusivamente na contínua remoção dos RCC; à inexpressividade e à não efetividade de ações de controle das deposições irregulares em vias e logradouros públicos por parte da administração municipal; à distância de transporte entre a geração e a destinação de RCC como fator limitante para a correta deposição desses resíduos; à substancial economia obtida na externalização para a cidade dos custos de transporte e deposição pelos transportadores privados;

à contratação de transportadores privados irregulares pelos geradores de resíduos da construção civil; ao recebimento de valores significativos por empresas contratadas pela administração municipal como pagamento por serviços de remoção, remunerados por quantidade de RCC removida.

Conforme dados do então Departamento de Limpeza Pública (LIMPURB, 2008), foram recolhidas, transportadas e lançadas em quatro aterros da Prefeitura 400 toneladas a mais que as recolhidas regularmente, algo em torno de 2.600 toneladas.

Segundo o Sindicato das Empresas Removedoras de Entulho do Estado de São Paulo (Siesresp), existem cerca de 300 empresas de caçamba irregulares na capital.

Pelo Sistema de Execução Orçamentária da PMSP (SOF), ano de 2015, foi empenhado pela AMLURB/FMLU (Fundo Municipal de Limpeza Urbana), com serviços de coleta, transporte e deposição final de resíduos sólidos inertes, o montante de R\$ 43.836.033,36 divididos entre as duas concessionárias que atuam na limpeza pública da capital.

Importante entender a origem dos RCC descartados irregularmente nos logradouros públicos e terrenos abandonados na cidade de São Paulo.

**Figura 1** - Descarte irregular de entulho em logradouro público na cidade de São Paulo (“Pontos Viciados”).



FONTE: Internet

Segundo o Sindicato da Indústria da Construção Civil de São Paulo (SindusCon-SP), a atividade da construção civil gera a parcela predominante da massa total dos resíduos sólidos urbanos produzido nas cidades.

Diversas cidades foram estudadas neste aspecto e os números apresentados encontram-se no Quadro 1.

Ainda, conforme o SindusCon-SP (2005, p.8):

O consumo de materiais pela construção civil nas cidades é pulverizado. Cerca de 75% dos resíduos gerados pela construção nos municípios provêm de eventos informais (obras de construção, reformas e demolições, geralmente realizadas pelos próprios usuários dos imóveis). O poder público municipal deve exercer um papel fundamental

**Quadro 1** - Participação dos RCC com relação aos resíduos sólidos urbanos nos municípios

Município	Fonte	Geração diária (t)	Participação dos RCC
São Paulo	I&T - 2003	14.370	45%
Guarulhos	I&T - 2001	1.308	50%
Diadema	I&T - 2001	458	43%
Campinas	PMC - 1996	1.800	36%
Piracicaba	I&T - 2001	620	33%
São José dos Campos	I&T - 1995	733	33%
Ribeirão Preto	I&T - 1995	1.043	30%
Jundiaí	I&T - 1997	712	38%
São José do Rio Preto	I&T - 1997	687	42%
Santo André	I&T - 1997	1.013	46%

FONTE: Elaboração própria a partir de SindusCon, 2005

para disciplinar o fluxo dos resíduos, utilizando instrumentos para regular especialmente a geração de resíduos provenientes dos eventos informais.

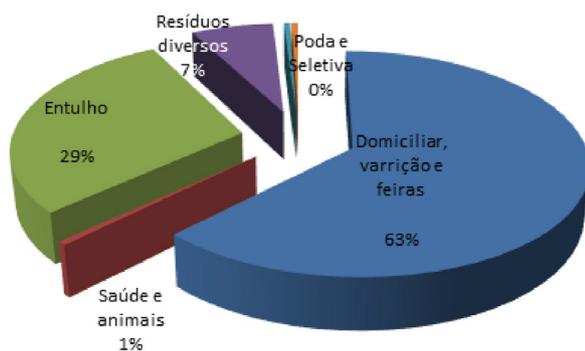
A falta de efetividade ou, em alguns casos, a inexistência de políticas públicas que disciplinam e ordenamos fluxos da destinação dos resíduos da construção civil nas cidades, associada ao descompromisso dos geradores no manejo e, principalmente, na destinação dos resíduos, provocam os seguintes impactos ambientais: [...]

[...] Diante da situação caótica de disposição dos resíduos nas cidades, o poder público municipal atua, frequentemente, com

medidas paliativas, realizando serviços de coleta e arcando com os custos do transporte e da disposição final. Tal prática não soluciona definitivamente o problema de limpeza urbana por não conseguir a remoção da totalidade dos resíduos. Ao contrário, incentiva a continuidade da disposição irregular nos locais atendidos pela limpeza pública da administração municipal.

De acordo com dados da AMLURB de 2014, demonstrados no gráfico 1, foram recolhidos em média 15.370 toneladas diárias de resíduos na cidade de São Paulo, destes 29% foram de RCC.

**Gráfico 1 - Média diária de resíduos coletados: 15.370 t/dia**



FONTE: Secretaria Municipal de Serviços - AMLURB (2014)

#### 4. Normas e legislações brasileiras para gestão de resíduos

Pasqualotto Filho et al. (2007, p. 67), ao discorrer sobre a questão das normas brasileiras, diz:

No Brasil, diversos são os instrumentos normativos que disciplinam a questão dos RCC, tendo como suporte os princípios da competência administrativa e legal envolvida com os RCD; normas jurídicas que disciplinam a conduta dos geradores dos RCC, e administradores públicos; e instrumentos aplicáveis em caso de violação dos direitos difusos.

Pode-se afirmar que o arcabouço normativo brasileiro de proteção ambiental ocupa posição de destaque no cenário mundial, a começar pela Constituição Federal de 1988 que traz em seu artigo 225:

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para o presente e futuras gerações.

A Lei Nacional de Resíduos Sólidos (LNRS), Lei nº. 12.305 de 02 de agosto de 2010, institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, cujo trâmite no Senado e na Câmara Federal durou 21 anos. Nesse período, estima-se que 55% do

descarte foram irregulares e sem destinação correta, ou seja, foram 618.750.000 toneladas (150 mil toneladas por dia em mais de 7.500 dias, 1.125.000.000 no período, mais de 1 trilhão de toneladas).

Essa lei cumpriu o papel de instituir o Plano Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS); dispor sobre seus princípios, objetivos e instrumentos; fornecer as diretrizes relativas à gestão integrada e ao gerenciamento de resíduos sólidos; indicar a responsabilidade dos geradores e dos protetores; e ratificar as normas do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), da Secretaria Nacional de Vigilância Sanitária (SNVS), do Sistema Único de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA) e Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (SINMETRO).

O Decreto Lei nº. 7.404, de 23 de dezembro de 2010, regulamentou a política nacional de resíduos sólidos.

##### 4.1. Princípios legais

O princípio do poluidor pagador, que sujeita o agente degradador do meio ambiente à obrigação civil de fazer, ou de pagar, e o princípio da imposição de sanções administrativas e penais, conforme disposto no § 3º do artigo 225 da Constituição Federal de 1988 são instrumentos que orientam a gestão dos RCC.

Elaborada a partir da Conferência Rio-92, a declaração do Rio determina em seu princípio 16 que os países devem criar mecanismos para que os poluidores internalizem os custos advindos dos danos causados ao meio ambiente para produção e/ou prestação de serviços, corrigindo as distorções ambientais impostas à sociedade, em proveito de poucos:

Quanto ao princípio da prevenção e precaução, ambos norteiam para o sentido de reduzir ou obstar a prática de atividades ou a produção de matérias que, ainda que po-

tencialmente, possa vir a causar detrimento dos recursos naturais, flora, fauna, saúde humana, degradação visual da paisagem urbana. Nada justifica a displicência com que os RCC, são tratados e tolerados. (PASQUALOTTO, 2007, p. 67).

#### 4.2. Competências

Há competência material comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios no assunto proteção do meio ambiente de acordo com o artigo 23 da Carta Magna de 1988, podendo cada um dos entes federativos fiscalizar e regulamentar condutas para a adequada gestão dos resíduos em estudo.

Contudo, de forma específica: “[...] o artigo 30, inc. V, da Constituição Federal disciplina que compete aos municípios a organização e prestação dos serviços públicos de interesse local, entre eles o gerenciamento dos resíduos urbanos” (PASQUALOTTO FILHO, 2007, p.51).

#### 4.3. Política nacional do meio ambiente

Segundo Pasqualotto Filho et al. (2007, p.53), A Lei nº 6.938/81, denominada de Política Nacional do Meio Ambiente, é de grande relevância, uma vez que busca a preservação, melhora e recuperação do meio ambiente nacional. Instituiu o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), que representa o conjunto de órgãos, entidades e normas de todos os entes federativos da União, estados, distrito federal e municípios, responsáveis pela gestão ambiental, bem como os princípios e conceitos fundamentais para a proteção ambiental, estabelecendo objetivos e instrumentos até então inexistentes na legislação pátria. O Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) é seu órgão central.

Tem por finalidade estudar e propor diretrizes e políticas públicas para a preservação do meio ambiente, deliberando sobre as formas de controle ambiental por meio de resoluções, que

são normas técnicas e administrativas com força de lei, voltadas para a execução das diretrizes abstratas nela constantes.

No âmbito municipal, é instrumento para a implementação da gestão de resíduos da construção civil o Plano Integrado de Gerenciamento de Resíduos da Construção Civil, a ser elaborado pelos municípios e pelo distrito federal, o qual deverá incorporar o Programa Municipal de Gerenciamento de Resíduos da Construção Civil; e Projetos de Gerenciamento de Resíduo da Construção Civil (PASQUALOTTO FILHO et al., 2007).

#### 4.4. Resolução CONAMA 307

A Resolução 307, de 05 de julho de 2002, do CONAMA, estabelece diretrizes, critérios e procedimentos para a gestão dos resíduos da construção civil, disciplinando as ações necessárias à minimização dos impactos (efeitos) ambientais. Observa que deve ser levada em conta a política urbana de pleno desenvolvimento da função social das cidades e da propriedade urbana.

Nela é definido que os geradores de resíduos da construção civil devem ter como objetivo principal a não geração de entulhos e, em caráter secundário, a redução, reutilização, reciclagem, bem como a responsabilidade pela destinação final de tais materiais, levando em conta que não podem ser dispostos em aterros de resíduos domiciliares, em “bota-fora”, encostas, corpos de água, lotes vagos, bem como em áreas legalmente protegidas por lei (caso, por exemplo, dos manguezais). Para atendimento da exigência da referida Resolução, cada município deve obrigatoriamente desenvolver e implantar o Plano Municipal de Gestão dos Resíduos da Construção Civil.

A Resolução foi muito clara ao definir um prazo máximo de dezoito meses, contados a partir de 5 de julho de 2002, para que todos os municípios deixassem de fazer a disposição de resí-

duos de construção civil em aterros domiciliares e em áreas de “bota-fora”, o que não ocorre na realidade (PASQUALOTTO FILHO, 2007).

#### 4.5. Legislação Federal

As legislações que disciplinam a preservação ao Meio Ambiente, diretamente afetadas à disposição dos resíduos sólidos são:

- **Lei nº 6.938, de agosto de 1981** - Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.
- **Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998** - Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências.
- **Decreto Federal nº 3.179 de 21 de setembro de 1999** - Dispõe sobre a especificação das sanções aplicáveis às condutas e atividades lesivas ao meio ambiente - regulamenta a Lei Federal nº 9.605/98;
- **Decreto nº 5.523, de 25 de agosto de 2005** - Revogado pelo Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008 - Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências.
- **Decreto nº 5.940, de 25 de outubro de 2006** - Institui a separação dos resíduos recicláveis descartados pelos órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta, na fonte geradora, e a sua destinação às associações e cooperativas dos catadores de materiais recicláveis, e dá outras providências.
- **Lei nº 12.305, de 2010**, regulamentada pelo Decreto nº 7.390/2010 e conhecida como Lei Nacional dos Resíduos Sólidos (LNRS).

#### 4.6. Legislação no Estado de São Paulo

No Estado de São Paulo, a Política Estadual de Resíduos Sólidos (PERS) foi instituída pela Lei Estadual nº 12.300, de 2006, e regulamentada pelo Decreto nº 54.645 de 2009, que muito embora seja anterior ao Plano Nacional, atende em geral os preceitos por ela estabelecidos.

A Secretaria Estadual do Meio Ambiente de São Paulo em convênio com o SindusCon-SP, na forma de atender ao Programa Integrado de Gerenciamento dos Resíduos da Construção Civil, publicou o trabalho intitulado Resíduos da Construção Civil e o Estado de São Paulo que preconiza em sua p.17:

A Política de Resíduos Sólidos define instrumento de planejamento fundamental para estruturar a gestão dos resíduos sólidos, tais como: os Planos de Resíduos Sólidos, o Sistema Anual Declaratório de Resíduos Sólidos, o Inventário de Resíduos Sólidos e o monitoramento dos indicadores da qualidade ambiental. Estes instrumentos darão suporte à elaboração de políticas públicas que promovam a minimização dos resíduos gerados, ou seja, a redução, ao menor volume, quantidade e periculosidade possíveis de materiais e substâncias, antes de descartá-los no meio ambiente.

#### 4.7. Legislação na Cidade de São Paulo

Nos últimos anos o município de São Paulo, embasado em instrumentos legais e adoção de diversas políticas públicas, tem procurado minimizar o problema da má gestão do entulho. Regras de licenciamento de empresas transportadoras de resíduo de construção civil, a utilização de caçambas em vias públicas e descarte em aterro público são algumas ações que são adotadas para minimizar o problema.

A resolução CONAMA nº 307 de 2002 classificou os resíduos sólidos da construção civil passíveis de utilização na pavimentação, como tijolos, blocos cerâmicos, concreto em geral, ro-

cha, argamassas, telhas, pavimentos asfálticos, entre outros.

O tema, na Cidade de São Paulo, é regulamentado pela seguinte legislação:

- **Decreto nº. 42.217, de 24 de julho de 2002** - Estabelece procedimentos de licenciamento e operação de áreas privadas de transbordos e triagem (ATT);
- **Lei nº. 13.298, de 17 de janeiro de 2002** - Estabelece e define a responsabilidade do gerador e do transportador de resíduos de construção civil;
- **Decreto Municipal nº 42.833, de 6 de fevereiro de 2003** - Regulamenta o procedimento de fiscalização ambiental no Município de São Paulo;
- **PMSP ETS-01/2003** - Camadas de reforço do subleito, sub-base e base mista de pavimento com agregado reciclado de resíduos sólidos da construção civil;
- **Decreto nº. 46.594, de 03 de novembro de 2005** - Regulamenta a coleta, o transporte, o tratamento e a disposição final de resíduos inertes;
- **Lei nº 14015, de 28 de junho de 2005** - Dispõe sobre o descarte e reciclagem de misturas asfálticas retiradas dos pavimentos urbanos municipais e dá outras providências;
- **Decreto nº 48.075, de 28 de dezembro de 2006** - Dispõe sobre a obrigatoriedade da utilização de agregados reciclados, oriundos de resíduos sólidos da constr. civil, em obras e serviços de pavimentação das vias públicas do Município de São Paulo;
- **Lei nº 14.803, de 26 de junho de 2008** - Dispõe sobre o Plano Integrado de Gerenciamento dos Resíduos da Construção Civil e Resíduos Volumosos e seus componentes. O Programa Municipal de Gerenciamento e Projetos de Geren-

ciamento de Resíduos da Construção Civil conforme previstos na Resolução CONAMA nº 307/2002, disciplina a ação dos geradores e transportadores destes resíduos no âmbito do Sistema de Limpeza Urbana do Município de São Paulo e dá outras providências;

- **PMSP ETS-02/2009** - Base de Material Fresado com Espuma de Asfalto.

#### 4.8. Normas regulamentadoras

A Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) publicou as seguintes Normas Técnicas (NBs) que disciplinam o assunto Resíduos da Construção Civil:

- **NBR 15.112:2004** - Resíduos da Construção Civil e Resíduos Volumosos. Área de Transbordo e Triagem. Diretrizes para projeto, implantação e operação.
- **NBR 15.113:2004** - Resíduos sólidos da construção civil e resíduos inertes. Aterros. Diretrizes para projeto, implantação e operação.
- **NBR 15.114:2004** - Resíduos sólidos da construção civil. Áreas de Reciclagem. Diretrizes para projeto, implantação e operação
- **NBR 15.115:2004** - Agregados reciclados de resíduos sólidos da construção civil. Execução de camadas de pavimentação.
- **NBR 15.116:2004** - Agregados reciclados de resíduos sólidos da construção civil. Utilização em pavimentação e preparo de concreto sem função estrutural. Requisitos.

#### 5. Tratamento dos resíduos sólidos da construção civil no Brasil

É relativamente recente a preocupação no Brasil com os resíduos. Para se ter uma ideia, no final da década de 60, os EUA já possuíam

uma política denominada *Resource Conservation and Recovery Act 1* (RCRA).

Nos EUA, é usual adquirir produtos feitos a partir de materiais recicláveis, contendo produtos oriundos de resíduos de processos produtivos, em detrimento dos produtos elaborados a partir de matérias-primas extraídas da natureza ou a que ela agrida (JOHN e AGOPYAN, 2005). A Alemanha possui abrangente política a respeito.

Afirma Ângulo (2000, p.33):

No Brasil, os estudos de resíduos aplicados à construção civil, bem como sua reciclagem, iniciaram-se com CINCOTTO (1983) e PINTO (1986). Recentemente a pesquisa sobre reciclagem vem crescendo, com autores como LEVY (1997), ZORDAN (1997), MIRANDA (2000) entre outros, que abordam a reciclagem tanto para concretos como para argamassas. Porém, pouco se conhece sobre a variabilidade dos agregados e sua influência sobre os componentes. Sabe-se, no entanto, que a reciclagem é um processo viável técnica e economicamente, com reflexos significativos na qualidade ambiental urbana.

De acordo com o relatório BRASIL (2009), a efetiva mudança de mentalidade aconteceu a partir de 2002 com a publicação da resolução CONAMA 307 (CONAMA 2002).

Segundo dados do IBGE (2000), a população brasileira era na ordem de 170 milhões de habitantes, sendo que cerca de 137 milhões viviam no meio urbano, sendo assim, o montante de resíduos gerados era na ordem de  $68,5 \times 10^6$  toneladas. Segundo Lia (2008), das 4.974 áreas urbanas, 152 apresentam geração estimada de resíduo acima de 200 toneladas por dia útil. É nestes municípios com mais de 120 mil habitantes que residem 56% da população urbana brasileira.

O Quadro 2 mostra a classificação das cida-

des brasileiras em função da geração de RCC conforme a população urbana.

Atualmente é expressivo o número de construtoras que, capitaneadas por entidades do setor, passaram a controlar o volume da geração, transporte, triagem e deposição do RCC.

Por sua vez, o SindusCon-SP mobilizou o segmento, assumiu o compromisso de enfrentar tal desafio e instituiu o Comitê de Meio Ambiente (COMASP) e fixou como diretriz tratar as questões ambientais de forma pró-ativa e abrangente, buscando soluções que permeiem toda a cadeia produtiva do setor.

De maneira geral, as grandes e médias empresas da indústria da construção civil operam um sistema de controle da diminuição do volume de geração de resíduos, coleta, separação, transporte e destinação em local apropriado. Vem alcançando o objetivo através da elaboração de projetos racionais, utilização de materiais recicláveis ou reutilizáveis, tecnologias limpas, no uso de resíduos como materiais secundários e na coleta e deposição de inerte. Empreendedores privados começam a se interessar na abertura de novos e rentáveis negócios nas atividades de triagem e reciclagem.

Um grupo ativo de professores universitários e pesquisadores brasileiros não está medindo esforços em estudos no controle de todas as etapas da construção com a missão de reduzir a geração de RCC, na implantação de políticas públicas para o manuseio de resíduos e ainda nas tecnologias para reciclagem.

Diversos municípios do país estão se empenhando no sentido de cumprir o que esta preconizada na Resolução nº 307/2002 do CONAMA.

Neste contexto, de acordo com JOHN (2000), nenhuma sociedade poderá atingir o desenvolvimento sustentável sem que o complexo da indústria da construção civil, setor este que dá suporte ao desenvolvimento da sociedade, sofra grandes transformações.

**Quadro 2** - Classificação dos municípios brasileiros de acordo com a geração de RCC pela população urbana

População (Mil)	RCC (ton/dia útil)	Quant. de Municípios	População	Média %	RCC médio (ton/dia útil)
< 120	< 200	4.822	11.281	44,2	18
120 a 300	200 a 500	103	190.873	16	318
300 a 600	500 a 1.000	25	410.865	8,3	684
600 a 3.000	1.000 a 5.000	22	1.082.086	19,3	1.803
> 3.000	> 5.000	2	7.471.325	12,1	12.452

FONTE: PINTO (2000)

## 6. Gestão dos resíduos sólidos da construção e demolição na cidade de São Paulo

Na Cidade de São Paulo, até 2002, ao contrário das experiências vigentes em outros países, a legislação municipal limitava-se a proibir a deposição em vias e logradouros públicos e estabelecia a responsabilidade do poder público na coleta, transporte e destinação de RCC de até 50 kg por dia por gerador. Tal coleta era realizada conjuntamente com a dos resíduos domiciliares. Na medida em que eram geradas quantidades superiores à estabelecida na lei citada, o gerador era responsabilizado pela remoção e destinação desses materiais.

A destinação de uma importante fração da massa de RCC gerada não é feita em áreas adequadas, evidenciado pela existência de milhares de pontos críticos de limpeza nos logradouros públicos que sofrem sistemática deposição irregular de RCC. Como visto, “comprometem a paisagem urbana, o tráfego de pedestres e de veículos e a drenagem urbana, além da atração de resíduos não inertes (provavelmente perigosos), multiplicação de vetores de doenças e outros efeitos” (PINTO, 1999, p. 143).

A gestão dos RCC implementada pelo Plano Integrado de Gerenciamento dos Resíduos da

Construção Civil e Resíduos Volumosos (Lei nº 14.803/2008), que atende às diretrizes da Resolução n. 307/2002 do CONAMA, promoveu o aumento da oferta de áreas para deposição regular dos resíduos da construção e demolição de pequenos e grandes geradores, além de facilitar e incentivar a reciclagem desses materiais.

A Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP), através da AMLURB<sup>4</sup>, departamento da Secretaria Municipal de Serviços (SES), responsável também pela limpeza urbana, mantém programas específicos voltados para os Resíduos da Construção Civil, compreendendo:

- Operação e manutenção de Estações de Entrega Voluntária de Inservíveis (conhecidos também como Ecopontos);
- Recebimento de resíduos em Áreas de Transbordo e Triagem;
- Cadastramento das empresas transportadoras de entulho; e,
- Áreas de aterro de inertes.

Recentemente a política de gestão dos resíduos da construção civil da PMSP foi implementada pelo Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos da Cidade de São Paulo (PGIRS), instrumento da Política Nacional de Resíduos Sólidos, definida pela Lei nº. 12.305/2010.

Duas estratégias operacionais destacam-se e

norteiam as ações da administração municipal no enfrentamento da deposição irregular de RCC:

- Remoção dos RCC de vias e logradouros públicos submetidos à contínua deposição ilegal; e,
- Atração dos RCC pela oferta de áreas públicas adequadas para a deposição gratuita de grandes massas.

Outras estratégias, como a reciclagem de entulho, operação cata-bagulho e alertas à população são marcadas pelo voluntarismo sem um planejamento de médio e longo prazo, transformando a iniciativa em uma ação de curtíssimo prazo sem, contudo, alcançar os resultados esperados.

### 6.1. Ecopontos – Estações de entrega voluntária de inservíveis

As áreas de maior capilaridade para recepção de RCC são os pontos de entrega voluntária e gratuita de pequenos volumes feita pelos munícipes e carrinheiros<sup>5</sup>.

Em São Paulo, são conhecidos como Ecopontos (Figura 2) e podem recepcionar até 1 m<sup>3</sup> de RCC (entulho, concreto, materiais cerâmicos), volumosos (madeiras, móveis velhos, restos de podas) e os Resíduos Seletivos Domiliares (RSD): metal, papel, plástico, vidro, já triados, que são mantidos no local de forma segregada para destinação apropriada.

**Figura 2** - Ecoponto Vicente Rao, localizado nos baixos de viaduto



FONTE: Site da Prefeitura da Cidade de São Paulo - SES.

Caçambas estacionárias recebem os RCC, e os demais tipos de resíduos são separados em baias próprias, inclusive resíduos volumosos, com presença expressiva nos Ecopontos.

Periodicamente os resíduos são encaminhados para destinação, seja para reciclagem e reaproveitamento, seja para disposição final.

Com isso a PMSP evita, parcialmente, que pequenos geradores descartem estes resíduos em locais não permitidos, o que é crime (estima-se que pequenos geradores de entulho são responsáveis por quase 65% do entulho descartado irregularmente), além de facilitar e incentivar a reciclagem. Os Ecopontos funcionam de segunda a sábado das 6h às 22h e aos domingos e feriados das 6h às 18h para facilitar a entrega voluntária.

São Paulo iniciou a implantação da Resolução Conama 307 em 2003, com seu Programa Municipal, por meio da implantação de uma dessas áreas.

A implantação gradativa dos Ecopontos na cidade de São Paulo impacta positivamente as regiões que recebem este tipo de equipamento.

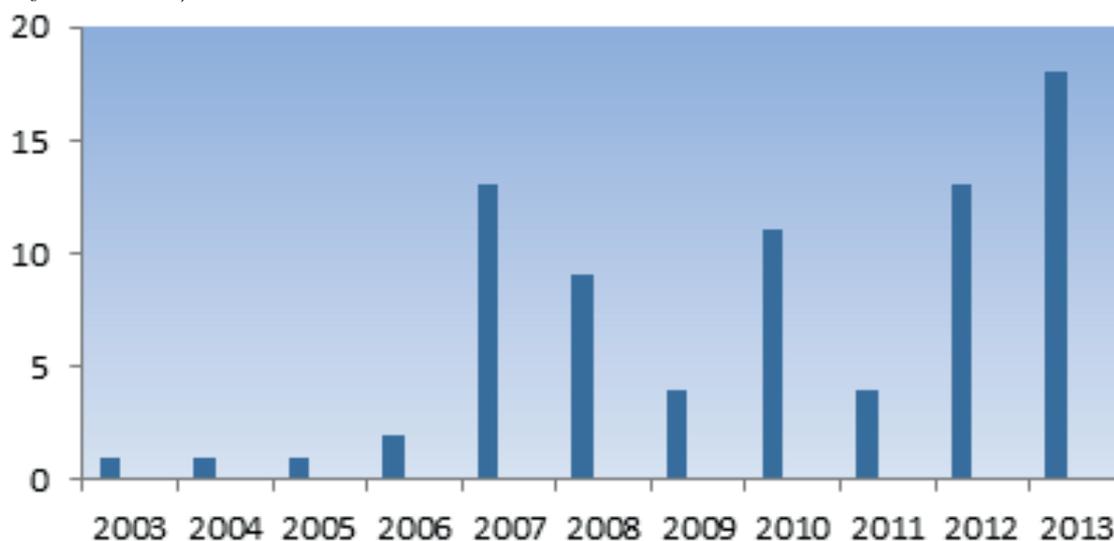
Da situação inicial de apenas uma unidade (2003) evoluiu no tempo com duas unidades nos dois anos seguintes (2004 e 2005); com mais 02 em 2006; 13 em 2007; 09 em 2008; 04 em 2009; 11 em 2010; 04 em 2011; 13 em 2012 e 2013 (até julho) com mais 18 unidades implantadas, conforme o Gráfico 2.

O PIGRS (Resumo Executivo – 2014) fornece dados de que no final de 2013 existiam 77 Ecopontos na cidade.

Dados do Portal da Prefeitura/AMLURB apontam que estão implantados até janeiro/16 90 Ecopontos.

Os Ecopontos são equipamentos cuja implantação surte o efeito desejado. É ação exitosa, consolidados em uma legislação municipal específica sobre o tema (Lei 14.803/2008), em consonância com a Política Nacional de Resíduos Sólidos e com a Resolução 307 do CONAMA.

**Gráfico 2** - Evolução da implantação de Ecopontos em 11 anos da implantação (até julho/2013)

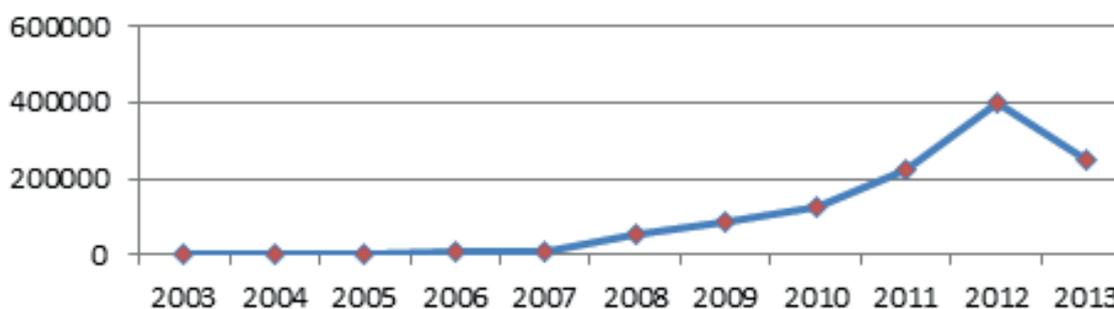


FONTE: PGIRS – 2014 (AMLURB)

Segundo dados da AMLURB, a quantidade de resíduos recebidos pelos Ecopontos vem aumentando nos últimos quatro anos, conforme Gráfico 3:

**Gráfico 3** - Quantidade de resíduos recebidos pelos Ecopontos em m<sup>3</sup> (2003 - julho/2013)

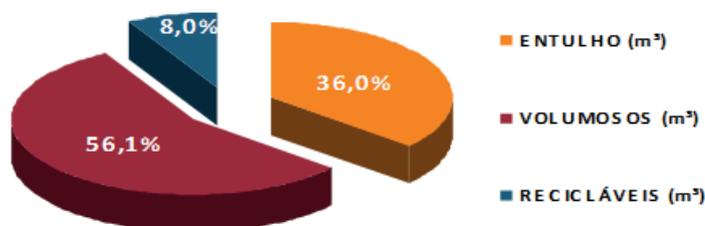
**Volume (m<sup>3</sup>) de materiais recebidos nos Ecopontos**



FONTE: AMLURB, 2013

Ainda, segundo a AMLURB, 8,0% são de materiais recicláveis, 36,0% de entulho (RCC) e os demais 56,0% são de volumosos<sup>6</sup>, conforme Gráfico 4.

**Gráfico 4** - Percentual por Resíduo Removido dos Ecopontos



FONTE: Núcleo Gestor de Entulho Autoridade Municipal de Limpeza Urbana/DGS, 2013

Para quantidades superiores a 1 m<sup>3</sup> de resíduos sólidos, determinados por lei, o gerador é o responsável pela remoção e pela destinação do entulho. Assim é necessário contratar o serviço legalizado das empresas transportadoras que operam com caçambas, as quais devem ser cadastradas e regularizadas pela administração municipal para disposição final ambientalmente adequada aos materiais.

### **6.2. Áreas de Transbordo e Triagem - ATT**

Outro tipo de área prevista na Resolução Conama 307/2002 é a Área de Transbordo e Triagem (ATT). Estes equipamentos recebem resíduos recolhidos dos pontos viciados e de obras maiores levados por caçambeiros. São triados, armazenados temporariamente e após são destinados para deposição final adequada.

São cinco ATTs privadas em funcionamento na cidade. O material recolhido é separado, o resíduo de origem mineral (concreto, argamassa, alvenaria, etc.) encaminhado para aterros de inertes, o rejeito é levado para aterros sanitários e o resíduo reaproveitável é comercializado.

Empresas interessadas em implantar as ATTs devem atender o Decreto Municipal nº 42.217/02 e submeter à área para aprovação nos órgãos da prefeitura.

## **7. Instrumentos utilizados na gestão dos RCC**

### **7.1. Coleta, transporte, triagem, separação e reciclagem de RCC**

A AMLURB é a responsável pela gestão dos diferentes resíduos gerados no município paulista. Entende-se por gestão a função de normatizar, reger e fiscalizar os serviços contratados.

De acordo com os contratos da Secretaria de Serviços/AMLURB nº.s73/SES/2011 e 74/SES/2012, a cidade foi dividida em duas macrorregiões para a administração dos serviços de limpeza: agrupamento Noroeste e Sudeste.

A empresa INOVA – Gestão de Serviços Urbanos S/A e o consórcio SOMA – Soluções e Meio Ambiente são responsáveis por cada um dos agrupamentos, respectivamente.

No escopo dos contratos estão, dentre outros serviços, a varrição, limpeza de boca de lobo, remoção de grandes volumes, e a remoção de entulhos<sup>7</sup> descartados em logradouros públicos e a operação<sup>8</sup> dos Ecopontos com fornecimento de recursos humanos, materiais e equipamentos.

### **7.2. Controle e fiscalização dos contratos de limpeza pública**

Os contratos de coleta, varrição e equipes de serviços de limpeza diversas são elaborados e licitados pela AMLURB e controlados e fiscalizados pelas subprefeituras.

Cada subprefeitura indica um gestor do contrato (engenheiro ou arquiteto) que é auxiliado por um agente vistor<sup>9</sup>, os quais são os responsáveis por fiscalizar o contrato de limpeza urbana.

Esses contratos contemplam a realização de serviços rotineiros por planos de serviços aprovados - varrição de ruas, coleta de resíduos domiciliares, de feiras e de varrição - e serviços não rotineiros executados por emissão de ordem de serviço específica - capinação, roçagem e remoção manual ou mecanizada de RCC.

## **8. Experiências da administração pública com reciclados dos RCC**

A administração pública municipal fez uso em duas ocasiões de material reciclado originários do RCC, em obras de pavimentação. Embora não tenham avançado, foram experiências exitosas.

Em 1991, ocorreu a primeira experiência da PMSP (pioneira no Hemisfério Sul) quando foi implantada uma usina de reciclagem, com capacidade de produção de 100 t/hora de agregados, utilizados na pavimentação de vias secundárias.

Outro avanço, ainda em relação ao tratamen-

to a ser dado aos resíduos da construção civil, foi estabelecido pelo Decreto Municipal nº 48.075, de 28 de dezembro de 2006, que determinou a utilização de agregados reciclados, oriundos de resíduos sólidos da construção civil, em obras e serviços de pavimentação das vias públicas do município de São Paulo, uma vez que o aproveitamento deste material gera uma economia de até 40% em relação ao asfalto comum.

A iniciativa assentou-se em normas editadas pela PMSP no emprego do RCC como sub-base na pavimentação de novas vias no município.

Para que Superintendência da Usina de Asfalto (SPUA), subordinada à Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras (SMSP), pudesse receber e produzir o material reciclado, foi implantada ao lado da ponte de mesmo nome, a Unidade de Reciclagem Júlio de Mesquita Neto, local onde os materiais foram armazenados, reciclados e instalados os equipamentos e laboratório para controle tecnológico (Figura 3).

**Figura 3** – Unidade de Reciclagem Júlio de Mesquita Neto: recepção e reciclagem dos RCC



FONTE: Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana, 2012

Os RCC resultantes da desconstrução dos Edifícios São Vito, Mercúrio e mais 33 edificações no entorno (Figuras 4) – marco histórico da reurbanização do Parque Dom Pedro e re-

gião do Mercado Municipal da Cidade de São Paulo – foram encaminhados ao canteiro de RCC que, após reciclados e transformados em agregados de diferentes granulometrias (Figura 5), foram utilizados no subleito de 30 km de vias da cidade (Figura 6).

**Figura 4** - Demolição dos Edifícios São Vito e Mercúrio



FONTE: Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana, 2012

**Figura 5** – Unidade de Reciclagem Júlio de Mesquita Neto: britagem dos RCC



FONTE: Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana, 2012

**Figura 6** - Aplicação de agregados oriundos do RCC provenientes da demolição dos Edifícios São Vito, Mercúrio e edificações adjacentes



FONTE: Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana, 2012

## 9. Conclusão

Ao longo das duas últimas décadas no Brasil, especialmente após a publicação da Resolução nº 307/2002 do CONAMA e demais regulamentos dela decorrentes, houve em todos os níveis do governo ações com o objetivo de minimizar o impacto gerado na sociedade por todo e qualquer tipo de resíduo gerado por ela mesma.

Os avanços foram diferentes conforme a dimensão territorial e a complexidade dos problemas a serem enfrentados em cada cidade ou estado.

A Cidade de São Paulo é uma metrópole cuja ausência de planejamento, a partir de seu surgimento, colaborou para o desordenamento urbano.

Dimensão geográfica, expansão e crescimento para e na periferia, difícil mobilidade urbana (desenvolvimento do transporte individual em detrimento ao coletivo), limpeza pública, inércia de ações governamentais principalmente da periferia da cidade, dentre outros motivos, colaboram para a implantação das políticas públicas.

Embora os dados publicados não sejam totalmente confiáveis, pode-se concluir que o

gerenciamento de resíduos sólidos na capital paulista avançou nas duas últimas décadas de maneira não satisfatória. Haja vista a grande quantidade de pontos de descarte ilegal de entulhos a administração pública municipal procurou, sobretudo, atender e cumprir legislações federais, ao invés de planejar e adotar como política de governo e propor um plano diretor sobre o tema.

Ao longo de muitos anos a administração adotou a metodologia rotineira e repetitiva de limpeza dos pontos viciados, sem os resultados esperados, serviços estes que exigem aporte de consideráveis recursos públicos, os quais poderiam ser destinados para outras áreas como educação, saúde, transporte, etc.

## Referências

ÂNGULO, Sérgio Cirelli.; ZORDAN, Sérgio Eduardo.; JOHN, Vanderley Moacyr. Desenvolvimento sustentável e a reciclagem de resíduos na construção civil. In: **Seminário de desenvolvimento sustentável e reciclagem na construção civil**, 4., 2001, São Paulo. **Anais...** São Paulo: IBRACON, CT 206, 2001. p. 43-56.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE LIMPEZA PÚBLICA E RESÍDUOS ESPECIAIS. <http://www.abrelpe.org.br/>. Acesso em: 16 fev. 2014.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA PARA RECI-CLAGEM DE RESÍDUOS DA CONSTRUÇÃO CIVIL E DEMOLIÇÃO. <http://abrecon.com.br/> Acesso em: 04 mar. 2014.

AUTORIDADE MUNICIPAL DE LIMPEZA URBANA. <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/servicos/amlurb/entulho/index.php>. Acesso em: 15 fev. 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Relatório das principais atividades industriais do Brasil**. 1996. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br>>. Acesso em: 25 mai. 2009.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Meio Ambiente.

**Resolução nº 307**, de 5 de julho de 2002. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res02/res30702.html>>. Acesso em: 10 jul. 2009.

\_\_\_\_\_. **PNRS – 2012 – Plano Nacional de Resíduos Sólidos**, 2012 CENTRO DE ESTUDOS E PESQUISA DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL - FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA. **Resíduos da construção civil e reciclagem**. Disponível em [http://www.cepam.sp.gov.br/arquivos/encontros\\_tematicos/coleta\\_seletiva/coleta\\_seletiva\\_reciclagem\\_residencial.pdf](http://www.cepam.sp.gov.br/arquivos/encontros_tematicos/coleta_seletiva/coleta_seletiva_reciclagem_residencial.pdf)>. Acesso: 21 jan.2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estimativas das Populações residentes** - 2008. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 03 jan. 2010.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa Anual da Indústria da Construção – 2011**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/industria/paic/2011/defaulttabpdf>>. Acesso em: 03 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/industria/paic/2011/defaulttabpdf.shtm>. Acesso em: 06 jan. 2014.

GAEDE, Lia Pompéia Faria. **Gestão dos Resíduos da Construção Civil no Município de Vitória – ES e Normas Existentes**. Monografia (Especialização em Construção Civil) - Escola de Engenharia da Universidade Federal de Minas Gerais, Minas Gerais. 2008.

\_\_\_\_\_. **Gestão dos Resíduos de Construção Civil no Município de Vitória – ES e Normas Existentes**. Monografia – Escola de Engenharia da Universidade Federal de Minas Gerais, Minas Gerais, 2008.

JOHN Vanderley M. et al. **Reciclagem de resíduos na construção civil**: Contribuição à metodologia de pesquisa e desenvolvimento. Tese de livre docência da Escola Politécnica da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2000.

JOHN, Vanderley M., AGOPYAN, Vahan. **Reciclagem de resíduos da construção**. In: **Seminário - Reciclagem de Resíduos Sólidos Domiciliares**. São Paulo, 2005.

LÁZARO, Roberto Corrêa. **Sustentabilidade na Construção Civil**. Monografia (Especialização em Construção Civil) - Escola de Engenharia da Universidade Federal de Minas Gerais, Minas Gerais, 2009.

LEVY, S.M. **Reciclagem do entulho da construção civil, para utilização com agregados para argamassas e concretos**. São Paulo. 147p. Dissertação (Mestrado) – Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1997.

MIRANDA, L.F.R. **Estudo de fatores que influem na fissuração de revestimentos de argamassa com entulho reciclado**. São Paulo, 172p. Dissertação (Mestrado) – Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, 2000.

MORALES, G.; ÂNGULO, S.C. Produção de concreto, de cimento portland utilizando entulho de obra reciclado. In: **ENCONTRO NACIONAL DE TECNOLOGIA DO AMBIENTE CONSTRUÍDO**, 7. Salvador, 2000. Anais. Salvador, ANTAC, 2000.

PASQUALOTTO, Renato Filho et al. **Gestão de resíduos da construção civil e demolição no município de São Paulo e normas existentes**. Monografia de conclusão do Curso (Especialização em Direito Ambiental) - Faculdade de Saúde Pública de São Paulo, São Paulo, 2007.

\_\_\_\_\_. PINTO, Tarcísio de Paula. **Metodologia para a gestão diferenciada de resíduos sólidos da construção urbana**. Tese (Doutorado) - Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

PINTO, Tarcísio de Paula (coord.). **Gestão Ambiental de Resíduos da Construção Civil**: a experiência do SindusCon-SP. São Paulo: I&T: SindusCon-SP, 2005.

PINTO, Tarcísio de Paula; GONZÁLES, Juan Luiz Rodrigo (coord). **Manual de orientação**: Como implantar um sistema de manejo e gestão

nos municípios. Vol. 1. Brasília: CAIXA, 2005.  
PNUD – 2010. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Relatório de Desenvolvimento Humano Globalis**. 2010.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/servicos/residuos\\_solidos/index.php?p=4635](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/servicos/residuos_solidos/index.php?p=4635), Acesso em: 10 fev 2014.

PUT, J. Recyclingof C&DW: successfactors... In: **Reciclagem de Resíduos da Construção e as Normas Técnicas Para Sua Utilização**. São Paulo, 2001.

SÃO PAULO. Comitê Intersecretarial para a Política Municipal de Resíduos Sólidos. **Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos da Cidade de São Paulo**. 2014. Disponível em: <<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/servicos/arquivos/PGIRS-2014.pdf>>. Acesso em 10 mai. 2014.

SCHNEIDER, Dan Moche. **Deposições Irregulares de Resíduos da Construção Civil na**

**Cidade de São Paulo**. 2003. Dissertação (Mestrado) - Curso de Pós- Graduação em Saúde Pública, Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

SECRETARIA MUNICIPAL DE INFRAESTRUTURA URBANA E OBRAS. [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/infraestrutura/tabelas\\_de\\_custos/index.php?p=160284#Tabela\\_de\\_custos](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/infraestrutura/tabelas_de_custos/index.php?p=160284#Tabela_de_custos). Acesso em: 01 mar. 2014.

SINDICATO DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO CIVIL DO ESTADO DE SÃO PAULO. <http://www.sindusconsp.com.br/msg2.asp?id=3243>. Acesso em: 16 fev. 2014 .

ZORDAN, Sérgio Eduardo; JOHN, Wanderley Moacyr. Metodologia de avaliação do potencial de reciclagem de resíduos. **Boletim técnico da Escola Politécnica da USP**. Departamento de Engenharia de Construção Civil. São Paulo: EPUSP, 2004.

---

<sup>1</sup> A Resolução CONAMA 307/2002 definiu como resíduos da construção civil os resíduos conhecidos comumente em São Paulo como entulho de obra. Abreviamos Resíduos da Construção Civil para RCD, proveniente de Resíduos da Construção e Demolição, como são mais conhecidos em outros países (C&DW – Construction and Demolition Waste).

<sup>2</sup> Será adotada neste artigo a abreviação de RCC

<sup>3</sup> Bota-fora: local onde é descartado os materiais oriundos da terraplenagem, demolição ou restos de construção.

<sup>4</sup> AMLURB, autarquia municipal que sucedeu a LIMPURB

<sup>5</sup> Pequenos transportadores com a utilização de carrinhos tipo carroça. Também conhecidos como carroceiros

<sup>6</sup> Volumosos são materiais descartados tais como: madeira, móveis, eletrodomésticos, restos de árvores

<sup>7</sup> A coleta poderá ser realizada de forma manual ou mecanizada e a deposição dos materiais depois de selecionados encaminhados em locais determinado pela fiscalização da PMSP.

<sup>8</sup> A operação consiste no recebimento dos resíduos entregues pela população, acondicionamento adequado na unidade e o transporte do material para o destino final indicado pela PMSP.

<sup>9</sup> Também conhecidos como fiscais. Lei específica alterou a denominação, mas não a função.

# I ndicadores de Resultados: Atividades de Zeladoria na Cidade de São Paulo

## José Frederico Meier Neto

Engenheiro Civil formado pela Escola Politécnica da USP, com Pós-Graduação em Administração Industrial e Finanças Empresariais. Foi Chefe de Gabinete da Secretaria Municipal de Habitação de São Paulo e Diretor Administrativo da Companhia Metropolitana de Habitação (Cohab-SP). É assessor e professor da Escola Superior de Gestão e Contas Públicas Conselheiro Eurípedes Sales, do Tribunal de Contas do Município de São Paulo.

**R**esumo: O Tribunal de Contas do Município de São Paulo, através de sua Escola de Contas, elaborou um estudo piloto sobre Indicadores de Resultados de Atividades de Zeladoria da Cidade de São Paulo. Como atividades iniciais, foram escolhidas: poda de árvores, limpeza manual de córregos, limpeza mecânica de bocas de lobo e operação tapa-buraco. Esses indicadores levam em consideração os conceitos de eficiência, eficácia e disponibilidade financeira na execução dessas atividades. Permitem, portanto, avaliar os resultados das ações dos gestores públicos para atingir os compromissos assumidos com a sociedade.

**Palavras-chave:** Indicadores. Resultado. Zeladoria. Eficiência. Eficácia. Gestão. Tapa-buraco.

**Abstract:** Performance indicators in the janitorial Activities in the city of São Paulo the Court of Auditors of the municipality of São Paulo, through its School of Auditors drew up a pilot study on indicators of Results of jani-

torial Activities of the city of São Paulo. As initial activities, were chosen: trimming, manual cleaning of streams, mechanical cleaning of manhole and operation cover hole. These indicators take into account the concepts of efficiency, effectiveness and financial availability in implementing these activities. Let, therefore, to evaluate the results of the actions of public managers to achieve the commitments made with the society.

**Keywords:** Indicators. Performance. Janitorial. Efficiency. Effectiveness. Management. Operation-cover-hole.

## 1. Introdução

Atualmente, no mundo inteiro, diversos segmentos da sociedade estão utilizando indicadores para controlar o andamento de projetos e atividades. Na área pública essa tendência é uma realidade e o Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP), através de sua Escola de Contas, está avaliando esse tema para aprimorar sua atividade de controle das ações do executivo municipal.

Indicadores servem para medir resultados, ajudar na tomada de decisão, facilitar o planejamento, o controle dos processos e ajudar na comparação de desempenho. Eles sintetizam um conjunto de informações num número ou informação. Devem medir desempenho, ser barato, fácil de levantar e de entender e auxiliar na tomada de decisão. Na maioria das vezes, estão associados aos objetivos da qualidade.

Historicamente temos os seguintes tipos de indicadores:

- indicadores de primeira geração, criados nos anos 50, são indicadores simples como Produto Interno Bruto (PIB), PIB per capita, Desigualdade Social (GINI) etc;
- indicadores de segunda geração, criados nos anos 90, são indicadores compostos como Índice de Desenvolvimento Hu-

mano (IDH), criado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), que é a média entre longevidade, renda e educação;

- indicadores de terceira geração, que atualmente considera um indicador como um processo a ser aprimorado e leva em consideração os esforços governamentais para melhoria social.

A Lei Municipal nº. 14.173/06 estabelece indicadores de desempenho ou resultado relativos à qualidade dos serviços públicos no Município de São Paulo.

Ela visa proteger e defender os consumidores e usuários de serviços públicos por meio de práticas de ações preventivas de fiscalização dos serviços prestados pela Administração Pública direta e indireta e por prestadores de serviços mediante concessão, permissão, autorização ou qualquer tipo de delegação administrativa.

O artigo 69-A da emenda 30 da Lei Orgânica do Município de 26/02/2008 estabelece que o prefeito deverá apresentar seu Programa de Metas 90 dias após sua posse e nele conterà as ações estratégicas, os indicadores e metas quantitativas.

A qualidade dos serviços públicos será aferida por indicadores de desempenho que possibilitem o crescimento da universalização, continuidade, rapidez e qualidade dos serviços públicos, além da redução dos custos operacionais, do desperdício e a melhoria do meio ambiente.

Os indicadores referem-se aos serviços considerados essenciais à população, como saúde, educação, segurança no trânsito, proteção do meio ambiente, limpeza e transportes públicos.

Como não existem indicadores de resultados das atividades de zeladoria no Município de São Paulo, a Escola de Contas do TCM - SP estudou esse assunto, que é de vital importância à sociedade. Foram pesquisadas e estudadas 13 atividades de zeladoria e suas respectivas fontes

de informação para avaliar sua situação.

Não existe um tipo de indicador melhor que outro, é necessário estudar o tipo mais adequado para cada situação. Por isso, a Escola de Contas do TCMSP pretende iniciar o processo de discussão sobre a criação de Indicadores de Resultados para Atividades de Zeladoria no Município de São Paulo.

Vale ressaltar que a construção dos indicadores apresentados neste trabalho obedeceu ao critério da lógica matemática em função das variáveis incidentes ao serviço considerado, carecendo de ensaios e experimentos que atestem a sua efetividade.

## 2. Atividades de Zeladoria

São definidas atividades de zeladoria no serviço público como as atividades que visam a manutenção, conservação e limpeza de bens de uso comum de infraestrutura, como ruas, avenidas, canais fluviais, galerias, praças, parques etc.

### 2.1. Atividades de zeladoria x Fontes de informação

Foram pesquisadas e estudadas 13 atividades de zeladoria na cidade de São Paulo e suas respectivas fontes de informação ou de controle. Entende-se como fonte de informação o Sistema de Informação Gerencial e o órgão da administração municipal responsável pela gestão da atividade de zeladoria na Cidade de São Paulo. Como principal fonte de informação das atividades de zeladoria do município de São Paulo, destaca-se o Sistema de Acompanhamento Físico e Financeiro do Orçamento (Sistema Safför). O sistema Safför sofreu uma atualização denominada Novo Safför, que inclui o acompanhamento quantitativo dos serviços de manutenção executados pelas subprefeituras, sendo reforçado pela digitalização das Ordens de Serviço. Os dados estão interligados e são gerenciados pela PRODAM, empresa que cuida

do processamento de dados e da tecnologia da informação do Município de São Paulo. Dessa forma, qualquer alteração nesse sistema é automaticamente salvo e disponibilizado em rede.

Além das subprefeituras com o sistema Novo Safför, pode-se destacar a Secretaria de Serviços através de seus órgãos de limpeza urbana (Amlurb) e iluminação municipal (Ilume) como fonte de informação para as atividades de zeladoria da cidade de São Paulo.

Temos, portanto, as seguintes atividades de zeladoria com as suas respectivas fontes de informação:

- Limpeza manual de córregos: Novo Safför
- Limpeza manual de bocas de lobo: Amlurb
- Limpeza mecânica de bocas de lobo: Novo Safför
- Cata-Bagulho: Eco ponto Amlurb
- Tapa-Buraco: Novo Safför
- Poda de árvores: Novo Safför
- Iluminação Pública: Ilume
- Coleta de lixo: Amlurb
- Varrição: Amlurb
- Coleta de entulho: Amlurb
- Manutenção de calçadas: Novo Safför
- Manutenção de guias e sarjetas: Novo Safför
- Corte de grama e capinação: Novo Safför

### 2.2. Plano piloto

Optou-se pela escolha de 4 (quatro) atividades de zeladoria que foram extraídas de uma apresentação realizada pelo Conselheiro do Tribunal de Contas do Município de São Paulo Domingos Dissei no Plenário da Egrégia Corte para implantação de um plano piloto. Posteriormente, a metodologia será estendida para as demais atividades.

Atividades escolhidas: tapa-buraco, poda de árvores, limpeza mecânica de bocas de lobo e limpeza manual de córregos.

### 3. Definições dos termos que compõem os indicadores

A metodologia pressupõe, inicialmente, a definição criteriosa dos termos que fazem parte da composição dos indicadores. São os seguintes termos:

**a) Capacidade Padrão de Produção Mensal da Equipe por Atividade ( CPPE )**

Trata-se da estimativa de produção mensal padrão de uma equipe de determinada atividade. É apurada no contrato, historicamente ou pelo somatório de procedimentos padrões.

**b) Número de Equipes da Atividade na Subprefeitura ( NEq )**

Quantidade de equipes contratadas para realizar determinada atividade em um determinado período.

**c) Produção Acumulada Realizada da Atividade ( PAR )**

Quantidade realizada de uma atividade, acumulada em um determinado período.

**d) Período - número de meses (T) Número de meses de um período determinado.**

**e) Necessidade Total Prevista Anual da Subprefeitura ( NTA )**

Quantidade total anual prevista da atividade necessária para atender a região da Subprefeitura.

**f) Custo Unitário Padrão da Atividade (CPA)**

Custo estimado para realizar uma determinada medida unitária de uma atividade.

**g) Orçamento Disponível Proporcional para a Atividade ( ODP )**

Previsão orçamentária disponível para a atividade (não contingenciada), proporcional ao período.

**h) Valor Empenhado Proporcional no Período (VEP)**

Valor empenhado para uma atividade proporcional ao período.

**i) Indicador de Eficiência (IEficiência - %)**

Indica a eficiência da equipe contratada pela Subprefeitura para a realização de determinada atividade. É avaliado se a equipe está realizando determinada atividade dentro dos padrões de produtividade previstos inicialmente.

**j) Indicador de Eficácia ( IEficácia - % )**

Indica se a quantidade realizada de uma atividade é suficiente para atingir a quantidade prevista demandada.

**k) Indicador de Capacidade Financeira (ICF - %)**

Indica se o valor empenhado foi suficiente para atender a demanda prevista de uma determinada atividade.

**l) Indicador do Coeficiente de Empenho ( ICE - % )**

Indica a proporção do valor empenhado em relação ao valor orçado disponível para uma determinada atividade num determinado período.

### 4. Indicadores de Resultados

Neste tópico, serão analisados os indicadores de resultados das atividades de zeladoria, sob os aspectos gerenciais, as fórmulas de cálculo e a avaliação de desempenho com a classificação por faixas de resultado.

#### 4.1. Análise dos aspectos gerenciais

A análise dos aspectos gerenciais dos indicadores de resultados é feita sob a ótica de fatores internos e externos à subprefeitura. Os fatores internos são aqueles que dependem exclusivamente da administração da subprefeitura, enquanto que os fatores externos são aqueles que não estão sob a governabilidade exclusiva da mesma.

**Indicador de Eficiência (IEficiência):** no caso deste indicador, a análise recai exclusivamente sobre os fatores internos, ou seja, análise das equipes quanto às suas produtividades. É um

indicador que depende da gestão administrativa da subprefeitura. Quanto mais próximo de 100%, mais as equipes que executam a atividade de zeladoria se aproximam da capacidade de produção considerada como padrão para a atividade, sendo, portanto, mais produtivas e eficientes.

**Indicador de Eficácia (IEficacia):** no caso deste indicador, a análise recai sobre os fatores externos, ou seja, análise quanto ao atendimento à demanda da população.

**Indicadores Financeiros – Indicador de Capacidade Financeira (ICF) e Indicador do Coeficiente de Empenho (ICE):** a análise no caso destes indicadores recai sobre os fatores internos e externos.

- Fatores Internos: capacidade da subprefeitura de administrar com competência os seus recursos financeiros disponibilizados pela alta administração, fazendo uma boa execução orçamentária.

- Fatores Externos: contingenciamento de recursos financeiros e definição de prioridades pela Secretaria Municipal de Finanças e Secretaria Municipal de Planejamento. Portanto, são fatores que fogem da alçada administrativa da subprefeitura.

#### 4.2. Fórmulas de cálculo

**- Calculando o Indicador de Eficiência:**

$$\text{IEficiencia (\%)} = \left[ \frac{\text{Produção Acumulada Realizada da Atividade} / \text{Período} / \text{Número de Equipes da Atividade na Subprefeitura}}{\text{Capacidade Padrão de Produção Mensal da Equipe por Atividade}} \right] \times 100$$

$$\text{IEficiencia (\%)} = \left[ \frac{\text{PAR} / \text{T} / \text{Neq}}{\text{CPPE}} \right] \times 100$$

**- Calculando o Indicador de Eficácia:**

$$\text{IEficacia (\%)} = \left\{ \frac{\text{Produção Acumulada Realizada da Atividade no Período}}{\left[ \frac{\text{Necessidade Total Prevista Anual}}{12 \text{ meses}} \right] \times \text{Período}} \right\} \times 100$$

$$\text{IEficacia (\%)} = \left\{ \frac{\text{PAR}}{\left[ \frac{\text{NTA}}{12} \right] \times \text{T}} \right\} \times 100$$

**- Calculando o Indicador de Capacidade Financeira:**

$$\text{ICF (\%)} = \left\{ \frac{\text{Valor Empenhado no Período}}{\text{Custo Unitário Padrão da Atividade}} \right\} / \left[ \frac{\text{Demanda Total Anual}}{12} \right] \times \text{Período} \times 100$$

$$\text{ICF (\%)} = \left\{ \frac{\text{VEP} / \text{CPA}}{\left[ \frac{\text{NTA}}{12} \right] \times \text{T}} \right\} \times 100$$

**- Calculando o Indicador do Coeficiente de Empenho:**

$$\text{ICE (\%)} = \left( \frac{\text{Valor Empenhado no Período}}{\text{Orçamento Disponível no Período}} \right) \times 100$$

$$\text{ICE (\%)} = \left( \frac{\text{VEP}}{\text{ODP}} \right) \times 100$$

#### 4.3. Avaliação de desempenho

A avaliação de desempenho consiste em alocar os indicadores calculados conforme as fórmulas apresentadas, sempre em notação percentual, em faixas de desempenho.

De acordo com o resultado dos indicadores, temos as seguintes faixas de desempenho:

De 0,0% a 20,0% : Faixa E (Péssimo)

De 20,1% a 40,0% : Faixa D (Ruim)

De 40,1% a 60,0% : Faixa C (Regular)

De 60,1% a 80,0% : Faixa B (Bom)

De 80,1% a 100% : Faixa A (Ótimo)

#### 5. Conclusões

O assunto indicadores precisa ser avaliado de uma forma mais ampla na Prefeitura, pois existem diversos indicadores que são gerados para atender as obrigações legais, mas não existe uma política de governo de avaliação e tomada de decisão para perseguir os resultados avaliados.

Quando falamos em gestão por resultado, é fundamental utilizar indicadores para que ele reflita um momento atual e um valor desejado numa data futura. Isso acontecerá através dos diversos projetos planejados e com os indicadores avaliaremos o sucesso das ações empreendidas.

Assim, a proposta da Escola de Contas do TCMSP é que sejam adotadas medidas para implantar indicadores das atividades de zeladoria da cidade e que eles sejam utilizados como um instrumento de gestão por resultado para que o TCMSP, a Prefeitura, a Câmara Municipal e principalmente a população possa verificar e avaliar a execução dessas atividades.

Os fatores de sucesso para implantar indicadores nas atividades de zeladoria são os seguintes:

- Capacidade de Produção Padrão Mensal da Equipe por Atividade.
- Necessidade Total Prevista Anual das Subprefeituras.
- Custo Unitário Padrão da Atividade.

A Capacidade de Produção Padrão Mensal da Equipe por Atividade ( CPPE ) e o Custo Unitário Padrão da Atividade ( CPA ) são informações de produtividade e custos ligadas diretamente à atividade de zeladoria em questão. Dependem, portanto, de uma boa gestão da subprefeitura para serem obtidas.

A informação mais difícil de levantar é a Necessidade Total Prevista Anual das Subprefei-

turas ( NTA ), ou seja, a demanda total da atividade necessária para atender todas as regiões que compõem a subprefeitura. Não é possível estabelecer indicadores de resultados e avaliar o trabalho realizado sem conhecer a situação atual e a quantidade total de serviço necessária para atender toda população da cidade. Esse é, portanto, o principal fator de sucesso para implantação dos indicadores de resultados das atividades de zeladoria no Município de São Paulo.

## Referências

- KAYANO, Jorge; CALDAS, Eduardo de Lima. **Indicadores para o Diálogo**. Texto der Apoio Oficina 2. Série Indicadores, num. 8, out. 2002. Disponível em: <<http://www.ufpa.br/epdir/imagens/docs/paper47.pdf>>. Acesso em: 28 out 2015.
- SILVA, Maurício Corrêa da. **Demonstrações Contábeis Públicas**: indicadores de desempenho e análise . São Paulo : Atlas, 2012.
- TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Índice de Efetividade da Gestão Municipal**. Audesp, 2014.

# Impacto do Direito Ambiental no Poder Econômico

## Simone Foyen

Advogada. Mestre em Políticas Sociais com área de concentração em Cidades e Territórios — Assessora de Gabinete da Escola Superior de Gestão e Contas Públicas Conselheiro Eurípedes Sales da Escola de Contas do Tribunal de Contas do Município de São Paulo

**R**esumo: Este artigo tem como objetivo alertar para os impactos que, lenta e progressivamente, o direito ambiental, por via da atuação estatal, vem produzindo sobre a dinâmica de mercado. Para reflexão, a abordagem compreenderá o panorama da origem das relações mercantis e industriais, a interferência e participação do Estado no tratamento das externalidades negativas segundo a teoria “pigouviana” e seu respectivo contraponto “coaseano” e, por fim, a abordagem político-constitucional brasileira em face da aplicabilidade do direito como elemento intrínseco de regulação ambiental.

**Palavras-chave:** Mercado. Meio Ambiente. Externalidades. Resíduos Sólidos.

**Abstract:** The aim of this article is to warn about the impacts that, slowly and steadily, environmental law, through state action, has been producing about market dynamics. To do so, the article will approach the rise of the mercantile and industrial relations, State inter-

ference and participation in the treatment of negative externalities, under the “Pigouvian” theory and its respective “coasean” counterpart and, to sum up, the Brazilian political-constitutional approach in the face of the applicability of the law as an intrinsic element of environmental regulation.

**Keywords:** Market. Environment. Externalities. Solid Waste.

## 1. Introdução

Antes mesmos dos agentes econômicos sofrerem com eventuais malefícios, ou benefícios, decorrentes dos processos de produção, a natureza é quem se coloca duplamente nessa linha de tiro. Enquanto dela se extrai a matéria prima essencial à concretização do produto final, nela os efeitos subjacentes da poluição também são depositados, ainda que nem sempre sejam sentidos ou vistos. Esses fenômenos é o que a microeconomia chama de externalidades, positivas ou negativas.

A atividade econômica induziu a formação do poder. Aperfeiçoou a mecânica de sobrevivência dos antigos, de extração do meio ambiente os insumos necessários à sobrevivência do ser humano e sua família, espalhando-a à concepção de produção em larga escala, voltada ao atendimento coletivo. A relação capital e trabalho surge com força, dando-se novas feições aos processos primitivos de comercialização e mercantilização até a efetiva instalação de um processo capitalista, baseado no processo de industrialização e atuação livre do mercado dentro de uma concepção de Estado absolutamente liberal, preocupado com a regulação exclusiva de sua organização político-administrativa.

Os períodos bélicos mundiais serviram para reclamar a existência e preponderância de um Estado interventor, garantidor do bem estar social, de um lado e equalizador de todas as forças capitais, decorrentes de uma ordem econô-

mica minimamente controlada, de outro lado.

Para o presente trabalho, o tratamento das externalidades segundo ciência econômica que ganharão destaque e estudo pontual serão as negativas, tendo em vista sua intrínseca relação com o meio ambiente.

Teorias passaram a ser desenvolvidas por pesquisadores neoclássicos, dentre os quais se destacam a tese do criador do conceito, Arthur Cecil Pigou, e a concepção adversa, oposta, de Ronald Coase, que, ao reconhecerem como existentes, fundamentalmente tratam como devem o Estado e o mercado agir.

Ainda que na prática a conscientização de um meio ambiente minimamente respeitado e equilibrado acabe não sendo importante aos agentes econômicos, senão exclusivamente o fator de produção, normas e ações estatais têm sido implementadas de forma cada vez mais ascendente, em defesa dessa categoria de bens naturais que foram constitucionalmente elevados à condição de direitos fundamentais do homem, ditos de terceira geração e qualificados como difusos e transindividuais. Daí porque tendencialmente não mais se justifica a insistência por esse olhar cego, não internalizado, ao processo de produção.

## 2. Poder Econômico: raízes históricas

O poder, já dizia Bagnoli (2009, p.28), seja analisado sob a forma de Niccolò Maquiavelli (sorte – fortuna e virtude – virtù), na proporção do dominador, ou de Etienne de La Boétie, na proporção do dominado (subordinado), seja ainda na forma de Hegel, pela relação bilateral entre senhor e escravo e de sobreposição de uma a outra, consubstancia uma relação assimétrica, “cuja consequência é uma subordinação”. Quem tem poder, manda, quem não, obedece, de modo que, como enfatizado pelo autor, “por sua característica o poder é algo que seduz, atrai, envolve, engrandece, mas também cega, corrompe,

ultrapassa limites éticos e morais”.

Nas civilizações antigas, não havia disputa por posse de bens materiais, por dinheiro, por qualquer forma instituidora dos instrumentos mecânicos tão importantes para o exercício da atividade mercantil e, adiante, consagração do capitalismo. Não havia atividade comercial, mas extração do meio ambiente, da natureza, os elementos de consumo necessários e suficientes à sobrevivência, à subsistência de vida do ser humano. Estruturava-se a sociedade em três grupos distintos, os sacerdotes, que se encarregavam de orar e manter a adoração e ordens dos deuses, e os aristocratas-guerreiros, defensores da sociedade contra o inimigo externo, ambos com regência de poder sobre todos, e os agricultores-pastores, os encarregados pela produção de bens suficientes à subsistência física do povo (COMPARATO, 2013, p.140).

A estruturação de uma economia voltada à posse legítima da terra nasceu na Idade Média, com os senhores feudais. Na medida em que ganhavam prestígio social e, conseqüentemente, condição de nobreza, iniciava-se a relação senhor-vassalo e, conseqüentemente, a inovação de um comércio formado à base de trocas e segundo as necessidades físicas das pessoas existentes na era antiga. Eis a tímida base de origem do poder econômico.

Para Comparato (2013, p. 145-146), embora não amplamente reconhecido pelos alicerces acadêmicos, a Baixa Idade Média europeia, na segunda metade do séc. XII, foi o berço do capitalismo, justamente porque, nesse momento, se inaugurava a ruptura da tradição histórica até então vivenciada. Esse processo acabou se evoluindo na Idade Moderna a partir da instituição dos direitos reais sobre a coisa, firmando-se a criação, por exemplo, do direito de enfiteuse e do conceito romano da propriedade pela classe social burguesa.

Embora a vida urbana e a atividade mercan-

til no séc. VIII tivesse sido marcada pela concentração do povo europeu, mesmo nas cidades episcopais e castelos feudais situados em pontos isolados e sem comunicação regular entre si, tal relação teria experimentado seu declínio com a lenta retomada da navegação marítima no Mediterrâneo em meados do séc. XI quando então se deu início à substituição dos estamentos feudais vinculados à terra pelo surgimento de novas cidades, livres do poder feudal, com direitos e deveres formalmente iguais e sem qualquer preocupação com um estatuto jurídico próprio. Daí a ênfase por Comparato (2013, p.148):

(...). Os que os distinguiu substancialmente entre si era, tão só, o nível de suas posses pessoais. Nascia, com isso, a moderna sociedade de classes, totalmente inexistente nas civilizações do passado, ao contrário do que afirma o Manifesto Comunista logo em seu parágrafo de abertura.

As classes assim criadas já não eram complementares e harmônicas, como os três estamentos antigos, mas se apresentavam com interesses opostos uma à outra. Como salientam os historiadores, já em Flanders se registravam, no século XII, manifestações de luta de classes no setor têxtil.

Foi nesse ambiente de extraordinária mudança de mentalidade e costumes da Baixa Idade Média que vieram à luz os primeiros sinais da grande passagem histórica do Mundo Antigo ao Mundo Moderno, com o nascimento do capitalismo.

O processo de mercantilização propiciou a disseminação da expansão mundial dos ideais capitalistas internos. Regulamentos próprios não apenas acabaram sendo prescritos como também passaram a ser conhecidos e respeitados por todos, indistintamente, na relação comercial. Teve origem nas Cidades-Estados, como Veneza, Gênova e Antuérpia, com o comércio exterior e a criação de empresas multinacionais, tal como o caso do Banco criado pela família Médici em Florença e no período de 1.397 a 1.494.

Assim, entre os sécs. XI ao XV o desenvolvimento rondava as feiras medievais e era agregado ao complexo das seguintes atividades mercantis iniciais: “as primeiras moedas, os primeiros bancos, notas promissórias, vales, cheques, letras de câmbio, companhias de navegação, transporte e frete e companhias por ações” (BAGNOLI, p. 41).

O processo de centralização do poder político estava nas mãos das monarquias e a criação e a recepção dos tributos correspondentes em poder da burguesia (nobreza feudal) mercantil, como método de troca de segurança e tranquilidade na realização das transações comerciais. De modo que o Estado, jungido à regência desse regime absolutista, de relação rei (poder soberano) e burguesia (poder privado) contra o restante do povo, e o Sistema Mercantilista implantado davam início ao sistema capitalista comercial na forma de acumulação primitiva de capitais. As dinâmicas que muito contribuíram à relação desse processo pelas duas grandes potências da época que eram Portugal e Espanha derivavam especialmente da exploração das colônias e do tráfico negreiro preponderante.

A era capitalista, de afirmação da base do capitalismo em conexão aos poderes econômico e político que nele seguiam embutidos, atingiu seu apogeu histórico na era industrial, com a Revolução Industrial no séc. XVIII. Tornou-se o centro de equilíbrio da vida econômica e a fonte alimentadora de todas as atividades agrícolas, de prestação de serviços ou de distribuição de mercadorias. Trouxe uma concepção de renovação completa das estruturas socio-políticas, de substituição do antigo pelo novo, propiciando a criação do conceito de escala de produção, ou seja, produção em série de bens, não vista nas atividades dos artesãos que cuidavam pessoalmente de todas as fases do processo produtivo sobre o bem fabricado.

Esse processo de industrialização fomentou

o deslocamento da mão-de-obra e dos recursos da agricultura para a indústria, provocando a institucionalização de uma revolução social e econômica capaz de submeter a aristocracia rural tradicionalmente vista como condição produtiva de segundo plano. E não apenas rupturas econômicas e sociais ocorreram nesse período (sécs. XVII e XVIII) como a intervenção estatal na economia começou a se delinear juntamente com a turbulência do movimento Iluminista ou Era das Luzes, tal como era conhecida a principal fonte de crítica política, econômica, social, cultural, religiosa, jurídica e educacional ao Antigo Regime, impulsionada pela burguesia em luta das classes privilegiadas (clero e nobreza).

A Revolução Francesa foi a grande responsável por impulsionar e reforçar a maré da Revolução Industrial que basicamente havia incrementado a produtividade com o objetivo de que o padrão de vida e de consumo da sociedade se elevasse, tornando-se a mais rica, não obstante também a mais complexa. A ascensão do poder econômico passava a ser monopólio da burguesia, que detinha os meios da produção, os maquinários da indústria. Esse novo processo de relação mercantil não mais dependia da indicação ou de escolhas individuais, mas de aptidões demonstradas pelo trabalho de cada um, da meritocracia.

Com o capitalismo industrial instalado e suas fontes (o desenvolvimento da energia elétrica, do petróleo e do aço), a partir da segunda Revolução Industrial, aderida por Bélgica, França, norte da Itália, Alemanha, Rússia e Estados Unidos, é que o capitalismo financeiro começou a despontar. O capital industrial, o bancário e o desenvolvimento de uma política econômica liberal sem intervenção do Estado se aliavam fomentando a criação das sociedades anônimas, das holdings (conglomerado de empresas) e dos cartéis.

Em suma, a proliferação dos trabalhos de prestadores de serviços e de profissionais libe-

rais passou a ser instituído e com ela a competição, contaminando não apenas a Inglaterra, mas principalmente os Estados Unidos e o Japão. Os camponeses, contentes ou não com essa nova configuração do processo produtivo, foram lançados à condição de operários, de trabalhadores, migrados e embutidos na indústria por questão de sobrevivência. E foi exatamente no séc. XIX que a Europa enquanto inaugurava a ideia de competitividade entre mercados com a oferta de produtos originários da indústria inglesa destruía o monopólio industrial em âmbito da Inglaterra, propiciando a formação de um novo movimento de poder, a concorrência global com a proposta de competição de mercados externos, sob regência do novo poder político do imperialismo e as anexações territoriais conquistadas por cada país. Desde então as rivalidades nas relações comerciais entre os países já podiam ser vistas, tanto quanto, como já dito, a formação dos cartéis, muitas vezes defendidos e protegidos pelo governo (como na Alemanha), ou simplesmente firmados por acordos de cavaleiros. A reação aos cartéis culminou na constituição de trustes, não obstante, de outro lado, defendido também era a institucionalização de regras que coibissem os “interesses do poder econômico em detrimento da competição, em prejuízo da coletividade” (BAGNOLI, p. 33).

Para Bagnoli (2009), ainda que cada realidade política, social e econômica admitisse uma forma comportamental própria e intrínseca, a Revolução Industrial havia efetivamente instituído um efeito primordial nas relações de trabalho: a relação público-privada, com a concentração do poder político (público) a favor da classe empresarial (privado), viabilizando, em verdade, uma Revolução Financeira, em diáspora muito maior que a instituição do simples processo de industrialização.

De todo modo, a característica do séc. XIX foi o de paz prolongada, com aumento da po-

pulação, força na relação do trabalho (empresário-operário) e rápida expansão econômica, com proteção do Estado. E, ainda, como bem ressaltado por Bagnoli (2009, p.34) as transformações mantiveram-se presentes no século XX, ainda que não mais sob diretriz exclusivamente europeia:

As Guerras Mundiais servem para estabelecer uma nova ordem econômica internacional e a consagração dos Estados Unidos” (...) “a relação público-privado fez os Estados Unidos senhor da história em seu tempo, onde o poder econômico encontrou seu ápice.

### 3. Interferência do Estado no Poder Econômico

O poder econômico firmou base no capitalismo, na ideia de produção, de formação de classe dominante e classe dominada, de prestador de serviço e profissional liberal em constante competição e, finalmente, de concorrência entre mercados sob nova roupagem: industrializados.

Bagnoli (2009) já enfatizava que a saudável manifestação da concorrência está na relação entre oferta e procura, pois além de proporcionar maior variedade de mercadorias, auxilia no aprimoramento da qualidade dos mesmos, contribuindo diretamente para a redução dos preços.

A entrada do Estado na relação econômica se justificou em face da necessidade de contenção dos monopólios e defesa da livre concorrência, de controle para que a economia não promovesse uma devastação social. A concepção de Estado Liberal, de concorrência confiada exclusivamente ao mercado, não mais ganhava espaço. Não havia dúvidas de que a ruína da civilização do séc. XX se dava, efetivamente, por conta da (i) ausência do equilíbrio de poder, responsável por evitar guerras de grandes dimensões; (ii) do padrão ouro organizando a economia; (iii) do mercado auto-regulável e (iv) do Estado Li-

beral, criado pelo mercado auto-regulável, sem poder de ação e dever de interferência na defesa do bem-estar social.

O fim do período bélico mundial mostrou que apenas o Estado podia garantir uma ordem internacional pacífica, mediante interferência direta na regulação dos interesses privados. A conclusão diagnosticava que o social e o poder econômico numa economia de mercado deviam, obrigatoriamente, se aproximar de uma abordagem jurídico-econômica, garantida pelo Estado.

A lei que já era o principal instrumento de manifestação do direito estipulado pelo Estado na sociedade, transparecendo ato de justiça na medida em que exigia conhecimento universal, passou a regular a existência da grande empresa, da corporação, melhor dizendo, da instituição pública de regulação de determinados serviços que, por sua vez, impunha às empresas uma série de regras e limitações para o seu funcionamento e atuação no mercado.

A intromissão do Estado no poder econômico, estabelecendo a relação de poder público-privado registrava um novo marco na era concorrencial, denominada por Bagnoli como a era de uma segunda revolução industrial, renovação do antigo pelo novo, quebra dos paradigmas sócio-políticos até então vivenciados.

O séc. XX marcou o início da terceira Revolução Industrial, da distribuição da industrialização a outros países; criação da energia nuclear (atômica) e da energia solar, como alternativa à crise do petróleo; automatização da produção em série (em massa); melhoria dos meios de comunicação e de transporte; fortalecimento do capitalismo monopolista das grandes multinacionais iniciadas no período da segunda Revolução Industrial; crescimento do proletariado, dos movimentos sindicais e da formação de partidos das classes trabalhadoras. Uma nova era se instalou e se mantém até hoje que é a da busca pela tecnologia e inovação, com moderação de custos

controlados por atuação permanente do Estado. “Atualmente, vive-se a realidade da sociedade pós-industrial, na qual o número de pessoas relacionadas à indústria é inferior àquele das pessoas relacionadas aos serviços” (BAGNOLI, 2009, pág. 61), onde o homem é substituído por computadores e as mercadorias ganham novas faces, do biocombustível, nanotecnologia, profusão das formas de comunicação, etc. Iniciada nos Estados Unidos, em 1.956 e na Itália em 1.982 - no Brasil, ainda em desenvolvimento -, tem no Estado seu pedestal de regulação, de intervenção e, portanto, controle minimamente ao poder econômico de ação.

Nesse processo de evolução constante do econômico em face, e benefício, do social, forçoso reconhecer que as intervenções governamentais não são espontâneas, mas ditadas pelo próprio mercado, como razão de uniformização e ausência de prejuízos a si próprios.

O poder econômico acaba influenciando o Governo a adotar certas normas legais e econômicas favoráveis aos interesses das empresas, que acabam permitindo uma arrecadação tributária importante para o Estado, Além de beneficiá-lo pela conquista do apoio político, determinante para sua manutenção (ou de seu partido) no poder. (BAGNOLI, op.cit, pág. 68).

Essa relação público e privado, decorrente da troca de interesses com contenção do Estado para a instituição de mecanismos anti-abusos. dos freios e contrapesos, submete-o, de fato, ao desempenho de um papel fundamental na limitação do poder econômico pela norma, contudo, sempre em promoção à concorrência. Realiza-o mediante controle, com a adoção de órgãos próprios de regulação em sua estrutura interna.

A todos esses fatores, o meio ambiente agradece. Juntamente com os direitos dos trabalhadores, acaba sendo vítima do processo pela busca da maximização dos lucros e, conseqüentemente, significativa redução de custos

da mercadoria. Da mesma forma que a natureza é fator primário de produção, também é fator primário dos efeitos dessa produção, a poluição, acelerada com o crescimento produtivo e econômico, daí porque reclamar sua proteção.

A história já comprovou que o Estado é necessário para o funcionamento do mercado, bem como para fiscalizar e, quando necessário, regular o poder econômico, a fim de coibir eventuais abusos e proteger o bem-estar da coletividade. O Estado não pode deixar exclusivamente a cargo do poder econômico a sua auto-regulação e seu senso de responsabilidade socioambiental. O poder econômico, cujo objetivo final é a maximização dos lucros, não tem capacidade, nem sequer autoridade, para ditar políticas públicas e ficar livre da fiscalização do Estado. (BAGNOLI, 2009, pág. 85).

#### 4. Meio Ambiente: direito fundamental

Nessa seara do Estado interventor, regedor e garantidor de direitos fundamentais que, acima de tudo, tem por objetivo a defesa e a preservação do bem estar social, “*Welfare State*”, significativas contribuições foram trazidas ao longo do séc. XX, notadamente na área do direito ambiental.

Como bem destacado por Lembo (2007, pp. 7-9), direitos fundamentais, enquanto direitos naturais da pessoa humana positivados em nível constitucional, compreendem um sistema de valores universais responsável pelo tratamento da pessoa humana e do regime democrático, assumindo cores diferentes conforme os valores, a formação histórica e os aspectos locais, geográficos, de cada comunidade. Canotilho (1998, p.359), ao dividir os direitos fundamentais em “formalmente constitucionais” e “materialmente fundamentais”, vai além, ao considerar no rol dos direitos constitucionalmente positivados todas as demais normas de ordem internacional não positivados constitucionalmente.

A clássica doutrina constitucional rotulou os direitos fundamentais em três dimensões (para alguns juristas, os direitos fundamentais se espraiam em quatro dimensões, ou gerações, distintas (LEMBO, 2007, p.15)).

No que tange, especificamente ao direito ambiental, alocou-o na categoria dos direitos de terceira dimensão, como também um direito de tutela destinado à coletividade, a um grupo de pessoas, justamente porque são “direitos difusos os comuns a toda a espécie humana (a água, o ar, a luz solar, os bens culturais, o patrimônio histórico, entre outros)” (LEMBO, op.cit., p. 19), conferindo-lhes a base solidária e evolutiva dos direitos agasalhados nas dimensões anteriores, que condiziam à liberdade, vida e dignidade humana – direitos de primeira dimensão –, e à igualdade de todos para o acesso aos direitos sociais, de prestação do Estado às condições de sobrevivência, como educação, lazer, saúde, moradia etc. – direitos de segunda geração.

Estão inseridos na gama dos direitos ditos materialmente constitucionais. Isso porque, como enfatizado por Ferreira (2010, p.320), introduzidos pela ordem jurídica internacional foram, concomitantemente aos valores destinados à paz, desenvolvimento e respeito ao patrimônio comum da humanidade.

#### 5. Neoinstitucionalismo econômico e ambiental

O direito era visto como atividade externa à de mercado. Não se configurava elemento intrínseco e essencial à dinâmica da atividade econômica. Com o desenvolvimento paulatino do neoinstitucionalismo econômico é que as relações mercantis passaram a reclamar a aplicabilidade do direito como instrumento necessário aos custos de transação e também às externalidades.

Na teoria microeconômica, onde a produção, o consumo e o bem-estar dos valores individuais são analisados com prioridade sobre

os aspectos agregados e coletivos (MARTA, 1999, p.18), externalidades significam as ações que um agente, pessoa física ou jurídica, impõe a outro agente, pessoa física ou jurídica, causando-lhe custos – daí serem chamadas de externalidades negativas - ou benefícios – externalidades positivas. Não configuram ações intencionais, mas custos sociais que até então não consistiam objeto de preocupação da economia e seus respectivos fatores de produção. Em outras palavras, o agente causador de uma externalidade negativa não está preocupado com a externalidade negativa causada na linha de produção, com a poluição do meio ambiente especificamente, mas tão somente com a linha de produção e subsequente disponibilidade do produto à futura transação comercial.

Estruturas teóricas se firmaram a respeito do tema, no sentido de haver uma intervenção estatal para a regulação desses custos. Custos que têm o meio ambiente como externalidade negativa a ser considerada no valor da transação final, de modo que implementado ao fator de produção não fosse apenas o bem estar particular daquele que comercializa e daquele que compra, mas também o bem estar social subjacente.

O economista britânico Arthur Cecil Pigou, no início do século XX, foi o criador do conceito de externalidades, tornando-se o pioneiro pregador da intervenção do Estado na Economia, antes mesmo de Keynes – aliás, seu crítico (RÉGIS, 2003, p.9). Partia do pressuposto que as externalidades negativas do meio de produção – que efetivamente acolhem as questões ambientais - só seriam solucionadas, com eficiência, se houvesse interferência do Estado com a imposição de tributos que obrigassem os agentes econômicos a adequar e, conseqüentemente, equilibrar as quantidades produzidas com o preço proposto, garantindo-se a defesa do bem-estar social. Como enfatizado por Pietropaolo (2009, p. 138), “dessa diminuição de quantida-

de decorreria menor externalidade, pois seus custos seriam internalizados pelo agente que a produz”.

Apenas na segunda metade do século passado, especificamente na década de 60, é que outro economista britânico, Ronald Coase, desenvolveu uma nova e, efetivamente oposta, teoria em face das externalidades. No seu artigo “*The problem of social cost*” sustentou que quando fossem essas externalidades provenientes de transação com baixos custos (ou até mesmo custos não mensuráveis, nulos, ausentes), seria muito mais eficiente solucioná-las pelas vias do próprio mercado, de modo que devia se limitar a intervenção estatal única e exclusivamente nos casos em que determinada produção demandasse efetivamente custos de transação mais altos. No exemplo dado por Pietropaolo (2009, p.142):

Se, por exemplo, uma indústria poluidora tem condições de negociar e adquirir toda a área adjacente à sua instalação, que sobre de forma mais imediata as conseqüências negativas não precificadas de suas operações, então a atribuição de responsabilidades pelo direito será economicamente irrelevante, pois, com barganhas, a externalidade será mais eficientemente resolvida, sem alterar negativamente o bem-estar social.

Para Coase, o direito agregado à questão econômica devia atribuir responsabilidades no sentido de se criar um maior saldo de bem-estar social líquido, pois às transações com ausência de custos de externalidades as negociações privadas encontrariam, automaticamente, o ponto ótimo. Nos casos concretos analisados, verificou Coase que as decisões judiciais acabavam se preocupando com a correta atribuição de responsabilidades entre os agentes envolvidos e não com o valor econômico subjacente propriamente dito. De modo que:

A preocupação jurídica de operar o problema dentro de seus próprios conceitos internos, sem levar em conta as conseqüências econômicas, não é certa ou errada, mas de-

termina escolhas que têm efeitos econômicos, baseadas em critérios jurídicos. Elas delimitam os fluxos de pagamentos ou quem paga para quem. Se o direito fizer isso de forma correta (eficiente), então as transações de mercado atingiriam o ótimo (PIETROPAOLO, op. cit., p. 146-147).

Assim, como se observa, a diferença entre o teorema “coaseano” e a taxaço “pigouviana” está, efetivamente, na forma como deve o Estado intervir no processo de produção em relação aos custos sociais das externalidades negativas, se mediante, respectivamente, a edição de normas tributárias que impeçam ou coibam a atividade para todo e qualquer caso ou com a transferência do problema à negociação privada na coordenação do preço final do produto quando baixos ou inexistentes se revelarem os custos de sua transação.

Fato é que externalidades configuram bens produzidos sem clara identificação de preço, com custo social alto para aqueles que os recebem, de natureza pública porquanto pertencentes à sociedade, porém produtos de lucros privados baixos, nulos e até negativos (MARTA, 1999, p.25). Daí porque não devem ser submetidos à resolução da ciência econômica, mas efetivamente jurídica e ao encargo do controle estatal.

Para Marta a ideia de intervenção estatal não deve ser compreendida como a concepção neoclássica apresentada fundamentalmente por Pigou, mas na forma de estímulo à redução da poluição ou até mesmo da regulação de um possível “mercado de poluição” que consistiria no uso da poluição ou do resíduo como matéria prima. “In verbis”:

Dessa maneira, a intervenção do Estado é necessária, não apenas com uma competência ‘pigouviana’, mas também como gestor de processo – estimulando o desenvolvimento tecnológico e participando em empreendimentos que utilizem como matéria prima, experimentalmente, a poluição ou o resíduo. Poder também interceder na forma

de intervenção estatal clássica: subsidiando equipamentos, através de taxas de juros com custo zero ou isentando de impostos os ‘proveitadores’ da poluição e de resíduos que os transformem em um bem útil, que não cause maiores problemas à sociedade (MARTA, op. cit., p. 21).

## 6. Direito Ambiental no Constitucionalismo Brasileiro

A positivação constitucional das normas de proteção ao meio ambiente começou a ser desenhada e ganhar significância mundial, especialmente, a partir da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente (CNUMA) realizada em Estocolmo em 1972.

Desde então recebeu assento na maioria das constituições sociais, merecendo destaque as constituições “verdes”, instituídas por Portugal em 1976 e Espanha em 1978 e que foram as responsáveis por influenciar essa nova concepção política na Constituição Brasileira de 1988, consagrando a inauguração de um marco de origem efetivamente constitucional e não mais somente legal. Em 1605, por exemplo, o Brasil já dispunha de uma legislação própria voltada à proteção das florestas (REINO DE PORTUGAL, 1605); a Carta Régia de 13 de março de 1797 já havia instituído a proteção da fauna, das águas e do solo (MEIRA, 2008, p.11), assim como a Lei 601/1850 a ocupação do solo (BRASIL, 1850); em 1934 nasciam o Código Florestal e o Código de Águas (BRASIL, 1934) e em 1964 o Estatuto da Terra (BRASIL, 1964). Em 1975 já vigorava em solo doméstico o Decreto-Lei nº 1.413 que tratava do controle de poluição de atividades industriais, com deveres e obrigações à prevenção e correção de prejuízos ambientais, dentre outras legislações.

Inaugurou seu ingresso no ordenamento jurídico brasileiro em título próprio, nominado “Da Ordem Social”, e capítulo independente

para a disposição das prerrogativas e responsabilidades protetivas ao meio ambiente que devem se submeter tanto o poder público quanto a coletividade. Segundo “caput” do art. 225:

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

A partir dessa definição é que na visão de Nalini (2009, p.294) se pode atribuir ao direito ao meio ambiente a qualificação de direito intergeracional, porque:

É a primeira explicitação de que há direitos que transcendem a uma vida e titularizam os que ainda vão nascer. Ao cometer ao Estado e à sociedade o dever de tutela ambiental para as futuras gerações, a Constituição fortaleceu a idéia de transcendência do direito. Este não pode ser considerado mero instrumento de resolução de questões concretas, uma ferramenta de pacificação de contendas, embora legítima essa vocação. O direito assume predestinação metafísica: a consecução dos bens do valor vida num a concepção de permanência numa dimensão pouco positivada.

(...)

Houve avanços normativos inegáveis. O texto da Constituição de 1988 é ambicioso. O Brasil dos contrastes é pródigo em exemplo de descompasso – ou mesmo divórcio – entre a proclamação e a prática. Entre a retórica fundante e sua consubstanciação.

Vários são os artigos que tratam do meio ambiente e que, por essa voga, acabaram instituindo o sub ramo do “Direito Constitucional Ambiental”. Nesse sentido, por Amado (2014, p. 68):

Competências legislativas (artigos 22, IV, XII e XXCI, 24, VI, VII e VIII e 30, I e II); competências administrativas (artigo 23, III, IV, VI, VII e XI); Ordem Econômica Ambiental (artigo 170, VI); meio ambiente artificial (artigo 182); meio ambiente cultural (artigos 215 e 216); meio ambiente na-

tural (artigo 225), entre outras disposições esparsas não menos importantes [artigos 176, 177 e 231].

Como também, os princípios de regência do direito ambiental, dentre os quais, segundo relação dos principais por Amado (op. cit., p. 81-105), merecem referência o (i) **da prevenção**, voltado às atividades de vasto conhecimento humano que possa derivar risco certo, conhecido ou concreto; (ii) **da precaução**, consubstanciado no risco incerto, mas fundado em juízo de probabilidade e potencial ocorrência de sérios ou irreversíveis danos; (iii) **do poluidor(ou predador)-pagador ou da responsabilidade**, que obriga o poluidor, desde que nos limites da tolerância dada pela lei e autorizada em licença específica, a responder pelos custos sociais decorrentes da atividade impactante, de degradação, conceitualmente denominada como “externalidades negativas”; (iv) **do usuário-pagador**, destinado à conscientização racional pelas pessoas do uso dos recursos naturais, mesmo que desprovidos de poluição, como o consumo de água e energia elétrica; (v) **da cooperação entre os povos**, na relação internacional entre os Estados, que também se une ao princípio “**da responsabilidade comum, mas diferenciada**”, relacionada à obrigação de controle da poluição e busca da sustentabilidade por todas as nações, com isonomia; (vi) **da solidariedade intergeracional ou equidade**, dispendo sobre o uso racional à preservação e adoção de políticas ambientais pelas presentes gerações em benefício às futuras gerações; (vii) **da natureza pública (ou obrigatoriedade) da proteção ambiental, a ser propagada por todos os envolvidos, nos termos da parcela de regulação, fiscalização e exercício do poder de política ambiental pelo poder público e defesa e preservação de um meio ambiente ecologicamente equilibrado pela sociedade;** (viii) **da participação comunitária ou cidadã ou princípio demo-**

**crático**, estimulada por audiências públicas, com foco exclusivo na participação direta e ativa das decisões políticas ambientais, ainda que por meio de associações qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP’s ou Organizações Sociais – ONG’s, guardando correlação imediata ao dever de informação que o órgão público deve ter em face do fornecimento de dados ambientais ou acesso público aos documentos, expedientes e processos administrativos capazes à formação do juízo de convicção pela sociedade sobre determinada matéria ambiental; (ix) **da função socioambiental da propriedade**, cuja compreensão não deve se limitar ao exercício do direito de propriedade aos aspectos jurídicos do uso, gozo, disposição e reivindicação propriamente ditos, mas também respeitar a legislação ambiental incidente tanto na propriedade rural quanto na urbana; (x) **do protetor-recebedor**, que confere às pessoas físicas ou jurídicas colaboradoras à preservação ambiental benefícios financeiros como forma de compensação; (xi) **da gestão ambiental descentralizada, democrática e eficiente**, correspondente à repartição das competências protetivas ambientais por todos os entes federativos, nos termos da ordem constitucional.

Além destes, explicitados também foram os princípios do direito ao meio ambiente equilibrado; do direito à sadia qualidade de vida; da reparação; da correção, prioritariamente na fonte; da integração; do nível elevado de proteção; do progresso ecológico; do mínimo existencial ecológico; da ubiquidade; do equilíbrio e da boa-fé objetiva.

Com vertente econômico-ambiental mais destacada, confiou-se por último a tratativa dos **princípios do desenvolvimento sustentável ou ecodesenvolvimento, e do limite ou controle**: o primeiro, que trata da ponderação entre o direito fundamental ao desenvolvimen-

to econômico e o direito à preservação ambiental e sobre a qual é confiada ao poder público a valoração do caso concreto, no sentido de se verificar se a viabilidade ambiental da atividade empresarial buscada comportaria proveitos suficientes a justificar os eventuais e futuros danos ambientais, como por exemplo a construção de hidrelétricas em área florestal e respectivos impactos na fauna e flora local. O segundo, que implícito está no primeiro, se refere ao dever estatal de editar e efetivar normas jurídicas instituidoras de padrões de qualidade mínimos à preservação do equilíbrio ambiental e da saúde pública.

## 7. Eficácia da ordem constitucional

Moraes (2010, p. 852) destaca a evolução jurisprudencial que tem sido repercutida em face do dever de preservação ambiental à atividade empresarial, trazendo em sua obra julgado emitido pelo Supremo Tribunal Federal que declarava liminarmente inconstitucional o art. 182, §3º, da Constituição do Estado de Santa Catarina, porque excluía a obrigatoriedade de estudos prévios de impacto ambiental, em relação às áreas florestadas ou objeto de reflorestamento para fins empresariais. Além disso, como bem lembrado pelo autor, é dever constitucional instituir o “controle sobre a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substância que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente”.

Na estrutura gerencial do Estado, órgãos públicos com competências administrativas específicas como por exemplo o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e a Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (CETESB) foram criados com a incumbência de atuar na fiscalização de casos pontuais de proteção ao meio ambiente, assim como a responsabilidade pelos prejuízos a outrem, causados em decor-

rência de danos ambientais, tem sido tratados pela via judicial respectiva. Exemplo disso foi o vazamento de 1,23 trilhão de litros de óleo combustível em 40 km<sup>2</sup> da Baía de Guanabara, no Estado do Rio de Janeiro, ocorrido em 18 de janeiro de 2000 por conta do rompimento de um duto da Petrobrás, na qual a empresa foi condenada ao pagamento de uma multa de R\$ 35 milhões ao IBAMA e mais R\$ 15 milhões para a revitalização da baía, além da indenização pelos prejuízos potencialmente causados aos terceiros envolvidos, especialmente, com o trabalho da pesca<sup>1</sup>.

Além disso, seguindo-se aqui a ponderação de que o Estado deveria também se apresentar como interventor dos custos sociais – externalidades ambientais negativas – não apenas sob o prisma da competência ‘pigouviana’, mas também como gestor de processo ao estímulo do desenvolvimento tecnológico e participação em empreendimentos que utilizem a poluição ou o resíduo como matéria prima experimental, vale destacar a importância que a Lei Nacional de Resíduos Sólidos, Lei Federal nº 12.305/2010, trouxe para esse cenário de responsabilidade, instituindo o compartilhamento Estado e sociedade no dever de “não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos”.

Confiado foi a cada ente da Federação brasileira a elaboração da principal ferramenta de contemplação do diagnóstico atual e do prognóstico de futuro à questão dos resíduos sólidos que é o Plano de Gestão dos Resíduos Sólidos, exigindo de antemão que novos programas, ações de melhoria e investimentos nos projetos de educação ambiental, participação popular, redução de massa e estabelecimento de logística reversa fossem instituídos. Aos Municípios, em particular, conferiu o direito ao acesso a recursos da União e a incentivos e financiamentos de entidades federais de crédito ou de fomento

para a realização de empreendimentos e serviços voltados à limpeza urbana ou ao manejo de resíduos sólidos, bem como o estímulo à implantação de gestões consorciadas intermunicipais, já reguladas pela Lei Federal nº 11.107/05, e de sistemas próprios de coleta seletiva.

No Município de São Paulo, o Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos foi instituído pelo Decreto nº 53.323, de 30 de julho de 2012<sup>2</sup> e complementado pelo Decreto nº 54.991, de 2 de abril de 2014<sup>3</sup> para regência no período de 2014/2033.

## 8. Conclusão

Soluções pontuais à regulação do poder econômico existem, principalmente no que tange à proteção do meio ambiente equilibrado. Decorrem de mecanismos impostos pelo Estado e por ele controlados a partir de seus diversos órgãos, tanto administrativos quanto de auxílio do Poder Judiciário, como no caso brasileiro se mostra a atuação do Ministério Público. Enquanto instituição autônoma, recebeu da própria Constituição Federal<sup>4</sup> o poder-dever de guardião dos interesses difusos, transindividuais, esperando-se que, com isso, os abusos da produção em relação aos efeitos da poluição sejam contidos, minimizados, neutralizados em busca de um meio ambiente ao menos equilibrado.

## Referências

AMADO, Frederico Augusto Di Trindade. **Direito ambiental esquematizado**. 5<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014.

BAGNOLI, Vicente. **Direito e poder econômico**: os limites jurídicos do imperialismo frente aos limites econômicos da soberania. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

BRASIL. **Terras devolutas do Império**: Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L0601-1850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L0601-1850.htm)>, acessado em 19-10-2014.

\_\_\_\_\_. **Código Florestal**: Decreto nº 23.493, de 23 de janeiro de 1934 (revogado). Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1930-1949/d23793.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d23793.htm)>, acessado em 19-10-2014.

\_\_\_\_\_. **Código de Águas**: Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d24643.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d24643.htm)>, acessado em 19-10-2014.

\_\_\_\_\_. **Estatuto da Terra**: Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm)>, acessado em 19-10-2014.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 1998.

COMPARATO, Fábio Konder. **A civilização capitalista**: para compreender o mundo em que vivemos. 1ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 36ª ed. São Paulo: Saraiva: 2010.

\_\_\_\_\_. Os direitos fundamentais implícitos e seu reflexo no sistema constitucional brasileiro. **Rev. Jur.**, Brasília, v. 8, n. 82, dez./jan., 2007, p. 01-08.

LEMBO, Cláudio. **A pessoa**: seus direitos. Barueri, SP: Manole, 2007.

MARTA, José Manuel Carvalho. Externalidades: uma resenha. **Revista de Estudos Sociais**, Universidade Federal de Mato Grosso, Faculdade de Administração, Economia e Ciências Contábeis: ano 01, n.02, 1999, p. 17-26.

MEIRA, José de Castro. **Direito Ambiental**. Informativo Jurídico da Biblioteca Ministro Oscar Saraiva, v. 19, n. 1, jan./jun. 2008, p. 11-23. Disponível em <<http://www.stj.jus.br/publicacaoseriada/index.php/informativo/article/viewFile/50/54>>, visitado em 19-10-2014.

MORAES, Alexandre de (Coord.). **Os 20 anos da Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Atlas, 2009.

NALINI, José Renato. A evolução do direito ambiental nos 20 anos de vigência da CF/88. In MORAES, Alexandre de (Coord.). **Os 20 anos da Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Atlas, 2009, p. 293-308.

PIETROPAOLO, João Carlos. **Limites de critérios econômicos na aplicação do direito**: hermenêutica e análise econômica do direito. 2009. Tese (Doutorado em Filosofia do Direito). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2009. Disponível em <[www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2139/.../integral\\_tese\\_pietropaolo.pdf](http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2139/.../integral_tese_pietropaolo.pdf)>, visitado em 20-10-2014.

RÉGIS, Marlon Antônio Lima. **Imposto sobre Poluição Ambiental**: Fundamentos Econômicos, Jurídicos e Operacionais. 2003. Monografia (Especialização em Direito Tributário). Universidade Federal da Bahia, Fundação Faculdade de Direito, Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia. Bahia, 2003. Disponível em <[http://www.sefaz.ba.gov.br/scripts/ucs/externos/monografias/monografia\\_marlon\\_lima.pdf](http://www.sefaz.ba.gov.br/scripts/ucs/externos/monografias/monografia_marlon_lima.pdf)>, visitado em 20-10-2014.

REINO DE PORTUGAL. **Regimento do Pau-Brasil**. 1605. Disponível em <[http://www.historiadobrasil.net/documentos/pau\\_brasil.htm](http://www.historiadobrasil.net/documentos/pau_brasil.htm)>, visitado em 19-10-2014.

#### Meios eletrônicos consultados:

OECO. Baía de Guanabara: vazamento da Petrobrás completa 14 anos. Disponível em <<http://www.oeco.org.br/reportagens/28021-baia-de-guanabara-vazamento-da-petrobras-completa-14-anos>>, consultado em 19-10-2014.

<sup>1</sup> STJ, Ag.Instr. nº 619.363-RJ, Rel. Min.Castro Filho, que não obstante desconhecido tivesse sido o Recurso Especial apresentado, já que incompetente essa instância superior à revisão de matéria de prova, anunciou a providência condenatória da empresa ré ao autor firmada pelo E.Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro em razão dos prejuízos sofridos com a impossibilidade do regular exercício da atividade pesqueira que mantinha.

<sup>2</sup> Publicado como Suplemento do Diário Oficial da Cidade de São Paulo pelo Prefeito Gilberto Kassab em 31 de julho de 2012.

<sup>3</sup> Publicado como Suplemento do Diário Oficial da Cidade de São Paulo pelo atual Prefeito Fernando Haddad em 5 de abril de 2014.

<sup>4</sup> Art. 127 c.c.art. 129, inciso III..

# Tribunal de Contas no Constitucionalismo: presença na América Latina, estrutura e competência na Federação Brasileira

**Alessandra Mara Cornazzani Sales**  
Advogada. Pregoeira. Professora. Membro da Comissão de Propostas de Parceiras e Convênios Públicos da OAB-SP. Auditora interna em processo de qualidade ISO 9001 no serviço público. Pós-Graduada em Avaliação dos Negócios Governamentais pela FEA-USP. Mestranda em Direito Político e Econômico pela Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo-SP. Assessora da Escola Superior de Gestão e Contas Públicas Conselheiro Eurípedes Sales do Tribunal de Contas do Município de São Paulo

**R**esumo: Objetiva esse trabalho homenagear aquele que timidamente foi introduzido no sistema jurídico de quase todas as nações democráticas, com atribuições singelas, porém de conteúdo revolucionário, só verificado sob a prática democrática: os Tribunais de Contas. Órgãos de natureza técnica, ganharam musculatura no constitucionalismo moderno, adentrando o século XXI com atribuições muito superiores àquelas de origem. Foi experimentado por todos os países da América Latina, estabelecendo-se em solo brasileiro por trinta e quatro instituições autônomas. Auxiliam o Parlamento no exercício do controle externo da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração Pública.

**Palavras-chave:** Tribunal de Contas. Constitucionalismo brasileiro e latino-americano.

**Abstract:** The aim of this article is to pay a tribute to the one who was carried into the legal systems of almost all democratic Nations, with simple assignments, but of revolutionary content, only seen under the democratic practice: the “*Cour of Comptes*”. A body of technical profile, holding the duty of assisting the Legislative Branches on operational and budgetary matters, it gained strength with the modern constitutionalism, and now it presents itself in

the first decades of the 21st Century with higher attributions in comparison to its first years. Seen in every Latin American nation, entered the Brazilian legal system at the same time as the Republican System, being present throughout all the Federalist system, while it keeps a strict surveillance on accounting, financial, budgetary, patrimonial and operational issues.

**Keywords:** “*Cour of Comptes*”. Latin American and Brazilian nations Constitutionalism.

## 1. Introdução

Finanças públicas não é assunto novo. Advém da antiguidade, avançando gerações e adquirindo, a cada novo passo, nova perspectiva à realização do bem comum. Numa concepção primitiva, portanto, equacionava-se na “requisição de bens e serviços de seus súditos” ou na “colaboração gratuita e honorífica destes no desempenho de funções públicas” ou, ainda, “no apossamento de bens de inimigos derrotados na guerra” (HARADA, 2006, p. 32).

Assim como finanças públicas, o controle dos gastos públicos também não é novidade. Os legiperitos, os logistas e os questores já exerciam a função de regulamentar e fiscalizar as rendas públicas para os seus soberanos. Assim agiam porque, por pressuposto, existentes também eram as finanças do reino.

Com o tempo, o Estado moderno assumiu novos contornos, novas regências, exigindo a criação e, conseqüentemente, a modernização dos mecanismos de controle, melhor dizendo, de aferição do dever de *accountability* (prestação de contas) pelos responsáveis pelo uso do erário público.

A presença dos Tribunais de Contas, enquanto órgãos autônomos e independentes, de natureza técnica e auxiliar no controle das contas públicas, ganhou, nesse escaninho, significativa importância. Tornaram-se peças-chave no controle dos gastos públicos, inclusive, e especialmente, na mensuração de resultados.

Foram idealizados por Portugal, institucionalizados na França e copiados em diversas outras nações democráticas, inclusive nos países da América Latina, ainda que por um pequeno lapso temporal.

No Brasil, constituíram-se a partir dos órgãos de controle interno das finanças públicas, precisamente, do Tribunal do Tesouro Nacional. Com vida proclamada na República, esteve presente em todas as ordens constitucionais, contando, atualmente, com trinta e quatro instituições em funcionamento.

Com alargamentos ou restrições de competência, segundo cada momento histórico vivenciado, na atualidade, certamente devido aos valores disponibilizados para cada ente federado, suas funções se descortinam não apenas à simples missão de dizer sobre a regularidade ou não das contas públicas examinadas, mas também declarar inconstitucional uma lei, quando aplicada sob sua seara de jurisdição, e, ainda, colaborar no impedimento à condição de elegibilidade de um candidato interessado em eventuais disputas eleitorais.

## 2. O Tribunal de Contas no Controle das Finanças Públicas

A razão de existência do Tribunal de Contas está na razão de existência das finanças públicas.

Antes mesmo da institucionalização de um controle externo pelo Tribunal de Contas, importante ressaltar que o substrato da atividade de controle financeiro governamental em si é diagnosticado nos primórdios da organização humana em sociedade, desde o tratamento dispensado à arrecadação de impostos e administração financeira de interesse do regente local.

Precedentemente à ideia de Constituição e inclusive dos documentos prévios consubstanciados nos “pactos e nos forais ou cartas de franquia e contratos de colonização”, ou ainda, nas “doutrinas contratualistas medievais e na das

leis fundamentais do Reino, formuladas pelos legistas” (FERREIRA FILHO, 2010, p.30), os primeiros passos de uma atividade de controle financeiro já se manifestavam nas atividades de arrecadação dos tributos pelos escribas no Egito, 3.200 anos antes de Cristo.

Do mesmo modo, numa sequência lógica e evolutiva, experimentaram também a adoção de normas de administração financeira, fiscalização e regulamentação das rendas públicas o Código de Manu, na Índia, treze séculos antes de Cristo; os pensamentos de Confúcio, na China (que consistiam em atribuir às rendas públicas condição de bens privativos do povo e não mais dos reis); os legiperitos, na Grécia (que aliás eram considerados a forma embrionária dos Tribunais de Contas); os logistas (responsáveis pelos julgamentos das contas dos administrativos públicos de um modo geral) em Atenas; e, por fim, os questores em Roma (que exerciam a função auxiliar do Senado na fiscalização de contas públicas (DAL POZZO, 2010, p.36).

O poder financeiro também preponderou na Magna Carta de 1215, agregando a esta função pública outra, particularizada, que seria a de controle financeiro das atividades regulares dos também responsáveis pela elaboração das leis, quais sejam, os representantes do povo reunidos no Parlamento (FAGUNDES, 2012). Com isso, deu-se início a um modo de controle de contas públicas, mais abrangente, que extrapolava o âmbito da conferência de numerários disponíveis aos regentes de poder, incluindo nesse controle o Parlamento.

Relevante e de singular importância também teve o controle financeiro no processo de reorganização estatal, especialmente a partir da interiorização dos princípios da separação de poderes no constitucionalismo moderno. A partir das Revoluções Americana e Francesa um novo ciclo se evidenciou com a institucionalização de Cartas Políticas armadas em defesa da democracia e das perspectivas de conformação

de novas práticas (CAGGIANO, 2011, p.5- 13). Isso é inegável.

Fato é que as sociedades já se mostravam muito grandes em tamanho e territorialidade. O comportamento das demandas sociais se revelava cada vez mais crescente e totalmente dependente de recursos públicos para a satisfação de suas necessidades. Mecanismos de controle mais eficazes para a aferição da arrecadação do dinheiro público e sua adequada aplicação foram exigidos.

Tornava-se, assim, essencial que a essas novas práticas democráticas, com o subsequente e natural aperfeiçoamento das técnicas de controle entre os poderes (fenômeno check and balances), órgãos de controle externo para o exercício da função de controle financeiro estatal fossem aprimorados em conotação muito além do controle interno vigente até então no âmago das administrações públicas. Ganharam espaços os Tribunais de Contas e as Controladorias Independentes.

Sem embargo ao exame e atuação das Controladorias Independentes<sup>1</sup>, a instituição Tribunal de Contas, em particular, teve origem em Portugal<sup>2</sup>. O livro de “*Recabedo Regni*” foi quem tratou do tema contabilidade pública pela primeira vez, desenhando o embrião dos Contos em 1.279 e a ideia de uma repartição contabilística autônoma para o controle das contas públicas que justificasse a instalação da Casa dos Contos em 1.389<sup>3</sup>.

A França, em período histórico bastante próximo, especificamente em 1.320, conforme primeiros “*scripts*” da época<sup>4</sup>, e a partir da experiência vivenciada com a “*Chambre des Comptes*”, também inaugurou o seu modelo de controle financeiro distanciado da “*curia regis*”, o conselho de assessores e administradores que serviam o monarca. Instituiu a *Cour de Comptes* (Tribunal de Contas) no período pós-revolucionário, precisamente em 16 de setembro de 1.807, por ordem do imperador Napoleão Bonaparte, ins-

talando-a no *Palais Cambon* em 1.912<sup>5</sup>.

Com o lema de viabilizar a prescrição do art. 15 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789) de que “*la société a le droit de demander compte à tout agente public de son administration*”<sup>6</sup>, tornou-se o modelo adotado em parte da Europa<sup>7</sup> e a referência de controle financeiro para todos os países da América Latina.

Assim como o Brasil, Uruguai (1934)<sup>8</sup>, Paraguai (1.909)<sup>9</sup>, Haiti (1.987)<sup>10</sup>, República Dominicana (1.896)<sup>11</sup>, El Salvador (1.909)<sup>12</sup> e Honduras (1.839)<sup>13</sup> até hoje desfrutam do sistema de controle externo das finanças públicas por um Tribunal de Contas.

Outros como Cuba (1.764-1.959)<sup>14</sup>, Equador (1.851-1.927)<sup>15</sup>, Bolívia (1.883-1.928)<sup>16</sup>, Chile (1.888-1.927)<sup>17</sup>, Costa Rica (1.825-1.922)<sup>18</sup>, Panamá (1.904-1.917)<sup>19</sup>, Guatemala (1.881-1.985)<sup>20</sup>, Colômbia (1.819-1.850 e 1.858-1.923)<sup>21</sup>, Nicarágua (1.900- 1.980)<sup>22</sup>, Venezuela (1.830-1.858)<sup>23</sup> e México (1.708-1.781)<sup>24</sup> já agasalharam em algum momento histórico-constitucional, os Tribunais de Contas, não obstante mantenham o controle financeiro sob guarida das Controladorias ou Auditorias Gerais.

Ressalva também merece ser feita à Argentina, haja vista o seu constitucionalismo agasalhar um sistema misto de controle financeiro, com a presença de Tribunais de Contas na maioria de suas províncias e municípios<sup>25</sup>, apenas.

### 3. O Tribunal de Contas no Brasil

A atividade de controle externo realizada no Brasil tem sua raiz histórica no controle interno adotado pela Administração Pública. Encontrava-se impregnada nas atividades contabilísticas que eram desempenhadas pelo governo no exercício da administração fazendária, fiscal e de controle sobre seus tributos e finanças públicas.

Castardo (2007, p. 37-42) sustentou que as primeiras notícias de controle das contas pú-

blicas no Brasil teriam partido da criação das Juntas das Fazendas das Capitâneas e do Rio de Janeiro, ligadas a Portugal, em 1.680, assim como a ideia de Tribunal de Contas teria iniciado nesse período colonial com o Conselho de Contas, criado pelo Príncipe Regente em 1.808, por um alvará editado em 28 de junho.

Para Simões (2014, p. 53), o momento de criação dos Tribunais de Contas teria sido apenas com a edição da Constituição Imperial de 1.824. Historicamente, a escrituração contábil do período colonial realizado pela Coroa portuguesa havia ocorrido apenas a partir do século XVIII, precisamente, em 17<sup>61</sup>, com a criação do Erário Régio. Neste momento é que se verificavam os primeiros sinais de controle dos recursos públicos em solo doméstico, com a criação da “*Casa de Contos do Estado do Brasil*” em 1782, em Minas Gerais e pelo reinado de D.José I que, aliás, de outro lado, exerciam funções exatamente iguais àquelas exercidas pela “*Casa dos Contos*” formatada na Idade Média por D.Dinis, em Portugal, qual seja, a ordenação e a fiscalização das receitas e despesas do Estado. “Era uma espécie de precursora do Tribunal de Contas”, segundo referido autor.

Com a vinda da família real para o Brasil, o Erário Régio foi verdadeiramente instalado em 1808 e em junho de 1820 duas de suas contadorias – Rio e Bahia – devidamente unificadas, “ficando a estrutura do Erário com a Contadoria Geral da cidade de Lisboa, com a Contadoria Geral da província de Estremadura, com a Contadoria Geral das províncias do Reino, Açores e Madeira e a Contadoria Geral do Rio e Bahia” (SIMÕES, 2014, p.54).

Em dezembro do mesmo ano, por conta da Revolução do Porto, uma comissão especial foi instalada para cuidar da função de administrar e presidir todos os rendimentos nacionais do Tesouro Público Nacional, embora tivesse sido extinta e transferida em fevereiro de 1821 para o secretário do reino.

Pelo que se observa, dava-se neste momento início à formatação de uma ideia de órgão colegiado para a análise e o julgamento de contas públicas. De fato, Simões revela que “o Erário Régio transformou-se, com a proclamação da Independência, e pela Constituição de 1824, no Tesouro Nacional, prevendo-se, a partir daí, os primeiros orçamentos e balanços gerais. Simulacro de Tribunal de Contas”<sup>26</sup>.

O Tesouro Nacional, na sua correta grafia, correspondia a um Tribunal administrativo, que havia sido instituído pela Constituição Imperial Brasileira de 1.824<sup>27</sup> e se instalado na Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda. Tinha competência não limitada exclusivamente no controle da arrecadação e contabilidade das receitas e despesas da Fazenda Nacional, de interesse da Corte, mas também no julgamento das contas públicas, que passava a ser feita pelo “*Tribunal do Tesouro Nacional*” que o integrava<sup>28</sup>, com inclusive a possibilidade de imposição de multa, suspensões ao exercício das funções públicas, prisões dos responsáveis por malversação do dinheiro público e sequestros daqueles que não cumprissem o dever de prestação de contas, dentre outras atribuições (emissão de parecer, dar quitação, proferir advertências e recomendações, requisitar documentos e informações indispensáveis ao exame e julgamento das contas, relatar ao Ministro da Fazenda os delitos e erros de ofício etc.)<sup>29</sup>.

Sob nova denominação, Tribunal do Tesouro, o Decreto nº 2.548, de 10 de março de 1.860, conferiu-lhe jurisdição contenciosa e disciplinar (art. 2º), além de recursal em face das decisões definitivas por ele produzidas (art. 28) ou das tomadas de contas proferidas na jurisdição administrativa das “*Thesourarias de Fazenda*” das Províncias, bem como privativa e improrrogável, contemplando suas decisões autoridade e força de sentença dos Tribunais de Justiça (art. 3º).

Sua extinção se deu por conta da criação efe-

tiva do Tribunal de Contas, em 07 de novembro de 1890, pelo Decreto nº 966-A, de iniciativa do então Ministro da Fazenda Ruy Barbosa, no Governo Provisório do Marechal Manoel Deodoro da Fonseca. Todas as atribuições de órgão julgador e tomador de contas dos responsáveis sujeitos à prestação de contas do então Tribunal do Tesouro ao Tribunal de Contas foram transferidas<sup>30</sup>.

Conforme a Lei Republicana nº 23, de 30 de outubro de 1.891, especificamente por seu art. 10, *in verbis*: “extinguir-se-ha o *Tribunal do Tesouro* logo que se achar constituído o Tribunal de Contas, passando as atribuições consultivas do tribunal extinto ao Ministro e directores do Ministerio da Fazenda, na fórma do art. 12, letra b” (g.n.,sic).

Ou seja, segundo art. 12, letra “b”:

Extingue-se no Ministerio da Fazenda [...] o Tribunal do Tesouro Nacional, logo que se ache constituído o Tribunal de Contas, passando a este as attribuições de julgar, ora commettidas áquelle, ficando as attribuições meramente consultivas ou administrativas da corporação extinta ao Ministro da Fazenda, que despachará com audiencia singular ou collectiva dos respectivos directores. (sic)

Segundo, ainda, o Decreto nº 1.166, de 17 de dezembro de 1.892. art. 94, “extinguem-se [letra “a”] o Tribunal do Tesouro e a Directoria Geral da Tomada de Contas, logo que for instalado o Tribunal de Contas” (g.n., sic).

Convém apenas esclarecer que a Directoria Geral da Tomada de Contas integrava a estrutura do então Tribunal do Tesouro por força do Decreto nº 2.343/1.859 e tinha o objetivo de dar continuidade às atividades de prestação de contas dos responsáveis por dinheiro público que se submetiam à competência anterior da Directoria Geral de Contabilidade.

Com a responsabilidade pelo exame mensal das contas e documentos que lhe eram enviados

dentro do prazo previamente estipulado e subsequente julgamento dos atos concernentes à receita e à despesa da República, requisitando e revisando o necessário, bem como comunicando ao Poder Legislativo os seus resultados e tendo sua decisão força de sentença, a operacionalização do Tribunal de Contas só ocorreu efetivamente após a edição do Decreto nº 1.166, de 17 de dezembro de 1.892.

Como destacado por COSTA (2006, p. 21-26) apenas com a edição do Decreto nº 1.166/1892 é que melhor explicitado teriam sido as atribuições, funções jurisdicionais e composição orgânica do Tribunal de Contas, harmonizando-se as disposições da norma legal de criação com a disposição do art.89 da Constituição Republicana de 1.891.

O início das atividades do Tribunal de Contas ocorreu apenas no momento de sua instalação, em 17 de janeiro de 1.893, por incentivo do então Ministro da Fazenda Serzedello Corrêa, no Governo de Floriano Peixoto.

### **3.1. Estrutura orgânica na federação brasileira**

A instituição Tribunal de Contas se mantém distribuída por todos os entes federados. Além do Tribunal de Contas da União, destinado ao cuidado dos recursos de natureza federal, cada Estado possui um Tribunal de Contas próprio para auxílio do Poder Legislativo correspondente no controle sobre das contas públicas de natureza estadual e municipal de sua alçada. As exceções são os Estados da Bahia, Ceará, Goiás e Pará que, na estrutura estadual, possuem um Tribunal de Contas Estadual para auxílio na fiscalização dos recursos estaduais junto às Assembleias Legislativas Estaduais, e um Tribunal de Contas dos Municípios para cuidado dos recursos de todos os seus municípios junto às Câmaras Municipais respectivas, inclusive os da capital.

Os Estados do Rio de Janeiro e de São Pau-

lo também possuem um Tribunal de Contas do Município responsável pelo auxílio fiscalizatório exclusivamente dos recursos das capitais e os Tribunais de Contas Estaduais para cuidado dos recursos de natureza estadual e municipal de todos os municípios que os integram, exceto as capitais<sup>31</sup>.

A primeira manifestação constitucional que teria autorizado a institucionalização dos Tribunais de Contas em âmbito estadual e municipal, conferindo às Constituições Estaduais o poder de disporem sobre as administrações financeiras respectivas foi a Constituição de 1.946, por seu art. 22 e parágrafo único.

Nem por isso, contudo, e justamente diante da ausência de vedação à criação de Tribunais de Contas na ordem constitucional precedente, deixaram os Estados do Piauí (1.899<sup>32</sup>), Bahia (1.915<sup>33</sup>), São Paulo (1.923<sup>34</sup>), Ceará (1.935<sup>35</sup>), Rio Grande do Sul (1.935<sup>36</sup>) e Minas Gerais (1935<sup>37</sup>) de implantarem seus Tribunais de Contas, todos aliás extintos durante a presidência, ditatorial, de Getúlio Vargas, entre 1.930 e 1.945.

A partir da Constituição de 1945, até o advento e vigência da Constituição Federal de 1.967, referidas cortes estaduais não apenas retomaram suas atividades, como outras quatorze foram instaladas, especificamente nos Estados do Maranhão (1.946<sup>38</sup>), Paraná (1.947<sup>39</sup>), Alagoas (1.947<sup>40</sup>), Santa Catarina (1.947<sup>41</sup>), Goiás (1.947<sup>42</sup>), Pará (1.947<sup>43</sup>), Rio de Janeiro

(1.947<sup>44</sup>), Amazonas (1.950<sup>45</sup>), Mato Grosso (1.953<sup>46</sup>), Espírito Santo (1.957<sup>47</sup>), Rio Grande do Norte (1.961<sup>48</sup>) e Pernambuco (1.967<sup>49</sup>), assim como o primeiro Tribunal de Contas dos Municípios no Estado do Ceará (1.957<sup>50</sup>), o Tribunal de Contas do Distrito Federal (1.960<sup>51</sup>) e o Tribunal de Contas do Município de São Paulo (1.968<sup>52</sup>).

A E.C. de 1969, limitou significativamente a institucionalização de Tribunais de Contas na esfera municipal, autorizando-a exclusivamente

aos municípios guarnecidos de população superior a dois milhões de habitantes e renda tributária acima de quinhentos milhões de cruzeiros novos (art. 16, §3º). Por esse permissivo constitucional é que nasceu o Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro<sup>53</sup>. O Tribunal de Contas do Município de São Paulo, instalado no ano anterior, foi mantido em razão da disposição expressa contida no art. 191, “in limine”, assim como o Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará, porque autorizado pelo art. 16, §1º, já que se tratava de um órgão de natureza estadual e não municipal. Instituídos também foram os Tribunais de Contas dos Estados de Sergipe (1.969<sup>54</sup>), Paraíba (1.970<sup>55</sup>), Mato Grosso do Sul (1.980<sup>56</sup>), Rondônia (1.983<sup>57</sup>), Acre (1.987<sup>58</sup>) e dos Municípios da Bahia (1.970<sup>59</sup>), Goiás (1.977<sup>60</sup>) e Pará (1.98061).

A Constituição Federal atual, de 1988, por sua vez, restringiu ainda mais as regras de criação de Tribunais de Contas, vedando a criação de tribunais, conselhos ou órgãos de contas exclusivamente municipais<sup>62</sup>. Autorizou apenas a manutenção dos já existentes e a implantação de Tribunais de Contas Estaduais, a exemplo daqueles instalados nos Estados do Tocantins (1.989<sup>63</sup>), Amapá (1.991<sup>64</sup>) e Roraima (1.989<sup>65</sup>).

Assim, na atualidade, o sistema jurídico brasileiro conta com 34 (trinta e quatro) órgãos de auxílio dos Poderes Legislativos, atuando de forma independente, inclusive um do outro.

Todos usufruem da mesma prerrogativa funcional para o exercício de suas atividades, qual seja, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial auxiliar ao controle externo do Parlamento, no exato limite da Constituição Federal de 1.988, art. 70 a 75, cada qual sobre a parcela do orçamento destinada ao ente federado sob sua tutela de controle.

Em outras palavras, o limite de atuação de cada um equaciona-se no limite dos atos praticados pelo ente federativo que fiscalizam, tanto

em relação às ações de receita quanto de despesa sobre os orçamentos equivalentes, assim como em relação ao agente público ordenador de despesa ou qualquer outra pessoa que, de alguma forma, disponha do dinheiro público. Não há, portanto, qualquer conflito de competência nas funções desempenhadas por eles, entre eles.

### 3.2. Evolução histórico-constitucional do controle das finanças públicas.

Para melhor assertiva das competências constitucionais exercidas pelos Tribunais de Contas, nada mais significativo poderia ser a apresentação de um exame comparativo das funções que receberam ao longo do constitucionalismo brasileiro, desde sua criação.

Do simples exame e conferência de legalidade das contas do Executivo, prévios à apresentação no Congresso Nacional, conforme art. 89 da Constituição de 1.891<sup>66</sup>, a Constituição seguinte, de 1.934<sup>67</sup>, absorveu praticamente as disposições do Decreto nº 1.166, de 1.892, outorgando ao Tribunal de Contas o contorno de órgão de controle orçamentário, com atribuições focadas no acompanhamento da execução orçamentária em si, registro prévio das despesas e dos contratos e realização de parecer prévio sobre as contas do Executivo, registradas no “Balanço” feito pelo Ministro da Fazenda e que deveriam ser encaminhadas ao Presidente para que este promovesse a sua entrega à Câmara dos Deputados para o respectivo julgamento.

Com a Constituição de 1.937, o Presidente Getúlio Vargas, aproveitando o ensejo à instalação do primeiro período ditatorial no Brasil (1930-1945), restringiu o âmbito de atuação dos Tribunais de Contas, mantendo o acompanhamento da execução orçamentária e transformando o registro prévio das despesas e dos contratos em “julgamento efetivo das contas dos responsáveis por bens e dinheiro públicos” e “exame de legalidade dos contratos” e suprimindo, de outro lado, o seu dever de emissão

de parecer prévio sobre as contas do Executivo. Deixava o Tribunal de Contas de integrar capítulo próprio na ordem constitucional e ainda função de órgão de competência técnica para o exercício do controle externo pelo Poder Legislativo sobre as contas do Executivo para então ser inserido como órgão anexo ao Poder Judiciário<sup>68</sup>.

No período de reconstrução da Democracia Brasileira (1945-1964), em 1.946<sup>69</sup>, o acompanhamento da execução orçamentária foi mais uma vez mantido; assim como o julgamento das contas dos responsáveis por bens e dinheiro públicos teve seu escopo alargado de modo que abrangidas também fossem todas as contas dos entes autárquicos; o julgamento dos contratos foi autorizado (e não mais apenas a verificação de legalidade), desde que não para fins de suspensão da sua execução; a apreciação das contas do Executivo e a respectiva elaboração de parecer prévio retornaram ao sistema de controle; o julgamento da legalidade das aposentadorias, reformas e pensões e a vitaliciedade aos Ministros do Tribunal de Contas foram acrescentados.

A Constituição Federal de 1.967<sup>70</sup>, editada em meio à ditadura militar que se instalou no período de 1964-1985, agregou ao processo de fiscalização orçamentário um tipo de auditoria financeira a ser realizado nas unidades administrativas dos três poderes da União. Manteve o julgamento das contas dos administradores e dos demais responsáveis por bens e valores públicos e acrescentou, à apreciação das contas do Executivo, o seu obrigatório controle pelo Congresso e, à ilegalidade de qualquer despesa, ato de aposentadoria, reforma e pensão, o seu controle pelo Presidente da República.

Importante destacar, outrossim, que a Emenda Constitucional nº 01/69 teria sido a responsável por autorizar a inclusão da fiscalização financeira e orçamentária dos recursos estaduais e municipais no bojo das Constituições Estaduais respectivas.

A atual Constituição Federal, de 1988, conhecida como Constituição Cidadã, o marco mais significativo no processo de reconstrução da democracia brasileira, além de estender o escopo da fiscalização orçamentária e financeira criados pela Constituição Federal anterior de 1.967, inseriu a fiscalização contábil, operacional e patrimonial nas atribuições do controle externo auxiliar feito pelo Tribunal de Contas; manteve o comportamento iniciado pela Constituição Federal de 1.946 e seguido pela Constituição Federal de 1.967 e E.C. 01/69 de julgamento das “contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal”. Inovou, apenas, na imposição de sanção às “contas daqueles que derem causa à perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público”, assim como de emissão de parecer prévio nas contas anuais prestadas pelo Presidente da República (impondo-lhe prazo para envio do “balanço”) e de apreciação de legalidade e devido registro nas concessões de aposentadorias, reformas e pensões. Por fim, incluiu a Carta de 1988, o dever de verificação de legalidade dos “atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão”<sup>71</sup>.

Além disso, as aplicações de multas aos atos administrativos ilegalmente praticados e às prestações de contas irregulares, bem como a solicitação de informações e a concessão de prazos à realização das providências corretivas necessárias para o correto cumprimento da lei, que aliás consistiam deveres do extinto Tribunal do Tesouro Nacional, foram reativadas pela atual Constituição Federal, a partir da imposição de ressarcimento de dano proporcional ao prejuízo causado e, também, a possibilidade de realização de inspeções e audi-

tórias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial na gestão pública em geral; de fiscalização das contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe; de fiscalização da aplicação de recursos repassados por convênios ou instrumentos congêneres entre os entes públicos; de sustação da execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal; e de representação ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

Assim, a Constituição Federal de 1.988 não apenas alargou o espectro fiscalizatório dos Tribunais de Contas, empregando, no juízo de constatação orçamentário e financeiro hodiernamente praticado, as atividades de conferência contábil, operacional e patrimonial à gestão pública, como introduziu uma nova linguagem aos tradicionais procedimentos de controle prévio e posterior, chancelados pela doutrina clássica italiana, belga e francesa, como bem destacado por Medauar (1990, p. 103-112): trouxe para a missão funcional dos Tribunais de Contas o desempenho de um controle concomitante, exercido a partir das atividades de inspeção e de auditorias “in loco”.

Aos membros do Tribunal de Contas as atuais disposições constitucionais lhes concederam as mesmas garantias de vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de subsídios conferidos aos

membros do Poder Judiciário<sup>72</sup>. E, em relação à autonomia do órgão, a Constituição também outorgou aos Tribunais de Contas poderes administrativos próprios à eleição de seus órgãos diretivos, à promoção dos cargos necessários para o regular desempenho das atividades fiscalizatórias e à disposição sobre o quadro de servidores e de organização de suas secretarias, assim como, de outro lado, poderes legiferantes para elaborar seus regimentos internos e também estabelecer os atos normativos de cumprimento obrigatório por seus jurisdicionados<sup>73</sup>.

Assim, de um lado, parece justificável a razão pela qual parte da doutrina assinala a instituição Tribunal de Contas como sendo o quarto Poder, já que também investido no exercício das funções típicas e atípicas que guarnecem os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário também está.

Sem embargo a essas considerações, concessa venia, deve-se assinalar, no entanto, que apenas exercem prerrogativas de auxílio ao Poder Legislativo, em colaboração plena ao bom funcionamento da clássica teoria da tripartição dos Poderes e aplicação da teoria dos freios e contrapesos, “*check and balances*”, vale dizer, controle mútuo à funcionalidade de cada Poder, entre si.

De outro lado, louvável ainda se manifesta a relevância dos Tribunais de Contas no papel assumido de órgão técnico e auxiliar à certificação

**Tabela 1** – Previsão Orçamentária dos Entes Federativos para o exercício de 2014

Tribunal de Contas	ORÇAMENTO 2014 (B)	Tribunal de Contas	ORÇAMENTO 2014 (B)
(2º) TCE SP	189.112.038.732	(3º) TCE RJ	82.899.620.142
(4º) TCE MG	75.016.225.348	(5º) TCE RS	51.019.832.487
(6º) TCM SP	50.569.325.587	(7º) TCE PR	43.746.461.920
(8º) TCE BA	36.083.945.669	(9º) TCE PE	31.884.018.500
(10º) TCM RJ	27.173.417.723	(11º) TCE DF	23.394.043.343
(12º) TCE GO	22.198.977.000	(13º) TCE CE	21.304.305.362
(14º) TCE SC	21.293.335.945	(15º) TCE PA	19.412.591.008
(16º) TCE ES	15.502.548.363	(17º) TCE AM	14.889.143.000
(18º) TCE MA	14.121.575.558	(19º) TCE MT	13.345.598.419
(20º) TCE RN	12.148.628.000	(21º) TCE MS	12.089.917.000
(22º) TCE PB	10.747.555.000	(23º) TCE PI	9.431.572.532
(24º) TCE TO	9.168.590.470	(25º) TCE AL	8.307.204.125
(26º) TCE SE	8.288.844.980	(27º) TCE RO	6.975.299.323
(28º) TCE AP	5.151.660.325	(29º) TCE AC	3.040.227.822
TCE RR	2.703.374.514	TCMs BA	N/D*
TCMs CE	N/D*	TCMs GO	N/D*
TCMs PA	N/D*		

\*N/D – nenhuma informação disponibilizada para consulta geral em meio eletrônico, consolidada a partir de uma base integralizada de todos os municípios.

Fonte: leis orçamentárias de cada ente federativo.

de regularidade das contas públicas. Afinal, a cada ano, novos números, sempre crescentes, são incorporados nas estimativas orçamentárias de todos os entes federativos.

Fazendo uma análise ponderada do orçamento público do ano de 2014, por exemplo, sob a responsabilidade dos Tribunais de Contas Brasileiros estavam, aproximadamente, R\$ 3,3 trilhões<sup>74</sup>. Só o Tribunal de Contas da União se viu no dever de examinar e controlar um orçamento estimado na ordem de R\$ 2.383.177.997.310,00<sup>75</sup>. Os demais Tribunais de Contas, por sua vez, aos valores minimamente assinalados abaixo:

Abrindo-se um quadro comparativo entre os dez primeiros orçamentos estimados em 2013, pesquisados por Marques da Silva (2014, p.9-12), já é possível identificar o acréscimo na escala orçamentária estatal, como abaixo ilustrado.

**Tabela 2** – Comparativo da Previsão Orçamentária de 2013 e 2014

ORÇAMENTO 2013		
<b>R\$ 2,250 trilhões</b>	<b>TCU</b>	<b>R\$ 2,3 trilhões</b>
<b>R\$ 173,1 bilhões</b>	<b>TCE-SP</b>	<b>R\$ 189,1 bilhões</b>
<b>R\$ 71,8 bilhões</b>	<b>TCE-RJ</b>	<b>R\$ 82,8 bilhões</b>
<b>R\$ 68 bilhões</b>	<b>TCE-MG</b>	<b>R\$ 75 bilhões</b>
<b>R\$ 45,2 bilhões</b>	<b>TCE-RS</b>	<b>R\$ 51 bilhões</b>
<b>R\$ 42 bilhões</b>	<b>TCM-SP</b>	<b>R\$ 50,5 bilhões</b>
<b>R\$ 35,3 bilhões</b>	<b>TCE-PR</b>	<b>R\$ 43,7 bilhões</b>
<b>R\$ 35,1 bilhões</b>	<b>TCE-BA</b>	<b>R\$ 36 bilhões</b>
<b>R\$ 33,4 bilhões</b>	<b>TCE-PE</b>	<b>R\$ 31,8 bilhões</b>
<b>R\$ 22,1 bilhões</b>	<b>TCE-GO TCM-RJ</b>	<b>R\$ 27,1 bilhões</b>

Examinado, agora, o comportamento apresentado nos anos subsequentes apenas no Estado de São Paulo, a curva crescente encontrada é ainda mais significativa, de um orçamento estimado de R\$ 204.879.492.272,00 para o Governo do Estado (Lei nº 15.646/14), algo em torno de R\$ 15,7 bilhões a mais do que o previsto no ano anterior, e de R\$ 51.393.748.121,00 para o Governo do Município de São Paulo (Lei 16.099/14), algo em torno de R\$ 824,5 milhões a mais do que o também estimado no ano anterior. Este comparativo, apenas para o Município de São Paulo e em 2016 é ainda maior, apresentando uma diferença de R\$ 3 bilhões perante o orçamento de 2015 (orçamento estimado para

2016 de R\$ 54.407.300.347,00, segundo a Lei 16.334/15).

Daí a razão para merecerem destaque esses órgãos de controle, notadamente no constitucionalismo contemporâneo. Com maestria e devidamente agasalhados de funções constitucionais, são eles, os Tribunais de Contas, os responsáveis por dizer, tecnicamente, se de modo adequado ou não estão sendo feitas as arrecadações de receitas e a realização das despesas pela Administração Pública, segundo a forma legal preordenada e a exata operação legal que reveste todo o complexo sistema das finanças públicas.

#### 4. Conclusão

Por Zippelius (1997) é que se sustentou ser necessária a repartição das funções administrativa, legislativa e judiciária do Estado ir além de suas fronteiras, contaminando não apenas os organismos internos de sua estrutura de Poder como também todas as demais pessoas “extra-Estado” que com ele colaboram na prestação de serviços para atendimento dos anseios da coletividade. Ora, se assim já era possível enxergar essa praticidade no direito contemporâneo, quicá sua operação nos órgãos que compõem o Estado e não integram qualquer estrutura de seus Poderes, como são os Tribunais de Contas.

De acordo com as funções constitucionais recebidas ao longo de sua história, como examinado no bojo desse trabalho, conformam atividades administrativas, legislativas e judiciárias<sup>76</sup> de suma importância e colaboração na moderação dos poderes estatais, homenageando pontualmente a operação sistêmica dos freios e contrapesos da teoria da tripartição de poderes. Alguns defensores à institucionalização dos órgãos de controle e, em especial, no modelo brasileiro, vão além, sustentando que deveriam, efetivamente, corresponder ao quarto Poder (CASTARDO, 2007).

Por força dos paradigmas constitucionais,

sua atuação como alicerce da cidadania no controle e transparência dos atos públicos acabou se destacando sobremaneira no exercício da prática democrática. As normas infraconstitucionais não apenas compreenderam o valor dessa atuação constitucional em ambiente democrático, como acabaram conferindo legitimidade para ações pontuais.

Exemplo disso é o art. 113, §1º da Lei nº 8.666/93 que, nos processos de licitação e contratação com o poder público, autorizou qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica a exercer o direito de representação junto ao Tribunal de Contas contra irregularidades identificadas na aplicação da lei pelo gestor público.

A Lei Complementar nº 101/2000, de igual modo, além de incluir forma procedimental ao controle de gestão fiscal pelos Tribunais de Contas, por seu art. 73-A, também, expressamente, sinalizou a possibilidade de qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato ser parte legítima para denunciar o descumprimento das prescrições nela estabelecidas.

O próprio Supremo Tribunal Federal, na qualidade de guardião da Constituição Federal que é, também consolidou jurisprudência autorizando o Tribunal de Contas, quando no exercício de suas atribuições, a apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público (Súmula nº 347).

A Lei Complementar nº 64/1990, com as alterações trazidas pela Lei Complementar nº 135/2010 – Lei da Ficha Limpa – e para fins de exame de inelegibilidade em processos eleitorais, proferido pela Justiça Eleitoral, reservaram aos Tribunais de Contas a incumbência de encaminhar a lista dos responsáveis com contas julgadas irregulares<sup>77</sup>, para auxílio e orientação daquela Corte de Justiça. A esse respeito, pela relevância, pesquisa coordenada por Caggiano (2014, p. 21-53) mostrou que, das quatorze hipóteses de inexigibilidade de candidatos a pleitos eleitorais futuros descritas no rol apresentado

pela Lei Complementar nº 135, de 07/06/2010, e num universo de 1.167 decisões proferidas em face de recursos de pedidos de registros de candidaturas ou de impugnações perante a Justiça Eleitoral de 1º e 2º grau no Estado de São Paulo, 21,85% consistiram objeto decorrente de rejeição das contas firmadas pelo Tribunal de Contas (255 decisões), sobre as quais, mais da metade (149 decisões) culminara no desfecho de inexigibilidades devidamente reconhecidas.

Em verdade, os Tribunais de Contas passaram a exercer funções muito além daquelas que lhes eram próprias no momento de sua instalação, quando do advento de criação desta instituição pelo Decreto nº 966-A, de 07 de novembro de 1890.

Não mais examinam apenas a adequabilidade dos atos sob o ponto de vista legal. Na atualidade, à luz do desenho constitucional recebido, assumem contexto real de controle de mérito, de controle de legitimidade na certificação do binômio custo “*versus*” benefício entre a despesa realizada e o atendimento qualitativo do interesse público, guardando mesma sintonia com o exercício de fiscalização proferido pelos órgãos de tradição inglesa – as Controladorias ou Auditorias Gerais.

Incorporaram, de fato, um papel de extrema relevância social ao exercício pleno da cidadania e fortalecimento significativo da democracia que é a fiscalização voltada ao controle e transparência dos atos de governo e de gestão pública, em defesa plena dos interesses da coletividade.

## Referências

ALEMANHA. **Prussian Superior Chamber of Accounts; Audit Court of the German Reich.** Sítio <<http://www.bundesrechnungshof.de/en/bundesrechnungshof/geschichte>>. Acesso em 01/07/2014.

AMÉRICA LATINA. **Tribunais de Contas; Auditorias Gerais.** Links registrados em nota de rodapé ao longo da pesquisa.

ARISTÓTELES. **A política**. Ed. Especial. Tradução de Nestor Silveira Chaves. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2011 (Saraiva de Bolso).

BÉLGICA. Cour de Comptes. Sítio <<https://www.ccrek.be/FR/Presentation/ApercuHistorique.html>>. Acesso em 01/07/2014.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10ªed. São Paulo: Malheiros, 1994.

BRASIL. **Constituições Federais; Presidência da República**. Sítio <<http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em 15/07/2014.

\_\_\_\_\_. **Tribunais de Contas**. Links disponíveis em <<http://www.atricon.org.br/links/>>. Acesso em 15/07/2014.

\_\_\_\_\_. **Legislações infraconstitucionais**. Links registrados em nota de rodapé ao longo da pesquisa.

CAGGIANO, Monica Herman Salem. **Democracia x Constitucionalismo. Um Navio à Deriva?** Universidade de São Paulo: Faculdade de Direito. Cadernos de Pós Graduação em Direito: estudos de Documentos de Trabalho, n. 1, 2011.

(Coord.). **Ficha Limpa: impactos nos tribunais: tensões e confrontos**. 1ª ed. São Paulo: RT, 2014.

CASTARDO, Hamilton Fernando. **O Tribunal de Contas no ordenamento jurídico brasileiro**. Campinas: Millennium, 2007.

CASTRO, Flávio Régis Xavier de Moura. Visão Sistêmica das Leis Orgânicas dos Tribunais de Contas dos Estados e Municípios do Brasil. "In" SOUZA, Alfredo José de (Et al.) **O novo Tribunal de Contas: órgão protetor dos direitos fundamentais**. 3ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

CITADINI, Antonio Roque. **O Controle Externo da Administração Pública**. São Paulo: Max Limonad, 1995.

COSTA, Luiz Bernardo Dias. **Tribunal de Contas: evolução e principais atribuições no Estado Democrático de Direito**. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

DAL POZZO, Gabriela Tomaselli Bresser Perei-

ra. **As funções do Tribunal de Contas e o Estado de Direito**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

ESPAÑA. **Tribunal de Cuentas**. Sítio <<http://www.tcu.es/tribunal-de-cuentas/es/la-institucion/historia/>>. Acesso em 15/05/14.

FAGUNDES, Tatiana Penharrubia. **O controle das contas municipais**. Tese (Doutorado em Direito do Estado). Universidade de São Paulo: Faculdade de Direito. São Paulo, 2012; FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 36ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

FRANÇA. **Archives Nationales**. Sítio <<http://www.archivesnationales.culture.gouv.fr/chan/chan/fonds/guideorientation/II-2-1-chambedes-comptes.htm>>. Acesso em 15/05/14.

Cour des Comptes; Chambres régionales & Territoriales des Comptes. Sítio <<http://www.ccomptes.fr/Nous-connaitre/Histoire-et-patrimoine>>. Acesso em 15/05/2014; HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário**. 15ª ed. São Paulo: Atlas, 2006; ITÁLIA. Corte dei Conti. Sítio <[http://www.corteconti.it/chi\\_siamo/la\\_corte/](http://www.corteconti.it/chi_siamo/la_corte/)>. Acesso em 15/05/14.

JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. **Ministério Público junto aos Tribunais de Contas**. Revista de Informação Legislativa. Brasília: v.30, n. 119, p. 233-244, jul./set.de1993.

**Requisitos para Ministro e Conselheiro de Tribunal de Contas**. Revista de Informação Legislativa. Brasília: v.32, n.126, p. 113-114, abr./jul. de 1995.

LOCKE, John. **Segundo Tratado sobre o Governo**. Tradução de Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. Editora Vozes: Clube do Livro Liberal.

MARQUES DA SILVA, Moacir. **Controle Externo das Contas Públicas: o processo nos Tribunais de Contas do Brasil**. São Paulo: Atlas, 2014;

MARTIN, Ascención Baeza. **Criación y Reformas de um Oficio Inestable: El Regente del Tribunal de Cuentas em México (1708-1781)**. Revista

Temas Americanistas, nº 27, pp. 1- 24, 2011.

MEDAUAR, Odete. **Controle da Administração Pública pelo Tribunal de Contas**. Revista de Informação Legislativa. Brasília: v.27, n.108, p.101-126, out./dez. de 1990.

MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat, o barão de La Brède e de. **O Espírito das Leis**.

Disponível em <[http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/marcos/hdh\\_montesquieu\\_o\\_espirito\\_das\\_leis.pdf](http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/marcos/hdh_montesquieu_o_espirito_das_leis.pdf)>. Acessado em 15/07/2014.

PORTUGAL. **Tribunal de Contas**. Sítio <<http://www.tcontas.pt/pt/apresenta/historia.shtm>>. Acesso em 15/05/14.

SIMÕES, Edson. **Tribunais de Contas: controle ex-**

**terno das contas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2014.

SOUZA, Alfredo José de (Et al.) **O novo Tribunal de Contas: órgão protetor dos direitos fundamentais**. 3ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

VILELA, Maria Diogenilda de Almeida. **Alternativas de alteração na composição e formas de escolha dos membros dos Tribunais de Contas dos Municípios, dos Estados e da União**. Consultoria Legislativa. Câmara dos Deputados, 2003.

WEFFORT, Francisco C. (Org.). **Os clássicos da Política**. 14ª ed. São Paulo: Atlas, 2006.

ZIPPELIUS, Reinhold. **Teoria Geral do Estado**. 3ª ed. Tradução de Karin Praefke-Aires Coutinho. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.

<sup>1</sup> As Controladorias Independentes ou Auditorias Gerais também são órgãos de controle das finanças públicas. Criados pelo sistema inglês, estão presentes em países de tradição anglo-saxã. Gozam também de autonomia administrativa e funcional, diferenciando-se dos Tribunais de Contas por comporem órgãos de natureza singular, e não colegiado, focados na apreciação do controle de economicidade e de mérito, e não apenas de legalidade. São exercidos por um “Comptroller” ou “Auditor General”, provido de mandato, sem poder coercitivo.

<sup>2</sup> PORTUGAL. Tribunal de Contas. Sítio <<http://www.tcontas.pt/pt/apresenta/historia.shtm>>, visitado em 15/05/14.

<sup>3</sup> Em 05 de julho de 1.389, edição do 1º Regimento dos Contos. Publicado na Chancelaria de D. João I, Livro V, fl. 5v.

<sup>4</sup> FRANÇA. Archives Nationales. Sítio <http://www.archivesnationales.culture.gouv.fr/chan/chan/fonds/guideorientation/II-2-1-chambedescomptes.htm>, visitado em 15/05/14.

<sup>5</sup> FRANÇA. Cour des Comptes; Chambres régionales & Territoriales des Comptes. Sítio <http://www.ccomptes.fr/Nous-connaître/Histoire-et-patrimoine>, visitado em 15/05/2014.

<sup>6</sup> Tradução livre “A sociedade tem o direito de pedir conta a todo agente público de sua administração”.

<sup>7</sup> Bélgica, com a Cour de Comptes, em 1.830 (Sítio <https://www.ccrek.be/FR/Presentation/ApercuHistorique.html>, visitado em 01/07/2014); a Espanha, com o Tribunal de Cuentas em 1.851 (Sítio <http://www.tcu.es/tribunal-de-cuentas/es/la-institucion/historia/>, visitado em 15/05/14); a Itália, com a Corte dei Conti, criada pela Lei nº 800, de 14/08/1.862 (Sítio [http://www.corteconti.it/chi\\_siamo/la\\_corte/](http://www.corteconti.it/chi_siamo/la_corte/), visitado em 15/05/14); Portugal, no período de 1.849 a 1.911 e a partir de 1.930 e a Alemanha, em 1.868, com a “Prussian Superior Chamber of Accounts”, renomeada em 1.871 como “Audit Court of the German Reich” (Sítio <http://www.bundesrechnungshof.de/en/bundesrechnungshof/geschichte>, visitado em 01/07/2014).

<sup>8</sup> Fruto dos antecedentes históricos “Comisión de Cuentas”, instituídas na Independência, com assento na Constituição de 1.830 e sistematização nas Leis nº 339, de 21 de julho de 1.853 e nº 1.466, de 17 de maio de 1.880, o Tribunal de Contas foi implantado na Constituição de 1.934, pelo art. 228. Sítio <[http://www.tcr.gub.uy/institucional\\_antecedentes.php](http://www.tcr.gub.uy/institucional_antecedentes.php)>. Acesso em 30/06/2014.

<sup>9</sup> O Tribunal de Contas foi criado pelo art. 130 da Lei de Organização Administrativa do Poder Judiciário, recebendo desde a Constituição de 1.940 (art. 80), o reconhecimento como órgão jurisdicional contencioso administrativo. Sítio <<http://www.pj.gov.py/contenido/137-tribunal-de-cuentas/137>>. Acesso em 30/06/2014.

<sup>10</sup> Instituída como instituição independente pela Constituição Republicana de 1.987 (arts. 200 a 205), a organização e funcionamento da “Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif” foi firmada por Decreto, em 23 de novembro de 2005. Sítio <[http://www.sdn.mefhaiti.gov.ht/lois/CSCCA/A1K\\_TM.php](http://www.sdn.mefhaiti.gov.ht/lois/CSCCA/A1K_TM.php)>. Acesso em 30/06/2014.

<sup>11</sup> Embora prevista no art. 127 da Constituição de 1.854, a Lei nº 3.659, de 27 de junho de 1.896 restituiu a “Cámara de Cuentas de La República Dominicana”. Sítio <<http://www.camaradecuentas.gob.do/index.php/quienes-somos-90>>. Acesso em 31/07/2014.

<sup>12</sup> Momento exato em que o “Tribunal Superior o Contaduría Mayor de Cuentas”, criado em 1.832, adquiriu independência do Poder Executivo. Mesmo com a criação, ao que parece conjunta e não extintiva do órgão Tribunal de Contas e, na se-

quência, da “Auditoría General de Hacienda”, subscrita com a linguagem do controle inglês e monocrático de julgamento de contas públicas específicas, a Constituição de 1.939 manteve o Tribunal de Contas instituído nas Constituições de 1.880, 1.883 e 1.886, conferindo-lhe apenas nova nomenclatura, a de “Corte de Cuentas de la República”. Sítio <<http://www.cortedecuentas.gob.sv/historia/>>. Acesso em 30/06/2014.

<sup>13</sup> O “Tribunal Superior de Cuentas”, com instituição na Constituição de 1.894 e seguintes. Sítio <<http://www.tsc.gob.hn/historia.html>>. Acesso em 30/06/2014.

<sup>14</sup> Embora mencionada, por estudiosos, a criação do processo de auditoria a partir de 1.764, o Tribunal de Contas adentrou o ordenamento jurídico com a Constituição de 1.940, ganhando autonomia e jurisdição mais ampla apenas em 1.950, até sua destituição em 1.959 e substituição pelo sistema de Controladoria. Sítio <<http://www.contraloria.cu/index.php/nuestra-historia?layout=edit&id=4>>. Acesso em 31/07/2014.

<sup>15</sup> A “Contaduría General” personificou as atribuições do Tribunal Superior de Contas, até que este fosse criado sob a denominação de “Tribunal de Cuentas” em 1.861. Guayaquil ganhou Tribunal de Contas próprio em 1.896, tendo sido ambos substituídos pela “Contraloría General Del Estado”. Sítio <[http://www.contraloria.gob.ec/la\\_institucion.asp?id\\_SubSeccion=1](http://www.contraloria.gob.ec/la_institucion.asp?id_SubSeccion=1)>. Acesso em 30/06/2014.

<sup>16</sup> O “Tribunal Nacional de Cuentas”, em 05 de maio de 1.928 foi substituído pela “Contraloría General del Estado”. Sítio <<http://www.contraloria.gob.bo/portal/Institucional/Historia.aspx>>. Acesso em 30/06/2014.

<sup>17</sup> A autonomia da função fiscalização da gestão pública ocorreu com a “Contaduría Mayor de Cuentas” no século XVIII, até dar espaço ao Tribunal de Contas e serem, ambos, substituídos em 26 de março de 1.927 pela “Contraloría General de la República”, vigente até hoje. Sítio <[http://www.contraloria.cl/NewPortal2/portal2/appmanager/portalCGR/v3ESP?\\_nfpb=true&\\_pageLabel=P18200239681286226265111](http://www.contraloria.cl/NewPortal2/portal2/appmanager/portalCGR/v3ESP?_nfpb=true&_pageLabel=P18200239681286226265111)>. Acesso em 30/06/2014.

<sup>18</sup> Segundo a Constituição Republicana de 08 de novembro de 1.949, permanece em vigência a “Contraloría General de la República” (arts. 183 e 184). Sítio <[http://cgrw01.cgr.go.cr/portal/page?\\_pageid=434,1804769&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL](http://cgrw01.cgr.go.cr/portal/page?_pageid=434,1804769&_dad=portal&_schema=PORTAL)>. Acesso em 30/06/2014.

<sup>19</sup> Após criar a figura do “Juez de Cuentas” em substituição ao Tribunal de Contas, bem como da “Oficina de Contabilidad y Contraloría” com a criação do título de “Contralor General de la República”, um Departamento do Poder Executivo independente dos Ministérios de Estado foi criado e instalado na década de 40, com previsão na Constituição de 1.946 e denominação de “Contraloría General de la República”. Sítio <<http://www.contraloria.gob.pa/index.php?option=ResHist>>. Acesso em 30/06/2014.

<sup>20</sup> O Tribunal de Cuentas foi inserido pelo Decreto Gubernativo 261, de 24 de junho, art. 1008 e ganhou contornos de controladoria com a criação conjunta do “El Tribunal y la Contraloría de Cuentas” a partir da Revolução, de 11 de março de 1.945. Em 1.985, com a nova Constituição Republicana, o modelo de controle financeiro passou a ser realizado pela “Contraloría General de Cuentas” (art. 232). Sítio <[http://www.contraloria.gob.gt/i\\_docs/i\\_nos\\_historia.pdf](http://www.contraloria.gob.gt/i_docs/i_nos_historia.pdf)>. Acesso em 05/07/2014.

<sup>21</sup> No interregno de 1.850 a 1.858, com a Lei nº 36, a “Corte de Cuentas” foi substituída pela “Oficina General de Cuentas”. Pela Lei nº 42, teve suas atividades transferidas para o “Departamento de Contraloría, que contava com um cargo de Controlador General de la República e um de ajudante Auditor General. Sítio <<http://www.contraloriasantander.gov.co/institucional/historia.html>>. Acesso em 05/07/2014.

<sup>22</sup> Foi criado com a denominação de “Tribunal Supremo de Cuentas de la República”, transformado em 1.930 em “Tribunal de Cuentas” até ser substituído, em 22 de dezembro de 1.980, pelo Decreto nº 612, na “Contraloría General de la República”. Sítio <<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:http://www.cgr.gob.ni/cgr/images/stories/docsvarios/HISTORIA%2520DE%2520LA%2520CGR%2520-%2520Managua%2520Nicaragua.pdf>>. Acesso em 05/07/2014.

<sup>23</sup> O “Tribunal de Cuentas” foi criado por lei em 14 de outubro, exercendo atividades em conjunto com a “Contaduría General de Hacienda” após a edição dos Decretos de 17 de outubro de 1.856 e de 24 de junho de 1.858 (Sítio <[http://www.sunai.gob.ve/images/stories/PDF/Ponencias/EF/Evol\\_ctrol\\_fisc\\_vzla\\_AG\\_CGR.pdf](http://www.sunai.gob.ve/images/stories/PDF/Ponencias/EF/Evol_ctrol_fisc_vzla_AG_CGR.pdf)>; acesso em 05/07/2014). Para cumprimento do seu plano de governo denominado “Programa de Febrero”, instituído em 21 de fevereiro de 1.936, o general Eleazar López Contreras, com a colaboração da Colômbia, especificamente as recomendações da Comissão Kemmerer, criou a “Contraloría General de la Nación” (hoje “Contraloría General de la República”) pela Lei Orgânica da Fazenda Nacional de 15 de julho de 1.938, ganhando assento constitucional em 05 de julho de 1.947. Sítio <[http://www.cgr.gob.ve/site\\_content.php?Cod=012](http://www.cgr.gob.ve/site_content.php?Cod=012)>. Acesso em 05/07/2014.

<sup>24</sup> Criado no período da nova monarquia, absolutamente desprovido de autonomia (MARTIN, 2011, p.1-24). Em 30 de abril de 2009, a Lei de Fiscalização e Prestação de Contas da Federação criou a “Auditoría Superior de la Federación”, com autonomia técnica e função auxiliar da Câmara de Deputados do Congresso da União, conforme arts. 2º, inciso I e 3º da reforma de 07/05/2088 que regulamentou, dentre outros dispositivos, o art. 79 da Constituição Política de 1.917, pertinente ao processo de fiscalização superior das contas públicas. Sítios <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_170614.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_170614.pdf)> e <[http://www.secogem.gob.mx/transparencia/marco\\_juridico/LFRCF.pdf](http://www.secogem.gob.mx/transparencia/marco_juridico/LFRCF.pdf)>. Acessos em 30/06/2014.

<sup>25</sup> São exceções as Províncias de Salta e a Cidade Autônoma de Buenos Aires, que tanto quanto à “Auditoría General de la Nación”, também adotaram o modelo inglês de Auditorias Autônomas. Sítio

<<http://www.tribunalesdecuentas.org.ar/index/>>. Acesso em 30/06/2014.

<sup>26</sup> Manuel José Benavente Rodrigues, apud SIMÕES, op cit, p. 55.

<sup>27</sup> Art. 170, inserido no Capítulo III “Da Fazenda Nacional”, Título 7º “Da Administração e Economia das Províncias”: “a Receita, e despeza da Fazenda Nacional será encarregada a um Tribunal, debaixo de nome de ‘Thesouro Nacional’ aonde em diversas Estações, devidamente estabelecidas por Lei, se regulará a sua administração, arrecadação e contabilidade, em reciproca correspondencia com as Thesourarias, e Autoridades das Provincias do Imperio”. O Poder Legislativo no Império era tratado no Título 4º precedente.

<sup>28</sup> “O Tribunal do Thesouro Nacional será Composto do Ministro da Fazenda como Presidente, e de quatro Membros de nomeação imperial, que terão o Título do Conselho, a saber: o Director Geral das Rendas Publicas, o Director Geral da Despeza Publica, o Director Geral da Contabilidade, e o Procurador Fiscal do Thesouro” (Decreto nº 736, de 20 de novembro de 1.850, que cuidou da reforma do Thesouro Publico Nacional e das Thesourarias das Provincias).

<sup>29</sup> Decreto nº 736/1.850, por seus arts. 2º, §§ 3º ao 9º; Decreto nº 2.343, de 29 de janeiro de 1.859, que o alterou, por seus arts. 3º, 4º e 5º; e Decreto nº 2.548, de 10 de março de 1.860, que regulamentou o processo de tomada de contas dos responsáveis para com a Fazenda Nacional, por seu art. 2º e §§.

<sup>30</sup> Vale destacar as observações epigrafadas por SIMÕES (2014, p. 62) de que a instituição Tribunal de Contas não teria sido objeto dos estudos inaugurais à elaboração da primeira Constituição Republicana, mas objeto de emenda aditiva.

<sup>31</sup> Importante destacar que, à luz do art. 31, §2º da C.F., na fiscalização exercida pelo Poder Legislativo Municipal, “o parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar [Tribunal de Contas respectivo], só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal”(negrito).

<sup>32</sup> Instituído pelo art. 112 da Constituição Estadual de 27/05/1.891, organizado pela Lei nº 210, de 01/07/ 1.899 e oficialmente instalado em 01/08/ 1.899. Extinto em 10/03/ 1.931 e restabelecido em 24/05/1.946.

<sup>33</sup> Lei nº 1.120, de 21/08/ 1.915, com reconhecimento constitucional pela Carta promulgada em 20 /08/ 1.935, extinção em 1.942 e retorno das atividades em 1.949.

<sup>34</sup> Não obstante instituído pelo art. 71 da Constituição Estadual de 1.891, especificamente no processo de revisão realizado em 1.921, sua instalação ocorreu efetivamente em 1.923 com a edição da Lei 1.961, em 29 de dezembro. Extinto em 1.930, pelo Decreto nº 4.793 e restabelecido pela Constituição Estadual, em 07/01/1.947.

<sup>35</sup> Foi criado inicialmente em 05/10; extinto em 04/07/ 1.939, com retorno das atividades em 14/12/ 1.945 e nova extinção em 25/02/ 1.946. A Constituição Estadual de 1.947 deu-lhe sobrevida, mantida até hoje.

<sup>36</sup> Criado em 26/06/ 1.935, pelo Decreto Estadual nº 5.975 e efetivamente instalado em 02/07, com a nomeação dos cinco membros efetivos pelo Decreto nº 6.004. Extinto em 07/07/ 1.939, pelo Decreto nº 7.858 e reinstalado em 24/10/ 1945, pelo Decreto-Lei nº 947.

<sup>37</sup> Instituído pela Constituição Estadual de 1.935, extinto em 1.939 e restabelecido com a Constituição de 1.947.

<sup>38</sup> Criado pelo Decreto-Lei nº 134, de 30/12/1.946 e instalado em 02/01/1.947.

<sup>39</sup> Criado pelo Decreto-Lei nº 627, de 02 de junho.

<sup>40</sup> Para cumprimento do art. 13 da Constituição Estadual de 09/07/1.947, foi criado pela Lei nº 1.365, de 29/11/1.947 e efetivamente instalado em 01/01/1.948.

<sup>41</sup> Introduzido pela Constituição Estadual de 1.947, porém institucionalizado apenas em 04/11/1.955, com a Lei nº 1.366 e instalada a sua primeira sessão em 06/02/1.966.

<sup>42</sup> Criado pela Constituição Estadual de 1.947 e instalado em 01/09/1.952, após o advento do Decreto nº 130, de 07/07/1.952.

<sup>43</sup> Criado pelo art. 34 da Constituição Estadual de 1.947.

<sup>44</sup> Criado em 1.947, foi extinto, juntamente com o então Tribunal de Contas do Estado da Guanabara, no momento da incorporação desse Estado, atual território do município do Rio de Janeiro, no Estado do Rio de Janeiro em 1.975. O Decreto-Lei nº 4 disciplinou a extinção e sua reinstalação.

<sup>45</sup> Institucionalizado pelo art. 100 da Constituição Estadual de 14/07/1.947 e criado pela Lei nº 747/1.950.

<sup>46</sup> Pela Lei nº 02 de 31/10/1.953 que reformou a Constituição Estadual, ocorrendo sua instalação em 01/01/1.954.

<sup>47</sup> Pela Lei 1.287, de 24/09/1.957, com instalação e funcionamento no mês de outubro seguinte.

<sup>48</sup> Criado em 12/01/1.961.

<sup>49</sup> Criado pela Lei Estadual nº 6.078 de 12/12/1.967 e instalado em 15/10/1.968.

<sup>50</sup> A Lei 2.343, de 24/06/1.954 criou o Conselho de Assistência Técnica aos Municípios (CATM) que em 27/05/1.957, pela E.C. nº 01 à Constituição Estadual de 1.947, teve suas atribuições ampliadas, recebendo a incumbência de auxiliar as Câmaras Municipais na fiscalização financeira dos Município, especialmente da execução do orçamento. Com a E.C. nº 01, de 25/11/1.970 à Constituição Estadual de 1.967 e respectiva constitucionalidade reconhecida pelo Pleno do Supremo Tribunal Federal, na Rp 917/CE, Rel.Min.Aliomar Baleeiro, julgado em 16/04/1.975, o CATM foi transformado em Conselho de Contas dos Municípios (CCM) que, por sua vez, passou a ser denominado Tribunal de Contas dos Municí-

pios em 16/12/1.992, com a E.C. nº 09.

<sup>51</sup> Foi criado pela Lei nº 3.751, de 13 de abril, pertinente à organização administrativa da nova Capital Federal, e instalado em 15/09/1.960. Em consideração, e portanto marco histórico, optou-se por contextualizar a existência do Tribunal de Contas a partir da instalação do atual Distrito Federal e não do Distrito Federal da antiga Capital Federal que também se subsidiava de um Tribunal de Contas próprio desde 1.936.

<sup>52</sup> Criado pela Lei Municipal nº 7.213, de 20/11/1.968, pelo Prefeito José Vicente de Faria Lima e instalado em 16/01/1.969.

<sup>53</sup> Criado pela Lei Municipal nº 183, de 183, de 23/10/1.980, quando já instalado o atual Município do Rio de Janeiro no território do antigo Estado da Guanabara (instituído pela Lei San Tiago Dantas, nº 3.752/60, de 14/03/1.960, em cumprimento à determinação do art. 4º, §4º das Disposições Transitórias da Constituição Federal de 1.946 que havia autorizado sua constituição no antigo Distrito Federal), incorporados em 1.975 ao

Estado do Rio de Janeiro (Sítio <[www.alerj.rj.gov.br/center\\_arq\\_aleg\\_invent\\_link2.htm](http://www.alerj.rj.gov.br/center_arq_aleg_invent_link2.htm)>, acesso em 11/07/2014).

<sup>54</sup> Emenda Constitucional nº 2, de 30/12/1.969 (consulta ao portal oficial eletrônico).

<sup>55</sup> Embora criado em 17/08/1.970, a Lei nº 3.627 foi editada apenas em 31/08 e sua instalação em 01/03/1.971 (consulta ao portal oficial eletrônico).

<sup>56</sup> Lei Orgânica estabelecida pela Lei Complementar Estadual nº 01, de 18/10/79, com nomeação dos sete Conselheiros em 24/03/1.980 pelo então Governador Marcelo Miranda Soares (consulta ao portal oficial eletrônico).

<sup>57</sup> Criado pela Constituição Estadual de 06/08/1.983 (consulta ao portal oficial eletrônico).

<sup>58</sup> Criado pela Emenda Constitucional Estadual nº 17, de 18/09/1.987 (consulta ao portal oficial eletrônico).

<sup>59</sup> Pela Lei Estadual nº 2.838, de 17/09/70 BA, inicialmente sob a denominação de “Conselho de Contas dos Municípios” e subordinação ao Poder Executivo Estadual, o que foi corrigido apenas com a Lei Estadual nº 2.900, de 04/02/1.971, passando a se denominar Tribunal de Contas apenas em 1.985, com a EC nº 25.

<sup>60</sup> Pela Lei Estadual nº 8.338, de 18/11/1.977, sob a denominação de “Conselho de Contas dos Municípios” e pela Constituição Estadual de 05/10/1.989, sob a denominação de Tribunal de Contas. Foi extinto em 09/09/1.997 pela EC nº 19 e, cinquenta e cinco dias após, em 04/11/97 recriado pela EC nº 21, com confirmação posterior de existência pela E.C. nº 23 de 09/12/1.998.

<sup>61</sup> Criado pela EC nº 13, de 16.10.1980.

<sup>62</sup> Art. 31, §4º da C.F.

<sup>63</sup> Criado pela Lei nº 01, de 23/01/1.989, instalado em 05/05 por força da Lei nº 36/89 e recepcionado pela Constituição Estadual de 05/10/1.989, arts. 32 ao 35.

<sup>64</sup> Criado pelo primeiro governador eleito, Anníbal Barcellos, pelo Decreto nº 31, de 06/02/1.991.

<sup>65</sup> Instituído pela Constituição Estadual, de 28/09/1.989, art. 48 a 53, mas efetivamente instalado em 31 de maio de 1.991.

<sup>66</sup> Inserido no Título V, “Das disposições Gerais”, em artigo único, sem incisos ou parágrafos.

<sup>67</sup> O Tribunal de Contas foi inserido como órgão de Cooperação das Atividades Governamentais, em capítulo próprio dentro do Título I “Da Organização Federal”, juntamente com o Ministério Público e os Conselhos Técnicos (que eram órgãos consultivos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal para assistência dos Ministérios). Foi tratado em quatro artigos, do 99 ao 102.

<sup>68</sup> Nas disposições preliminares do capítulo específico ao Poder Judiciário, no único art. 114. A sua organização ocorreu com o advento do Decreto-Lei nº 426, de 12 de maio de 1.938.

<sup>69</sup> Primeira inserção como órgão de auxílio do Congresso Nacional, no Capítulo “Do Poder Legislativo”, Seção “Do Orçamento”, arts. 22 c.c. 76 e 77, mantida pelas Constituições de 1.967 e 1.988 e Emenda Constitucional nº 01 de 1.969.

<sup>70</sup> Transferida sua ligadura constitucional anterior, de órgão de auxílio do Congresso Nacional inscrito no Capítulo “Do Orçamento”, para órgão de auxílio do Congresso Nacional inscrito no Capítulo “Da Fiscalização Financeira e Orçamentária”, localização mantida pela atual Constituição Federal. Foi trata nos arts. 70 e ss.

<sup>71</sup> Art. 71, incisos I, II e III da CF/1.988

<sup>72</sup> Art. 73, §3º. c.c. art. 95 da C.F./1.988

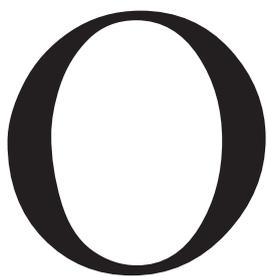
<sup>73</sup> Art. 96, inciso I c.c. art. 73, “caput”, precedente, ambas da C.F.

<sup>74</sup> Excluído o cômputo dos orçamentos destinados aos Tribunais de Contas dos Municípios da Bahia, Ceará, Pará e Goiás, por ausência de indicadores nos sites referenciados.

<sup>75</sup> Lei Orçamentária Anual nº 12.952, de 20 de janeiro de 2014.

<sup>76</sup> Em seara administrativa, fazendo coisa julgada administrativa, não obstante, de fato, desprovido de caráter de definitividade (reserva exclusiva à função judiciária própria do Poder Judiciário).

<sup>77</sup> Pelo TCU, no sítio <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/responsabilizacao/eleicoes>>. Acesso em 14/07/2014.



## Controle Social: sua importância no binômio “Políticas Públicas e Cidadania”

**Antônia Conceição dos Santos**

Assistente Social, Mestre em Serviço Social, assessora no Tribunal de Contas do Município de São Paulo. Foi conselheira e secretária executiva do Conselho Municipal de Saúde de São Paulo. Coordenou o Conselho Participativo Municipal de São Paulo

**R**esumo: O presente estudo apresenta uma reflexão sobre o controle social, tendo como marco histórico a década de 1990, período das primeiras regulamentações da Constituição Federal de 1988. A escolha do tema deriva do fato de que a participação social de forma institucionalizada, objeto de estudos por parte de diversos pesquisadores, desperta interesse não somente em estudiosos, como também na sociedade civil, que busca respostas aos desafios postos para tão árdua tarefa. Considerando o avanço dos canais de participação social através do controle social nas políticas públicas, buscou-se compreender os dilemas da prática conselhistas em efetivar o “accountability” – controle público sobre a ação do Estado e os fatores que interferem no efetivo exercício do controle social nos atos da administração pública.

**Palavras-chave:** Participação. Democracia. Sociedade Civil. Políticas Públicas. Controle Social.

**Abstract:** This study introduces a thought about social control, having as an historical landmark the decade of 1990, a historical period of initial regulations of the Federal Constitution of 1988. The selection of this topic derives from the fact that social participation in an institutionalized manner, object of studies from several researchers and scholars,

awakens interests not only from scholars but also from the civil society that seeks answers to the challenges for such a hard task. Considering the advance of social participation channels through social control in the public policies, it aimed to understand the dilemmas of the councilist practice in accomplishing the accountability, which means the public control over the action of the State, and the elements that interfere in the effective exercise of social control in the actions of the public administration.

**Keywords:** Participation. Democracy. Civil Society. Public Policies. Social Control.

## 1. Introdução

Introduz-se neste artigo uma reflexão acerca do controle social nas políticas públicas, mais efetivamente no período pós-constituição de 1988, década de 1990, início das primeiras regulamentações constitucionais, que criam mecanismos de participação social, através dos Conselhos de Direitos ou Setoriais de Políticas Públicas.

A área da saúde foi a primeira a regulamentar este dispositivo legal, tornando-se referência para a criação e consolidação de vários Conselhos de Direitos e de políticas públicas. Nesta perspectiva, foram criados o Conselho da Criança e do Adolescente, Conselho da Educação, Assistência Social, entre outros.

A compreensão do controle social como um dos mecanismos de “accountability” (controle da sociedade sobre a ação do Estado) remete a uma reflexão e aprofundamento sobre a importância da participação da sociedade na fiscalização, formulação e implementação de políticas públicas como melhoria da qualidade dos serviços prestados. Pesquisadores e estudiosos do tema, como Avritzer (2007), Bravo (2007), Carvalho (1995), Dagnino (2002,2004), Gohn (1982, 2001 e 2004), Jacobi (1989), Lavalle (2011) Tatagiba (2002), Teixeira (2005), trazem contribuições sobre a participação instituciona-

lizada da sociedade civil na gestão das políticas públicas e enriquecem o debate com concepções diferenciadas da participação social por meio do controle social.

Do ponto de vista histórico, a categoria “controle social” é um tema que remonta de longa data, sendo utilizado como controle do Estado sobre a sociedade. Segundo Bravo (2007), o controle social tem seu uso na sociologia clássica relacionado à coerção, porém, é um mecanismo de participação popular, prescrito na Carta Magna, III, que inova o conceito e cria mecanismos de controle da sociedade civil nas políticas públicas, através de mecanismos de controle social – Conferências e Conselhos.

Os Conselhos são órgãos colegiados de caráter permanente e deliberativo, incumbidos de avaliar, formular estratégias e supervisionar as políticas públicas no âmbito federal, estadual e municipal. Alguns conselhos, como o da Saúde e o da Educação, exercem o controle e a fiscalização da gestão, inclusive nos aspectos econômico e financeiro

O controle social provoca uma reação nas relações de poder do Estado e na dinâmica política, tanto dos partidos, como nas instituições e na sociedade, pois exige uma busca de conhecimento e aprofundamento, por parte da sociedade política e por parte da sociedade civil.

Por outro lado, a participação da sociedade nas decisões da gestão pública do Estado provoca uma reação nas relações de poder e na dinâmica política tanto daqueles que representam o Executivo e o Legislativo, como daqueles que constituem os diversos segmentos sociais envolvidos na prática conselheira.

O Estado, necessita cada vez mais dar respostas à população, na medida em que são mais pressionados, uma vez que a sociedade civil, também, se empodera, para que, efetivamente, e de forma autônoma, desempenhe o controle social sobre os atos da administração pública.

Mais ainda: a diversidade de informações, o processo de participação em reuniões, fóruns, simpósios, conferências, curso de formação e seminários, possibilitam o empoderamento dos sujeitos envolvidos neste processo, através do aprofundamento do conhecimento e da capacidade crítica para a tomada de decisão.

A institucionalização das formas de participação exige dos conselheiros e da sociedade civil o aprofundamento da atuação na gestão pública, ampliando as possibilidades para que se intensifique a busca por um maior controle e fiscalização das ações do Estado de forma que se assegure o acesso aos bens e serviços.

Assim, governo e sociedade civil têm uma corresponsabilização pela formulação e aplicação das políticas públicas. Independente do papel que representam, cabe a eles cumprir o seu legado no sentido de promover, garantir e ampliar direitos através da implementação de políticas públicas.

Conforme Dagnino (2002 p.23):

Os estudos da atuação dos conselhos, porém, têm mostrado, junto com uma recorrente dificuldade de efetivar a participação, diversos outros problemas. A análise das atividades realizadas pelos conselhos mostra que um percentual ainda reduzido deles desenvolve ações específicas de “advocacy” ou de definição de diretrizes, elaboração de diagnósticos e capacitação de conselheiros. Grande parte executa tarefas que não constituem as atividades núcleos dos conselhos, que são o motivo de sua criação.

A autora afirma, ainda, que os conselhos têm alguns desafios a serem enfrentados para que, de fato, expressem as demandas da sociedade e atuem efetivamente como mecanismos de “accountability”, que, segundo seu entendimento, refere-se aos recursos controlados pelos agentes, como tempo, informação, capacidade técnica.

Passados 27 anos da promulgação da Constituição Federal de 1988 e 25 anos da institucio-

nalização da participação social na fiscalização, controle e avaliação das políticas públicas, é inegável que houve um avanço do controle social (Conselhos e Conferências), porém, muitos desafios, ainda, precisam ser enfrentados.

Assim, sem a pretensão de esgotar tão instigante tema, apresentamos nossa contribuição sobre os desafios do controle social, considerando sua relevância no processo de construção das políticas públicas e fortalecimento da cidadania.

## **2. Breve Histórico do Controle Social a partir da Constituição Federal de 1988**

A institucionalização da participação da sociedade civil na gestão das políticas públicas no Brasil tem seu marco na década de 1990, período pós-constituição de 1988, que consagrou na Constituição Federal de 1988 mecanismos de participação da comunidade na deliberação e fiscalização da gestão das políticas públicas ao instituir o Estado Democrático de Direito.

A Carta Magna inova ao colocar em cena o paradigma da democracia participativa e o estímulo à maior participação da sociedade – criando mecanismos de controle social. Inova, também, ao alterar as normas e regras centralizadoras, distribuindo de forma mais adequada as competências entre o poder central (União), poderes regionais (Estados e distrito Federal) e municípios, conforme artigo 1º da Constituição Federal (CF).

O artigo 1º da CF institui que a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político.

A participação direta da sociedade é instituída no parágrafo único do artigo 1º da Lei Maior: “Todo poder emana do povo, que o exer-

ce indiretamente, por representantes eleitos, ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

O controle participativo da gestão pública é assegurado através de diversos dispositivos constitucionais. Borges (2008, p. 3-4) cita alguns exemplos constitucionais e esta pesquisadora destaca outros:

(CF, art. 198, III) institui os mecanismos de participação da comunidade nas ações e serviços públicos de saúde;

(CF, art. 194, parágrafo único, VII) participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do governo nos órgãos colegiados na gestão administrativa das ações de seguridade social;

(CF, art. 205) colaboração da sociedade na promoção da educação, como direito de todos e dever do Estado;

(CF, art. 187) participação do setor de produção agrícola, através de produtores e trabalhadores rurais, comércio, e armazenamento de transportes, no planejamento e execução da política agrícola;

(CF, art. 227, § 7º) participação de organizações representativas na formulação e controle das ações de assistência social, no âmbito federal, estadual e municipal;

(CF, art. 204, II) participação da população, por meio de organizações na formulação das políticas públicas e no controle das ações em todos os níveis de governo;

(CF, art. 10) assegura a “participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que interesses profissionais e previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação”;

(CF, art. 29, XII) colaboração das associações representativas no planejamento municipal;

(CF, art. 225) dever do Poder Público e da coletividade defender e preservar o meio ambiente e preservá-lo para a presente e futuras gerações.

(CF, art. 31, § 3º) disponibilização das con-

tas públicas, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar a legitimidade.

(CF, 216, § 1º) colaboração da comunidade de forma descentralizada e participativa, no processo de gestão, promoção e proteção conjunta de políticas públicas de cultura e preservação do patrimônio cultural brasileiro;

(CF, art. 37, § 3º) estabelece os princípios da administração pública direta e indireta e formas de participação do usuário na administração direta e indireta.

(CF, art. 58, § 2º, inciso II) realização de audiências públicas com entidades da sociedade civil.

Como citado acima, a Carta Magna dispõe de vários mecanismos de “participação da comunidade” na gestão pública. Tomamos como exemplo a área da saúde, o artigo 198, III inciso, da Constituição Federal especifica a participação da comunidade nas ações e serviços públicos de saúde. A Lei Orgânica da Saúde 8.080, de 19 de setembro de 1990, que regulamenta as ações e serviços de saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), detalhou o funcionamento do sistema e descentralizou a gestão com a participação da sociedade civil no processo de tomada de decisão da política pública de saúde.

A participação popular na fiscalização, formulação, avaliação e implementação das políticas públicas deu-se pela Lei 8.142, de 28 de dezembro de 1990, instituindo instâncias colegiadas de controle social mediante as Conferências e os Conselhos de Saúde, nas três esferas de governo, compostos por representantes de usuários de serviços de saúde, de trabalhadores da saúde e de prestadores de serviços públicos e privados de saúde.

Conforme a referida Lei, os Conselhos são órgãos colegiados de caráter permanente e deliberativo, com função de formular estratégias, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros.

Assim, o Conselho delibera, controla e fiscaliza a execução da política de saúde, cabendo também a ele as propostas de implementação e melhoria no atendimento de saúde, bem como fiscalizar os custos e a execução dessas políticas.

Nessa perspectiva, a efetivação da participação no controle, fiscalização e acompanhamento das políticas públicas, conforme a Lei 8.142, materializa-se através de duas instâncias: Conferências e Conselhos de Saúde.

As Conferências são instâncias de deliberação em que diferentes segmentos sociais e o governo propõem diretrizes, avaliam e formulam estratégias no controle na execução das políticas da área em que estão inseridos. Devem reunir-se no mínimo a cada quatro anos ou conforme deliberação do Conselho. Cabe ao Poder Executivo convocar a sua realização ou ao Conselho, caso isso não ocorra.

Os Conselhos são espaços públicos com caráter permanente, podendo ser deliberativos ou consultivos. São compostos por representantes do governo, da sociedade civil, dos trabalhadores, prestadores de serviços (Conselho de Saúde e Conselho da Criança e do Adolescente).

Os Conselhos não possuem função executiva na administração das ações e serviços, e seus membros não são servidores públicos, porém, os conselheiros estão submetidos aos princípios constitucionais da administração pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência para a gestão pública, já que se caracterizam como entidades que realizam atividades de interesse público com o patrimônio e têm funções públicas de relevância.

Conforme Ester e Sacardo (2002, p. 21), apesar de o Conselho não ter função executiva, ele é um órgão pertencente ao Poder Executivo. As autoras afirmam, ainda, que integrantes do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e Ministério Público não devem participar dos Conselhos, ressaltando que a autonomia e independência

dos poderes, conforme artigo 2º da Constituição Federal de 1988, devem ser respeitadas.

Com base na experiência da área da saúde, os Conselhos de Políticas Públicas foram estendidos a outras áreas da administração pública assegurando a participação da sociedade na gestão pública.

Outro instrumento legal de controle da gestão pública é a Lei 12.527, de novembro de 2011, a Lei de Acesso à Informação (CF, art. 5º, XXXIII) que estabelece o acesso às informações públicas, ou seja, aquelas não classificadas como sigilosas, conforme procedimento que observará as regras, os prazos, instrumentos de controle e recursos previstos. Apontamos, ainda, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000) que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade fiscal. Embora a participação da sociedade no controle e fiscalização das políticas públicas represente um avanço na qualidade dos serviços na Administração Pública, ainda existe incompreensão ou, até mesmo, indiferença por parte de diversos segmentos da sociedade civil organizada, dos gestores e funcionários públicos em geral sobre o papel, sobre as atribuições legais e, principalmente, sobre a importância do controle social no processo de formulação, controle e fiscalização de programas e ações governamentais.

Essa indiferença tem raízes no processo de formação do Estado brasileiro, baseado nas concepções patrimonialista, clientelista e assistencialista.

Historicamente o Estado brasileiro se fundamenta em uma administração patrimonialista (apropriação privada do bem público), estabelecendo, assim, uma relação com a sociedade. Com a proclamação da República, surge o voto e conseqüentemente o coronelismo e o clientelismo do voto, dando origem a uma relação de favores e de negação de direitos.

A relação clientelista possibilita o entendi-

mento por parte da sociedade de que os direitos sociais são uma concessão por parte do Estado e não uma conquista.

Para Schwartzman (2007, p. 261):

Ao cooptar, o centro se enfraquece, mas, ao mesmo tempo tira a autonomia dos cooptados, que de constituintes se transformam em clientes. A consequência é a formação de um sistema político pesado, irracional em suas decisões, que se torna presa de uma teia cada vez maior e mais complexa de compromissos e acomodações, até o ponto de ruptura. O Estado patrimonialista, clientelista, acomodador, é visto como uma reminiscência do passado, do tradicional, do conservador, e a necessidade de sua substituição por um novo tipo de ordenamento jurídico-político se impõe.

A temática dos Conselhos pressupõe, portanto, reflexão sobre o papel do Estado e sua relação com a sociedade civil. No período de democratização do país, os movimentos populares reivindicavam participação social e o fim do Estado socialmente excludente e autoritário. A institucionalização da participação social é marcada por um enfoque mais fiscalizatório e menos estimulante à ação, revelando o estágio da reforma democrática do Estado brasileiro e das propostas dos segmentos sociais.

Para Carvalho (1995, p. 28), a compreensão de um Estado democrático, ágil e com forte poder regulador para enfrentar as desigualdades sociais tem como pressuposto a disposição de garantir a definição de políticas públicas permeadas pela pluralidade de interesses existentes na sociedade.

Nas lutas que promoveram, a sociedade conquistou seu espaço como interlocutor perante o Estado, garantindo a participação social nos processos decisórios. Entretanto, cabe destacar que o controle social passa por determinações jurídicas, socioculturais, institucionais e políticas que interferem na dinâmica, operacionaliza-

ção e efetivação de ações.

Ao operar como instância de mediação de conflito de concepções em torno das questões em pauta, os Conselhos têm papel decisivo de definir e legitimar a direção cultural, política, econômico-financeira e social a ser dada às políticas públicas. **Cultural** ao reafirmar princípios e valores em favor da concepção das políticas como expressão de um conjunto de condições socioeconômicas. **Política** ao assumir que modelos de gestão das políticas públicas constituem expressão de interesses sociais na relação contraditória entre a esfera pública e o âmbito do mercado. **Social** ao pugnar pelo direito social à saúde, educação, cultura, habitação, assistência social, entre outros.

### 3. Desafios para o Controle Social

Segundo Gohn (2001, p. 51), inegavelmente, os Conselhos de políticas públicas ocupam hoje um destaque no sistema institucional brasileiro e representam um novo paradigma na relação entre o Estado e a sociedade civil, transformando os atores passivos em sujeito ativos.

Entretanto, um dos limites para viabilizar a democracia participativa compreende a relação entre Estado e sociedade, o rompimento de uma cultura patrimonialista, de não reconhecimento dos direitos sociais e políticos, por parte, tanto da sociedade, como dos governos.

Por outro lado, a participação popular nas decisões do Estado provoca uma reação nas relações de poder e na dinâmica política dos partidos, das instituições e nos movimentos sociais. As instituições, por sua vez, necessitam cada vez mais dar respostas à população, assim como os partidos políticos, que passam a ser mais pressionados.

Para Drumond (2006, p. 20):

O governo se faz responsável sem camuflar-se no marketing ou nas promessas, e a sociedade manifesta seu interesse e sua força,

o que permite o entrecruzamento do instituído e do instituinte, num jogo regulado pela lei, mas exercido com força se pressão.

Segundo (1995, p. 12), outro aspecto que permeia a relação entre o governo e representantes de diferentes segmentos sociais refere-se a “desconfiança com relação às instituições políticas e com os sistemas políticos de mediação” – concepção da qual compartilhamos. Essa desconfiança encontra-se presente nos atores, tanto da sociedade, como do Estado.

Segundo Santos (2012, p. 65) é possível identificar algumas tensões e contradições na prática conselheira:

- Democracia Representativa e Democracia Representativa. Os conselheiros reproduzem o modelo de democracia representativa, seja mediante o cumprimento do mandato de conselheiro, seja mediante a responsabilidade de cumprir a legislação e as imensas tarefas burocráticas, seja através da confusão de papéis relativos à democracia participativa e à democracia representativa, afastando o conselheiro daquilo que é o essencial: a organização do segmento para a participação. A institucionalidade absorve o tempo e a criatividade dos conselheiros que, levados pelas inúmeras tarefas, distanciam-se dos movimentos e são absorvidos pela burocracia.
- Interesse Universal e Interesse Corporativo. Concebe-se a política como lugar dos interesses universais, e os Conselhos possuem condições de traduzir em ações esses interesses. No entanto, no embate entre grupos, os interesses corporativos e de segmentos ocupam lugar de relevância, pois há uma pressão das corporações, dos partidos e de grupos para garantir os seus interesses e posições. Nesta arena, destacam-se os interesses individuais, em que o foco de sua função pública como conselheiro passa a ser a defesa de interes-

ses próprios esquecendo-se dos segmentos que representam. Todavia, na prática, nossa experiência nos mostra que os segmentos e corporações ali representados foram eleitos para defender os interesses de entidades e movimentos a que estão vinculados, e muitas vezes isso requer um processo de mediação entre o interesse destes e os interesses universais, que devem prevalecer.

- Relação entre Governo e Sociedade Civil. A ausência de uma política social que tenha desdobramentos a longo prazo, dado o imediatismo das administrações que são submetidas a cada quatro anos a programas partidários e de governo, implica, quase sempre, uma radical mudança na política e, conseqüentemente, na pauta dos conselhos que, muitas vezes, são atropeladas pelos gestores. Neste caso, torna-se um complicador, visto que interrompe a política do governo anterior e submete o Conselho a essa ciranda partidária.
- Representatividade e Segmentação. Outro elemento que leva a distorção no exercício do controle social é a forma como é realizado o processo eleitoral ou indicações para composição dos Conselhos em que as representações são segmentadas. Na maioria das vezes, são feitas por entidades que se cristalizam nos Conselhos, alternando-se a cada quatro anos, ou dois, muitas vezes ligadas a mandatos parlamentares, partidos políticos, entidades sindicais ou grupos que se perpetuam no poder, revezando-se nesses órgãos, havendo pouca alternância das representações, contribuindo para a falta de oxigenação das lideranças, mantendo-se uma burocracia que reproduz velhas práticas, semelhantes às do Parlamento.
- Autonomia e Heteronomia. No que concerne à questão da autonomia, observou-se que os interesses corporativos, os partidários e a

pressão do próprio governo tendem a alterar as discussões no âmbito mais amplo dos interesses comuns, universais. Entendemos que, no embate político, esse processo faz parte da trama democrática e política. Os conselheiros tendem a apoiar o governo e os partidos políticos com os quais se identificam, em contrapartida, muitas vezes, acabam tornando-se reféns das suas filiações partidárias, independente do partido a que estejam vinculados. A autonomia passa por questões desde a dependência de recursos humanos e materiais, estrutura física e administrativa do governo, recursos para viagens, entre outros. Vários fatores interferem na partilha do poder, tais como: elaboração de pautas, relações pessoais, políticas ou partidárias com o governo ou seus representantes, muitas levam à cooptação. É possível afirmar que há uma autonomia incompleta, e acreditamos que os vínculos partidários ou de grupos não são nefastos, desde que com ética e respeito pelos interesses da maioria que faz parte da trama política.

Considerando que os Conselhos têm papel estratégico para a melhoria da gestão das políticas públicas, o desafio a ser enfrentado requer superação dos limites entre função consultiva e deliberativa – aliás, em alguns momentos, os conselhos parecem mais consultivos do que deliberativo. A questão da autonomia aparece como um dos limites impostos ao Conselho e está relacionada à orientação política de cada governo, ao respeito e reconhecimento a participação da sociedade nesses espaços por parte do gestor, e a relação política dos conselheiros com o gestor.

Impõe-se, nesse caso, que os avanços na participação popular adentrem os espaços estatais e ampliem não só a participação institucional, mas também criem condições de organização autônoma. Trata-se de atuar ao mesmo tem-

po em duas vertentes, na via institucional e na criação de mecanismos que vinculem a luta à participação e organização autônoma da sociedade, que servirá não apenas como forma de conquista e garantia de direitos, mas principalmente como espaço de organização e fortalecimento da democracia.

## Referências

ALVES, Gláucia Lelis. **Controle Social: Expressão do Reformismo Conservador ou da Luta pelo Fortalecimento da Democracia?** Tese (Doutorado em Serviço Social), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010.

AVRITZER, Leonardo. **A participação Social no Nordeste.** Belo Horizonte: UFMG, 2007.

BIANCHI, Alvaro. **O laboratório de Gramsci.** São Paulo: Alameda, 2009.

BÓGUS, Cláudia Maria. **Participação Popular em Saúde: formação política e desenvolvimento.** São Paulo: Annablume/ FAPESP, 1998.

BOITO JR., Armando. **Estado, política e classes sociais.** São Paulo: Unesp, 2007.

BORGES, Alice. Gonzalez. **Reflexões sobre a natureza e a atuação dos Conselhos representativos da sociedade civil.** Disponível em <http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-14-JUNHO-2008-ALICE%20GONZALEZ.PDF>.

BRASIL. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 8.080/90.** Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília, 19 set. 1990.

\_\_\_\_\_. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 8.142/90.** 28 dez. 1990.

BRAVO, Maria Inês Souza. **Serviço Social e Reforma Sanitária.** Lutas Sociais e Práticas Profissionais. São Paulo: Cortez, 1996.

\_\_\_\_\_. **Desafios atuais do controle social**

no **Sistema Único de Saúde**. São Paulo: Cortez, 2007.

CARVALHO, Antonio. Ivo. **Conselhos de Saúde no Brasil**: Participação Cidadã e Controle Social. Rio de Janeiro: Fase/IBAM, 1995.

CARVALHO, Gilson. **Observatório dos Direitos do Cidadão**: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo. n° 17. São Paulo: Fundo Municipal de Saúde, Instituto Polis/ PUC-SP, 2003.

COUTINHO, Carlos N. **Gramsci**: um estudo sobre seu pensamento político. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DRUMMOND, Jocélio. (Orgs.). **Relatório do I Congresso de Conselheiros de Saúde**. Brasília: ASCOM/MS, 1995 (mimeo).

\_\_\_\_\_. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, Daniel (Coord.). **Políticas de cidadania y sociedade civil em tempos de globalización**. Caracas: Faces, Universidad Central de Venezuela, 2004. p. 95-110.

DOIMO, Ana. Maria. **A vez e a voz do popular**: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

FALEIROS, Paula Vicente et al. **A Construção do SUS**: Histórias da Reforma Sanitária e do Processo Participativo. Brasília: Ministério da Saúde, 2006.

GOHN, Maria da Glória. **Reivindicações Populares Urbanas**. São Paulo: Cortez, 1982.

\_\_\_\_\_. **Conselhos Gestores e Participação sociopolítica**. Coleção Questões da nossa época. Vol.84. São Paulo: Cortez, 2001.

\_\_\_\_\_. **Movimentos Sociais no início do século XXI**: antigos e novos atores sociais. Petrópolis: Vozes, 2004

GURZA, Adrian. Lavalle. Após a participação: nota introdutória. **Lua Nova**, v. 84, p. 13-24. 2011.

JACOBI, Pedro. Do autoritarismo à transição. In. Sader, Emir (Org.). **Movimentos Sociais na transição democrática**. São Paulo: Cortez, 1987.

\_\_\_\_\_. **Movimentos Sociais e Políticas Públicas**. São Paulo: Cortez, 1989.

JORGE, Eduardo. A mobilização instituinte (décadas de 1970 e 1980). In: FALEIROS, V. P. et al. (Orgs.). **A Construção do SUS - histórias da Reforma Sanitária e do Processo Participativo**. Brasília: Ministério da Saúde, 2006.

SACARDO, Gislaiane A. et al. **Conselho Municipal de Saúde**. São Paulo: Instituto Polis/ PUC-SP, 2002.

SADER, Eder. **Quando novos personagens entraram em cena**: experiência, falas e lutas dos trabalhadores da grande São Paulo - 1970-80. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

SANTOS, Antônia 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.

SCHWARTZMAN, Simon. **As bases do autoritarismo**. 4. ed. Rio de Janeiro: Publit Soluções Editoriais, 2007.

SILVA, Ilse Gomes. **Democracia e participação na "reforma" do Estado**. Coleção Questões da nossa época. São Paulo: Cortez, 2003.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos e a democratização das Políticas Públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TEIXEIRA, Ana Cláudia et al. **Movimentos Sociais - Os desafios da participação em São Paulo**. Instituto Polis/PUC-SP, 2005.

Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. **Resolução n° 33/93**. Brasília, 1993.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. **Resolução n° 333**. Brasília, 2003.

# 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 inserida uma nota de rodapé e nesta relatar 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 (2011) da ABNT.
10. O uso excessivo de notas de rodapé deve ser evitado.
11. As citações precisam observar a versão mais atual da NBR 10520, da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).
12. 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.
13. 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 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)